



Berne, le 30 avril 2025

Détermination du montant maximal des aides financières fondées sur l'article 101^{bis} LAVS

Base de décision à l'attention du Conseil fédéral



Résumé

Les cantons sont responsables de l'aide à domicile en faveur des personnes âgées et handicapées ; la Confédération soutient les efforts déployés à cet effet au niveau national (article 112c Cst.). En vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, elle octroie des aides financières à des organisations actives à l'échelle nationale qui, par leurs prestations, favorisent l'indépendance et l'autonomie des personnes âgées. Ces subventions du fonds de compensation AVS se montent actuellement à 72 millions de francs par an, pour les neuf organisations liées à l'OFAS par des contrats d'une durée de quatre ans. Une enveloppe de 20 millions de francs supplémentaires est destinée aux organisations de l'aide aux personnes handicapées pour les prestations qu'elles fournissent à des personnes qui ont été atteintes dans leur santé après l'âge de référence AVS. L'AVS prend en charge ces prestations, car les personnes concernées n'ont pas droit à l'AI.

Par l'article 101^{bis}, al. 2, LAVS, le Parlement a délégué au Conseil fédéral la compétence de fixer le montant maximal disponible pour les aides financières. Celui-ci le fait désormais tous les quatre ans pour la période suivante, la prochaine s'étendant de 2026 à 2029. Sa décision doit tenir compte de l'inflation et se fonder sur l'évaluation des aides versées précédemment et sur une analyse des besoins futurs (art. 224^{bis} RAVS).

L'OFAS a fourni les bases de décision présentées dans ce rapport. L'évaluation de l'activité passée des organisations ne révèle pas d'inadéquations ou d'inefficacités dans l'utilisation des aides financières. Elle laisse conclure que le montant maximal fixé en 2021 doit être reconduit. Il n'avait cependant pas été prévu, il y a quatre ans, de tenir compte de l'inflation, dont le niveau était faible. Pour compenser la différence entre les prévisions d'alors et l'inflation effective sur la période 2022-2025, une correction se justifie, en plus de l'adaptation à l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation pour les années 2026-2029.

Pour modéliser l'évolution des besoins dans l'aide subventionnée aux personnes âgées, l'OFAS a fait réaliser une étude externe des multiples facteurs d'influence et de leurs indicateurs. Le vieillissement démographique est le déterminant dominant d'une augmentation des besoins et du recours aux prestations subventionnées. Le modèle de prévision a été testé avec les données de la consultation sociale de Pro Senectute, l'une des principales prestations bénéficiant des aides financières. En raison des incertitudes et imprécisions liées à l'état des données, il est cependant difficile de chiffrer les besoins supplémentaires futurs et d'en tenir compte dans la détermination du montant maximal.

Pour la période 2026-2029, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) propose par conséquent de corriger le montant actuel de 72 millions de francs par année pour tenir compte de l'écart entre inflation prévue et inflation effective sur la période précédente (+ 2,96 millions de francs) et de l'adapter à l'évolution des prix prévue pour les quatre prochaines années, pour un montant maximal de 76,4 millions de francs par année. Le montant du fonds AVS réservé aux organisations du domaine de l'assurance-invalidité reste inchangé.

Zusammenfassung

Für die Hilfe und Pflege von älteren Menschen sowie von Menschen mit Behinderungen zu Hause sind die Kantone zuständig. Der Bund unterstützt gesamtschweizerische Bestrebungen in diesem Bereich (Art. 112c Bundesverfassung). Gemäss Artikel 101^{bis} AHVG kann der Bund gesamtschweizerisch tätigen Organisationen, deren Leistungen die Autonomie von älteren Menschen fördern, Finanzhilfen gewähren. Aktuell erhalten die neun Organisationen, die mit dem BSV Leistungsverträge über eine Laufzeit von vier Jahren abgeschlossen haben, Finanzhilfen aus dem AHV-Ausgleichsfonds in der Höhe von 72 Millionen Franken pro Jahr. Weitere 20 Millionen Franken sind für Organisationen der Behindertenhilfe bestimmt, die Leistungen für Personen erbringen, die erst nach Erreichen des AHV-Referenzalters in ihrer Gesundheit beeinträchtigt wurden. Diese Leistungen werden von der AHV übernommen, da die Betroffenen keinen Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung (IV) haben.

Mit Artikel 101^{bis} Absatz 2 AHVG übertrug das Parlament dem Bundesrat die Kompetenz, den Höchstbetrag der Finanzhilfen festzulegen. Dieser legt den jährlichen Höchstbetrag von nun an alle vier Jahre für die nächste Periode fest, im aktuellen Fall die Vertragsperiode 2026–2029. Dabei berücksichtigt er die Teuerung, Evaluationen von bisher gewährten Finanzhilfen und Analysen des zukünftigen Bedarfs (Art. 224^{bis} AHVV).

Mit dem vorliegenden Bericht liefert das BSV die Entscheidungsgrundlagen dafür. Bei der Evaluation der bisherigen Tätigkeiten der subventionierten Organisationen wurden keine Probleme hinsichtlich der Zweckmässigkeit oder der Wirksamkeit der Finanzhilfen festgestellt. Das lässt darauf schliessen, dass der 2021 festgelegte Höchstbetrag beizubehalten ist. Allerdings war vor vier Jahren keine Berücksichtigung der Teuerung vorgesehen, die damals auf tiefem Niveau war. Zum Ausgleich der Differenz zwischen den damaligen Prognosen und der tatsächlichen Teuerung im Zeitraum 2022 bis 2025 ist neben der Anpassung an die erwartete Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) eine Korrektur für die Jahre 2026 bis 2029 angezeigt.

Um die Bedarfsentwicklung in der subventionierten Altershilfe zu modellieren, hat das BSV eine Studie über die verschiedenen Einflussfaktoren und ihre Indikatoren in Auftrag gegeben. Der steigende Bedarf und die häufigere Inanspruchnahme der subventionierten Leistungen sind hauptsächlich auf die demografische Alterung zurückzuführen. Das Prognosemodell wurde mit den Daten zur Sozialberatung von Pro Senectute, einer der wichtigsten subventionierten Leistungen, geprüft. Aufgrund der mit Unsicherheiten und Ungenauigkeiten behafteten Datenlage ist es jedoch schwierig, den künftigen Mehrbedarf zu beziffern und diesen bei der Festsetzung des Höchstbetrags zu berücksichtigen.

Für die Vertragsperiode 2026–2029 schlägt das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) deshalb vor, den aktuellen Höchstbetrag von 72 Millionen Franken pro Jahr zu korrigieren, um der Differenz zwischen der prognostizierten und der tatsächlichen Teuerung im vorangegangenen Zeitraum (+2,96 Mio. Fr.) Rechnung zu tragen und ihn an die für die nächsten vier Jahre prognostizierte Preisentwicklung anzupassen; neu würde sich der Höchstbetrag auf 76,4 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Am Betrag aus dem AHV-Fonds, der Organisationen im Bereich der IV gewährt wird, ändert sich nichts.

Riassunto

I Cantoni sono responsabili per l'aiuto a domicilio a favore delle persone anziane e disabili; la Confederazione sostiene gli sforzi profusi in tal senso a livello nazionale (art. 112c della Costituzione federale [Cost.]). In virtù dell'articolo 101^{bis} della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), la Confederazione accorda aiuti finanziari a organizzazioni attive a livello nazionale che con le loro prestazioni promuovono l'indipendenza e l'autonomia delle persone anziane. Attualmente questi sussidi del Fondo di compensazione AVS ammontano a 72 milioni di franchi all'anno, per le nove organizzazioni che hanno stipulato un contratto quadriennale con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Sono inoltre stanziati ulteriori 20 milioni di franchi per le organizzazioni di aiuto ai disabili, per le prestazioni che queste forniscono a favore di persone che presentano problemi di salute dopo l'età di riferimento AVS. L'AVS assume tali prestazioni, perché le persone in questione non hanno diritto alle prestazioni dell'assicurazione invalidità (AI).

Con l'articolo 101^{bis} capoverso 2 LAVS, il Parlamento ha delegato al Consiglio federale la competenza di fissare l'importo massimo disponibile per gli aiuti finanziari in esame, cosa che l'Esecutivo fa ormai ogni quattro anni per il periodo seguente. Il prossimo periodo va dal 2026 al 2029. La decisione del Consiglio federale deve tenere conto dell'inflazione e fondarsi sia sulla valutazione degli aiuti versati in precedenza che su un'analisi dei bisogni futuri (art. 224^{bis} dell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti).

L'UFAS ha fornito le basi decisionali al riguardo, illustrate nel presente rapporto. Dalla valutazione delle attività effettuate in passato dalle organizzazioni non emergono problemi di inadeguatezza o inefficacia nell'impiego degli aiuti finanziari. Se ne può quindi concludere che l'importo massimo fissato nel 2021 deve essere mantenuto. Tuttavia, quattro anni fa non era stato previsto di tenere conto dell'inflazione, il cui livello era allora basso. Per compensare la differenza tra le previsioni di allora e l'inflazione effettiva per il periodo 2022–2025, si giustifica una correzione, oltre all'adeguamento all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo prevista per gli anni 2026–2029.

Per modellizzare l'evoluzione dei bisogni per quanto concerne le prestazioni di assistenza alle persone anziane sovvenzionate, l'UFAS ha commissionato uno studio esterno teso ad analizzare i molteplici fattori d'influenza e i loro indicatori. Il determinante dominante dell'aumento dei bisogni e del ricorso alle prestazioni sovvenzionate è l'invecchiamento demografico. Il modello di previsione è stato testato con i dati relativi alla consulenza sociale di Pro Senectute, una delle principali prestazioni sovvenzionate. Considerate le incertezze e le imprecisioni legate ai dati disponibili, è però difficile quantificare i bisogni supplementari per il futuro e tenerne conto nella fissazione dell'importo massimo.

Per il periodo 2026–2029, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) propone dunque di correggere l'attuale importo di 72 milioni di franchi all'anno per tenere conto dello scarto tra l'inflazione prevista e quella effettivamente registrata nel periodo precedente (+2,96 mio. fr.) e di adeguarlo all'evoluzione dei prezzi prevista per i prossimi quattro anni, fissando un importo massimo di 76,4 milioni di franchi all'anno. L'importo del Fondo di compensazione AVS riservato alle organizzazioni nell'ambito dell'AI resterebbe invece invariato.

Table des matières

Résumé	i
Zusammenfassung.....	ii
Riassunto	iii
1 Introduction.....	1
1.1 Contexte du rapport.....	1
1.2 Démarche et structure du rapport.....	1
2 Aide à la vieillesse soutenue par la Confédération.....	2
2.1 Cadre juridique	2
2.1.1 Aide aux personnes âgées	2
2.1.2 Organisations éligibles à recevoir des aides financières	3
2.1.3 Tâches subventionnables.....	3
2.1.4 Ordre de priorité	3
2.1.5 Aides destinées aux personnes atteintes dans leur santé après l'âge de l'AVS	4
2.2 Les organisations subventionnées et leurs activités.....	4
2.3 Conclusion intermédiaire	8
3 Pilotage et évaluation des aides financières	8
3.1 Pilotage par l'OFAS.....	8
3.2 Dimensions et critères d'appréciation.....	9
3.3 Évaluations mandatées par les organisations	10
3.4 Conclusion intermédiaire	14
4 Évolution future des besoins.....	14
4.1 Sources	14
4.2 Facteurs influant sur les besoins et le recours aux prestations	14
4.2.1 Besoin de soutien et recours aux prestations.....	14
4.2.2 Modèle d'influence	15
4.3 Modèle de prévision	18
4.4 Résultats qualitatifs et quantitatifs	18
4.4.1 Tendances générales	18
4.4.2 Projection quantitative	19
4.5 Conclusion intermédiaire	22
5 Inflation.....	22
6 Détermination du montant maximal für die Periode 2026-2029	23
Annexe	26

1 Introduction

1.1 Contexte du rapport

Le maintien de l'autonomie et la participation à la vie sociale sont au cœur de la politique de la vieillesse de la Confédération, des cantons et des communes¹. La réalisation de ces objectifs suppose un large éventail de conditions à réunir et des formes de soutien variées : prestations de conseil, visites et aides pratiques à domicile, offres d'activités stimulantes destinées aux aînés, par exemple. Selon la répartition constitutionnelle des tâches qui prévaut depuis 2008, les cantons pourvoient à l'aide à domicile en faveur des personnes âgées et handicapées et la Confédération soutient les efforts déployés à cet effet au niveau national². Elle entend ainsi, en particulier, permettre aux personnes vulnérables d'y accéder.

La Confédération exerce sa compétence en octroyant, sur la base de l'article 101^{bis} de la loi sur l'assurance vieillesse et survivants (LAVS)³, des aides financières provenant du fonds de compensation de l'AVS à des organisations privées d'utilité publique avec lesquelles elle conclut des contrats d'une durée maximale de quatre ans. Actuellement, neuf organisations sont au bénéfice d'un tel soutien pour un montant total annuel maximal de 72 millions de francs. S'y ajoutent au maximum 20 millions de francs alloués aux organisations de l'aide privée aux invalides⁴ pour leurs prestations aux personnes qui n'ont été atteintes dans leur santé qu'après l'âge de la retraite. La loi et les dispositions d'application délimitent les activités des organisations qui peuvent bénéficier des subventions⁵.

La gestion des contrats portant sur les aides financières est confiée à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). La loi sur les subventions (LSu)⁶ s'applique. La pratique évolue en tenant compte notamment des recommandations adressées par le Contrôle fédéral des finances⁷.

Les dispositions d'application de l'article 101^{bis} LAVS, au chapitre IX du règlement AVS, ont été revues en 2021. La modification porte principalement sur l'inscription d'un ordre de priorité pour le cas où les demandes d'aides financières dépasseraient le montant à disposition (article 224^{ter} du règlement de l'assurance vieillesse et survivants, RAVS). Par la même occasion, les modalités de la détermination du montant maximal disponible ont été définies (article 224^{bis}, al. 1, RAVS). Le règlement précise que le Conseil fédéral, compétent en vertu de la loi, fixera tous les quatre ans le plafond annuel des subventions en se fondant à la fois sur une évaluation des aides versées précédemment et sur une estimation de l'évolution future des besoins. L'inflation entre également en considération dans cet examen.

Conformément au nouvel article 224^{bis}, al. 2, RAVS, « l'[Office fédéral des assurances sociales] OFAS élabore les bases permettant de déterminer le montant maximal. Il évalue l'adéquation, l'économicité et l'efficacité des aides financières accordées et détermine les besoins existants. » L'objet du présent rapport est ainsi de fournir au Conseil fédéral les éléments sur lesquels fonder sa décision, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur des dispositions modifiées le 1^{er} janvier 2022.

1.2 Démarche et structure du rapport

Les chapitres qui suivent présentent d'abord une vue générale de l'aide aux personnes âgées soutenue par la Confédération et des contrats passés avec les organisations subventionnées (ch. 2). L'OFAS est chargé de les piloter et de s'assurer de leurs effets. Pour contrôler la conformité aux besoins, l'économicité et l'efficacité des aides financières, l'OFAS a adopté des instruments et les développe régulièrement (ch. 3). De leur côté, les organisations ont procédé

¹ Conseil fédéral 2007

² Art, 112c Cst. ; RS 101

³ Art. 101^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS **831.10**)

⁴ Organisations d'aide aux invalides selon l'art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS **831.20**)

⁵ Art. 101^{bis} LAVS ; art. 222-225 du Règlement de l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS ; RS **831.101**)

⁶ Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu ; RS **616.1**)

⁷ Voir notamment Contrôle fédéral des finances CDF (2020)

à des évaluations des effets qui fournissent des indications importantes pour les deux parties. Puis le rapport s'intéresse à l'évolution prévisible des besoins en prestations soutenues par les aides financières fédérales au cours des prochaines années, à partir d'une étude que l'OFAS a fait réaliser (ch. 4). En se fondant sur les éléments apportés par ces deux perspectives, passée et future, et compte tenu du renchérissement (ch. 5), le rapport tirera des conclusions quant à l'évolution du montant maximal destiné aux aides financières de l'article 101^{bis} LAVS pour la période 2026-2029 (ch. 6).

2 Aide à la vieillesse soutenue par la Confédération

2.1 Cadre juridique

2.1.1 Aide aux personnes âgées

Le seul versement de prestations en espèces ne peut suffire à assurer une aide efficace aux personnes âgées⁸, à comprendre celles qui ont atteint l'âge de l'AVS. C'est fort de ce constat que le Conseil fédéral proposait, au début des années 1970, d'habiliter la Confédération « à [soutenir] les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides »⁹. L'introduction de l'article 101^{bis} dans la LAVS, quelques années plus tard, créait la base légale des subventions destinées à encourager l'aide à la vieillesse. Cette disposition renforçait la symétrie avec le régime de l'assurance-invalidité, plus diversifié qu'une assurance de rentes. Elle venait aussi rééquilibrer au bénéfice des personnes vivant à domicile l'intervention de la Confédération, dirigée précédemment au profit des établissements de séjour de longue durée.

L'aide à la vieillesse répond à l'objectif de « maintenir aussi longtemps que possible les personnes âgées dans la vie active normale et surtout de leur permettre d'habiter dans leur propre appartement, malgré les inconvénients de l'âge »¹⁰. Bien que l'expression « aide à la vieillesse » se soit perpétuée dans le droit fédéral, les cantons lui préfèrent aujourd'hui les termes de politique des personnes âgées, politique sociale dans le domaine de la vieillesse¹¹ ou encore politique en faveur des seniors. Sous l'une ou l'autre dénomination, le champ de l'aide à la vieillesse et des besoins correspondants est très ouvert et vaste. La Confédération n'y joue toutefois qu'un rôle subsidiaire, pour « stimuler l'activité des institutions privées »¹² dans des domaines précisés par la loi.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et Confédération, en 2008, a redistribué une partie des cartes dans l'aide aux personnes âgées, avec pour principal effet un désengagement de la Confédération de l'aide à domicile fournie par des professionnels et de la formation de ceux-ci. L'aide au ménage, à la toilette, ou les services de repas sont ainsi sortis du champ des subventions. Seules les aides prodiguées à domicile et par des bénévoles peuvent encore recevoir la contribution des aides financières fédérales. En revanche, dans la logique d'un soutien fédéral davantage centré sur les tâches menées au niveau national, les activités de coordination et de développement se sont ajoutées aux prestations subventionnables. D'autres prestations, comme la consultation sociale et les cours, n'ont pas été touchées.

Aujourd'hui, le troisième âge, plus souvent actif et vécu en bonne santé que par le passé, est aussi devenu un marché intéressant pour les prestataires privés. Les personnes moins favorisées dans leur santé ou leur situation socio-économique et culturelle n'y ont toutefois pas le même accès que les plus aisées. Dans ce contexte, la politique publique d'aide aux personnes âgées des cantons, des communes et de la Confédération reste indispensable. Les aides financières fédérales contribuent à assurer une offre de base, en réponse aux besoins variés et aux possibilités diverses des aînés, de la retraite au quatrième âge, que ceux-ci soient encore

⁸ FF 1976 III 1, p. 39

⁹ FF 1971 II 1609, p. 1638 (nouvel art. 34^{quater}, al. 7, ancienne Constitution)

¹⁰ FF 1976 III 1, p. 41

¹¹ Stettler/Egger/Heusser/Liechti 2020

¹² FF 1976 III 1, p. 40

Montant maximal des aides financières 101^{bis} LAVS

mobiles et cherchent à maintenir une vie sociale active ou qu'ils aient besoin de davantage de services et d'accompagnement pour conserver une bonne qualité de vie dans leur logement.

Les paragraphes suivants présentent le système de l'aide à la vieillesse subventionnée de la Confédération.

2.1.2 Organisations éligibles à recevoir des aides financières

Les organisations qui sont éligibles à recevoir des aides financières doivent répondre aux conditions posées par la loi d'être privées, reconnues d'utilité publique et actives au plan national (article 101^{bis}, al. 1, LAVS). De plus, elles doivent remplir les critères (non cumulatifs) du RAVS :

- a. se consacrer dans une large mesure à l'aide à la vieillesse;
- b. assurer la formation continue du personnel auxiliaire actif dans le domaine de l'aide à la vieillesse;
- c. assurer des cours destinés à des personnes âgées, dont le but est de favoriser l'indépendance et de développer les contacts avec l'entourage.

2.1.3 Tâches subventionnables

L'OFAS peut allouer des aides financières pour les tâches prévues de façon exhaustive à l'article 101^{bis}, al. 1, let. a à d, LAVS :

- conseiller, assister et occuper les personnes âgées (let. a) ; les prestations d'aide fournies dans le cadre de l'aide à domicile ne donnent droit à des subventions que si elles sont dispensées à titre bénévole (article 223, al. 1, RAVS) ;
- donner des cours destinés à maintenir ou à améliorer les aptitudes intellectuelles et physiques des personnes âgées, à assurer leur indépendance et à leur permettre d'établir des contacts avec leur entourage (let. b) ;
- assumer des tâches de coordination et de développement (let. c) ;
- pourvoir à la formation continue du personnel auxiliaire (let. d)

Ces prestations peuvent profiter aux personnes âgées de façon directe ou indirecte, par exemple en s'adressant aux proches, auxquels elles apportent de l'information et une forme de soutien.

Seules des prestations adéquates, conformes aux besoins, efficaces et économiques peuvent faire l'objet d'aides financières (article 224, al. 1, RAVS). Depuis la révision de 2021, il est précisé dans le règlement AVS que les aides financières couvrent en règle générale au maximum 50 % des coûts effectifs (article 224, al. 2, RAVS).

2.1.4 Ordre de priorité

La révision du RAVS de 2021 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 a introduit un ordre de priorité pour le versement des aides financières aux organisations de l'aide à la vieillesse. Cette nouvelle disposition, à l'article 224^{ter} RAVS, répond à une exigence de la loi sur les subventions (article 13, al. 2, LSu). Elle est destinée à s'appliquer lorsque les montants requis par les organisations dépassent le montant maximal annuel à disposition. L'ordre de priorité apporte de la transparence et soutient la prise de décision tant du côté des organisations, qui savent où vont les priorités des aides fédérales, que de celui de l'office compétent.

L'ordre dans lequel sont énumérées les tâches subventionnées au premier alinéa souligne la priorité accordée par la Confédération à la coordination de l'aide aux personnes âgées au niveau national (let. a), aux activités de développement (let. b) qui assurent l'adaptation et le renouvellement des prestations en fonction de la population cible et de ses besoins, puis à la formation continue du personnel auxiliaire (let. c). Ces trois domaines ne totalisent qu'un quart des aides versées, mais ce sont ceux qui dépendent le plus des pouvoirs publics et en particulier du soutien financier de l'AVS.

Suivent dans l'ordre de priorité les prestations de conseil aux personnes âgées et à leurs proches (let. d), d'autres prestations, en particulier destinées aux personnes vulnérables (let. e) et les autres prestations (let. f). Ces tâches doivent pouvoir compter sur les contributions d'autres collectivités publiques, à savoir principalement les cantons, compétents pour l'aide aux personnes âgées à domicile, et d'autres sources de financement. La participation de la Confédération se justifie néanmoins pour assurer, sur tout le territoire, une offre de prestations telles que la consultation sociale ou pour rendre possible le service de prestations à domicile par des bénévoles. Les subventions fédérales doivent également servir à favoriser la fourniture de prestations directes au profit des personnes âgées vulnérables. Dans ce contexte, la vulnérabilité se comprend comme un cumul de déficits dans au moins deux de ces quatre dimensions : le capital économique (ressources matérielles), le capital social (relations), le capital culturel (savoirs, expérience) et le capital physique (santé physique et psychique)¹³.

La mise en œuvre concrète de l'ordre de priorité ne suppose pas de renoncer aux activités en queue de liste, mais plutôt de réduire moins fortement celles qui sont en tête en cas de moyens insuffisants.

En raison de la répartition des compétences dans l'aide aux personnes âgées, l'échange avec les cantons est important pour la transmission d'informations, afin de gagner une vue d'ensemble et d'éviter des doublons entre les subventions fédérales et cantonales. À cet effet, l'OFAS a constitué un groupe de travail Confédération-cantons (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales et cantons intéressés) sur l'aide à la vieillesse.

2.1.5 Aides destinées aux personnes atteintes dans leur santé après l'âge de l'AVS

La législation prévoit qu'une partie des aides financières de l'article 101^{bis} LAVS soutienne les prestations des organisations de l'aide privée aux invalides en faveur des personnes qui n'ont été atteintes dans leur santé qu'après l'âge de référence fixé à l'article 21, al. 1, LAVS (article 222, al. 3, RAVS).

À cet effet, une enveloppe de 20 millions de francs maximum est affectée chaque année aux institutions qui reçoivent des aides financières dans le cadre de l'AI (article 74 LAI et art. 108 à 110 du règlement sur l'assurance-invalidité¹⁴) pour les prestations qu'elles ont fournies à ce groupe de personnes âgées.

2.2 Les organisations subventionnées et leurs activités

Les organisations subventionnées¹⁵ poursuivent toutes des objectifs mettant en œuvre la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de la vieillesse¹⁶. Elles conçoivent leur offre de manière autonome et fournissent des prestations dans différents champs d'activité. Dans ses directives relatives à l'évaluation des demandes d'aides financières pour l'encouragement de l'aide à la vieillesse (article 13, al. 1, LD Org V)¹⁷, l'OFAS regroupe les tâches visées à l'article 101^{bis} LAVS en trois domaines de prestations, en fonction de la logique de financement appliquée :

- Domaine de prestations DP 1 : Tâches de coordination et de développement au niveau national (art. 101^{bis} LAVS, al. 1, let. c). Pour ces travaux, l'aide financière est allouée sous forme de forfait.

Parmi ces prestations figurent, selon les organisations et leurs tâches de coordination, une fonction d'expert au niveau national, l'information et le travail de relations publiques, l'assurance-qualité, des projets de synergie, l'activité de rapport et d'évaluation.

¹³ Gasser/Knöpfel/Seifert 2015

¹⁴ Règlement sur l'assurance-invalidité (RAI ; RS 831.201)

¹⁵ Les contrats avec les organisations sont publiés sous www.bsv.admin.ch > aides financières > Organisations d'aide à la vieillesse (art. 101^{bis} LAVS)

¹⁶ Conseil fédéral 2007

¹⁷ Directives de l'OFAS relatives à l'évaluation des demandes d'aides financières pour l'encouragement de l'aide à la vieillesse en vertu de l'art. 101^{bis} de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) (LD OrgV), 2017

Montant maximal des aides financières 101^{bis} LAVS

- Domaine de prestations DP 2 : Prestations quantifiables qui bénéficient directement ou indirectement aux personnes âgées (article 101^{bis} LAVS, al. 1, let. a, b et d). Pour ces travaux, l'aide financière est allouée sur la base des unités de prestation décomptées.

Appartiennent à cette catégorie, selon les organisations, la consultation sociale, le conseil, l'assistance, l'occupation et le soutien au quotidien, les cours, la formation du personnel auxiliaire.

- Domaine de prestations DP 3 : Projets ou évaluations importants (menés dans le cadre des tâches de développement du DP1) (art. 101^{bis} LAVS, al. 1, let. c). Dans ces cas, l'aide financière est accordée uniquement pour des frais spécifiques aux projets tels que dépenses de prestataires mandatés. Il s'agit de projets à caractère unique et limités dans le temps.

Les tâches subventionnées – en particulier la coordination, le conseil social, les visites et l'accompagnement au quotidien ainsi que les services de transport – sont des activités qui se déploient sur la durée. Les aides financières leur offrent par conséquent un soutien sur le long terme. La consultation sociale de Pro Senectute, par exemple, est une prestation essentielle pour les personnes âgées qui, mieux informées, sont ensuite à même d'effectuer d'autres démarches (demande de PC, adaptation du logement, etc.). Cette prestation, comme d'autres, doit pouvoir reposer sur une certaine stabilité des conditions et de la relation contractuelle. C'est une des raisons qui expliquent que la plupart des organisations subventionnées actuellement reçoivent des aides financières depuis de nombreuses années.

Ces organisations ont des profils bien distincts : leur taille, leurs structures, leurs champs d'activité et le volume des tâches et des coûts pour lesquels elles reçoivent des aides diffèrent nettement, de même que leurs possibilités d'autofinancement ou de recours à la contribution de tiers. Ces différences expliquent l'écart entre les montants alloués. Les deux plus grandes organisations, Pro Senectute Suisse et la Croix-Rouge suisse, totalisent plus du 90 % des aides financières. Pro Senectute est l'organisation historique du domaine de la vieillesse, qui s'est consacrée après l'entrée en vigueur de l'AVS aux prestations de conseil et au bien-être des personnes âgées. Ce sont ses 24 organisations cantonales et intercantionales, dotées d'une personnalité juridique propre, qui fournissent les prestations sur le terrain. La Croix-Rouge suisse a également une longue tradition. Ses activités, menées par les 24 associations cantonales autonomes, sont bien établies et diversifiées, comme le service de transport et les visites à domicile. Sont aussi subventionnés les cours de la formation d'auxiliaires de la santé. Pro Senectute Suisse et la Croix-Rouge suisse règlent avec leurs sous-organisations, par conventions, dispositions statutaires ou règlements, la fourniture de prestations et les mesures de coordination, de soutien et de contrôle qui s'y appliquent.

Alzheimer Suisse, avec ses sections cantonales, et Parkinson Suisse ont une offre diversifiée d'information, de conseil et de groupes d'entraide. Pour leur public cible spécifique, chacune a une fonction de centre de compétence.

Ces quatre organisations sont soutenues pour leurs activités dans les domaines de prestations (DP1 et DP 2).

L'association faîtière Aide et soins à domicile Suisse reçoit des aides financières pour ses activités dans les domaines de prestations DP 1 et DP2 : à la coordination et au développement, s'ajoute la formation continue du personnel auxiliaire, à savoir des cours de base pour les aides à domicile. Elle ne reçoit en revanche pas de soutien pour ses organisations membres. Dans le cas de Curaviva (association de branche d'Artiset), les activités financées relèvent du domaine de prestations DP1 et se rapportent aux formes de logement flexibles, à domicile et dans des structures intermédiaires, et aux services centrés sur la personne.

Les trois autres organisations sont plus petites. Gerontologie CH est une plateforme interdisciplinaire qui fait le lien entre recherche, pratique et formation. Les aides financières soutiennent les activités de diffusion de connaissances spécialisées ainsi que de mise en réseau des spécialistes dans le domaine de la vieillesse (DP1). Le Conseil suisse des aînés a été fondé sur une impulsion du Conseil fédéral pour représenter les intérêts des personnes âgées, permettre

Montant maximal des aides financières 101^{bis} LAVS

leur participation aux projets politiques qui les concernent et servir d'organe de consultation pour l'administration fédérale notamment. Les tâches soutenues relèvent exclusivement de la coordination et du développement (DP1). Enfin, l'OFAS a conclu récemment un contrat avec une nouvelle organisation, le Centre de compétence national Vieillir sans violence pour des tâches d'information, de sensibilisation et de mise en réseau des acteurs concernés par le problème (DP1).

Le tableau 1 récapitule l'allocation des aides financières en fonction des organisations bénéficiaires et des domaines de prestations.

Tableau 1. Vue d'ensemble des aides financières de la Confédération en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS par organisation et domaine de prestations, selon contrat, en CHF (année 2024)

Organisation contrat actuel ¹⁾	DP1 coordination et développement	DP2 prestations quantifiables bénéficiant de façon directe ou indirecte aux personnes âgées	DP3 projets ou évaluations importants	Total par organisation
Pro Senectute Suisse (2022-2025)	12 800 000	40 900 000	300 000	54 000 000
Croix-Rouge suisse (2022-2025)	1 200 000	10 100 000	1 500 000	12 800 000
Association suisse Spitex (2023-2026)	1 217 500	260 000	62 500	1 540 000
Artiset (Curaviva) (2023-2026)	677 350	-	180 625	857 975
Alzheimer Suisse (2024-2027)	479 000	421 000	-	900 000
Parkinson Suisse (2021-2024)	275 000	322 000	-	597 000
Conseil suisse des aînés (2023-2026)	300 000	-	-	300 000
Gerontologie CH (2024-2027)	250 000	-	50 000	300 000
Total par domaine de prestations	17'198'850	52'003'000	2'093'125	71'294'975
	24,1 %	73 %	2,9 %	100 %

¹⁾ Centre de compétence national Vieillesse sans violence (2025-2028) : premier contrat à partir de 2025 (2025-2028)

Concernant les engagements contractuels, l'OFAS utilise, en 2024, 99 % du volume total des aides financières d'un montant de 72 millions.

Montant maximal des aides financières 101^{bis} LAVS

Le tableau suivant en présente l'évolution des aides financières effectivement versées en fonction des coûts effectifs reportées par les organisations, entre 2022 et 2024.

Tableau 2. Aides financières effectivement versées aux organisations d'aide à la vieillesse selon l'art. 101^{bis} LAVS, 2022-2024, en francs

Organisation	2022	2023	2024
Pro Senectute Suisse	53 782 099	53 565 283	53 662 270
Croix-Rouge suisse	10 240 000	8 714 677	6 851 257
Association suisse Spitex	1 451 170	1 282 410	1 306 878
Artiset (Curaviva)	888 266	429 834	607 830
Alzheimer Suisse	606 521	0	900 000
Parkinson Suisse	562 879	577 701	564 950
Conseil suisse des aînés	241 649	268 024	296 251
Gerontologie CH	291 500	347 202	250 000
Total	68 064 083	65 185 131	64 439 436

Les organisations n'ont pas épuisé les montants maximaux inscrits dans les contrats. Les raisons qui expliquent cet état de fait sont en partie liées à l'activité de l'organisation : il se peut que les prestations fournies aient été moins nombreuses que prévu. D'autre part, la différence entre les montants prévus et les montants effectifs peut découler des dispositions applicables à l'octroi des aides financières (article 224 RAVS) : l'organisation a eu suffisamment d'autres sources de financement à sa disposition ou son taux de réserve a été dépassé, ou alors la condition d'un taux d'autofinancement de 50 % minimum n'a pas été remplie ou l'organisation réalise des bénéfices dans certains domaines. Dans ce cas, l'OFAS procède à des réductions selon les dispositions légales. Il convient également de souligner que les aides allouées à un projet ne sont pas réparties uniformément sur les années contractuelles, mais qu'elles sont versées à la fin du projet. Si les fluctuations se situent dans la fourchette habituelle pour presque toutes les organisations, on constate des écarts substantiels au cours des trois dernières années, notamment pour la Croix-Rouge suisse. Cela s'explique par le fait que diverses prestations fournies par les organisations cantonales dans le DP 2 ont été réorientées et que les exigences posées à ces prestations ont été reformulées. Or la mise en œuvre prend plus de temps que prévu. En outre, la plus grande association cantonale, celle de Zurich, ne reçoit actuellement pas de subventions, le taux de réserve étant dépassé (ce qui correspond à environ 2 millions de francs par an). Cela conduira également à des réductions dans le contrat en cours. Enfin, une grande partie des aides allouées aux projets (au total 2,5 millions de francs) sera probablement versée pendant la dernière année contractuelle. Le contrat avec Alzheimer Suisse, quant à lui, a été suspendu en 2023 en raison du taux de réserve trop élevé.

Conformément à l'art. 74 LAI, les prestations fournies par les organisations d'aide aux personnes handicapées à des assurés en âge AVS sont décomptées du fonds AVS et soldées tous les quatre ans, c'est-à-dire à la fin de chaque période contractuelle ; le dernier décompte portait sur la période 2020-2023. Ainsi, il n'y a pas encore de données concernant la période actuelle 2024-2027. Les engagements contractuels correspondent au plafond de 20 millions de francs. Les plus importantes de ces organisations, en termes de volume de prestations subventionnées par l'AVS, sont l'Union centrale suisse pour le bien des aveugles (UCBA), la Ligue pulmonaire et la Ligue suisse contre le rhumatisme. Les prestations concernées consistent en des cours et des prestations de conseil.

2.3 Conclusion intermédiaire

Le champ de l'aide à la vieillesse subventionné par la Confédération est clairement délimité par la loi. Seules les organisations qui remplissent les critères d'éligibilité peuvent solliciter des aides financières pour des activités et prestations dans des domaines eux aussi circonscrits. Au cas où les montants demandés dépasseraient les moyens du fonds AVS à disposition, l'ordre de priorité devra s'appliquer.

Les aides financières de l'article 101^{bis} LAVS sont destinées à soutenir sur la durée une offre de base de prestations d'aide aux personnes âgées, en particulier à celles qui sont vulnérables, et à leurs proches : consultation sociale et conseil à des groupes spécifiques, visites à domicile, service de transport ou cours, entre autres. Le travail de coordination et de développement, qui vise notamment l'efficacité et l'amélioration continue des prestations, constitue la priorité des aides de la Confédération, puisque ces activités nécessaires, menées au niveau national, sont moins susceptibles de recevoir des contributions d'autres acteurs publics et privés.

Les organisations soutenues actuellement ont une longue expérience. Leurs prestations se complètent bien. L'OFAS, chargé des contrats pour la Confédération, veille à informer les responsables cantonaux de l'aide à la vieillesse et à faciliter les échanges en vue d'une politique cohérente dans ce domaine.

En raison des engagements contractuels en cours, l'OFAS épuise en 2024 les ressources disponibles. Toutefois, les montants maximaux prévus dans les contrats ne seront pas épuisés dans tous les cas, notamment en raison des conditions légales qui peuvent entraîner des réductions des aides. Ils se situent dans la plage de fluctuation habituelle, à l'exception de la Croix-Rouge suisse (CRS). L'OFAS s'attend à ce que les prestations facturées par la CRS soient à nouveau nettement plus élevées en 2025 que l'année précédente. Il s'attend en outre à ce qu'elle sollicite, pour la période 2026-2029, des aides financières au moins équivalentes au volume actuel.

3 Pilotage et évaluation des aides financières

3.1 Pilotage par l'OFAS

L'OFAS est chargé de piloter les aides financières qu'il octroie par contrat. La pratique a évolué au fil du temps. Elle se fonde actuellement sur les directives mentionnées plus haut (2.2), élaborées en 2017 en conformité avec la loi sur les subventions et avec les recommandations formulées par le Contrôle fédéral des finances entre 2012 et 2016 dans ses rapports d'audits des subventions¹⁸. L'OFAS a révisé tous les contrats et réorganisé les procédures et processus appliqués au dépôt des requêtes et tout au long de la mise en œuvre des contrats.

L'examen de l'OFAS porte non seulement sur les prestations, mais encore sur la situation financière de l'organisation ainsi que sur les coûts occasionnés par la fourniture des prestations. Les processus de reporting annuels ont été développés, systématisés et complétés par des audits périodiques sur place.

Entré en vigueur en 2022, l'article 25 LSu modifié « Contrôle de l'accomplissement de la tâche » exige que chaque unité administrative dispose de plans de contrôle écrits et ajustés aux risques pour les subventions qu'elle octroie. Ces plans uniformisent les points à contrôler, en veillant à un rapport proportionné entre les contrôles et les risques. L'OFAS a établi un plan de contrôle correspondant, avec une matrice de risques.

De plus, l'OFAS exige une approche orientée sur les résultats : l'organisation subventionnée doit disposer de bases stratégiques et programmatiques, élaborer des modèles d'effets et des concepts d'évaluation pour l'analyse de la mise en œuvre et des effets de ses prestations.

Les évaluations, auxquelles doivent procéder régulièrement les organisations, sont destinées à se développer davantage à l'avenir. Elles doivent apporter des informations utiles pour les

¹⁸ CDF 2020

deux parties et sont appelées à constituer un important instrument de pilotage des activités subventionnées pour l'office en charge des aides financières.

3.2 Dimensions et critères d'appréciation

L'exercice de pilotage des aides financières implique que des critères d'appréciation soient définis, connus des parties et respectés.

La loi sur les subventions exige, entre autres, que le but des aides soit atteint de manière économique et efficace (article 1, al. 1, let. b, LSu). Dans la législation spéciale, l'article 224^{bis}, al. 2, RAVS précise que la détermination du montant maximal alloué aux aides financières doit reposer sur une évaluation de l'adéquation, de l'économicité et de l'efficacité des aides accordées. Les aides doivent également répondre à un besoin avéré.

Les dimensions définies ci-après servent de référence pour l'appréciation de l'usage des subventions par les organisations bénéficiaires :

- Adéquation avec les objectifs : Les prestations respectent les prescriptions d'ordre supérieur (notamment cadre légal, directives, stratégie, valeurs) et contribuent à réaliser le but assigné à l'aide aux personnes âgées.
- Conformité aux besoins : Les prestations répondent aux besoins avérés du groupe cible, à savoir les personnes âgées et en particulier celles qui sont vulnérables.

Les besoins sont potentiellement très variés et leur appréciation est complexe (voir plus loin ch. 4). Pour être opérationnel, le critère de la conformité aux besoins tient compte de trois aspects : les prestations répondent effectivement à une demande, ce qui laisse présumer leur pertinence ; elles doivent être accessibles et délivrées d'une façon adaptée aux possibilités et limitations des personnes. Elles ne doivent pas être redondantes par rapport à l'offre d'autres prestataires non subventionnés.

- Économicité : Les coûts des prestations doivent être appropriés ; le rapport coût/output doit être justifiable et plausible, les moyens engagés doivent produire un output élevé, sans servir à financer des éléments inutiles ou superflus.
- Efficacité : Les prestations sont conçues pour déployer des effets positifs pour les personnes âgées (en termes d'information, de comportements, de gain d'autonomie et d'indépendance). La conception des prestations présuppose donc une connaissance des effets, vérifiée par des évaluations périodiques et suivies d'éventuels correctifs.

Ces dimensions sont opérationnalisées tout au long du processus de gestion des contrats, à l'aide de la documentation mise à disposition et des contrôles effectués à chaque moment clé (requête, contrat, controlling, audit, évaluation) (tableau 3 ; tableau 6 détaillé en annexe). Les audits permettent en outre de mettre en évidence des aspects de gouvernance et de gestion des risques.

Tableau 3. Opérationnalisation des dimensions de l'appréciation au cours du contrat

Étape/moment clé du contrat	Adéquation	Conformité aux besoins	Économicité	Efficacité
Analyse de la documentation à l'appui de la requête, thèmes approfondis lors de la négociation	X	X	X	X
Dispositions du contrat et de son annexe	X	X	X	X

Analyse dans le cadre du controlling de l'activité et des finances	X	X	X	
Analyse dans le cadre de l'audit	X			
Évaluations		X		X

3.3 Évaluations mandatées par les organisations

Les organisations qui bénéficient d'aides financières sur la base de l'article 101^{bis} LAVS sont en principe tenues d'effectuer des évaluations. Les directives de l'OFAS le prévoient (article 20, LD OrgV) et les contrats précisent le but et l'objet qui ont été convenus pour les évaluations à effectuer sur la période contractuelle. Les travaux peuvent être cofinancés au titre de projets (domaine de prestation DP3) à hauteur de 50 % maximum des coûts effectifs. Cette activité d'évaluation a été formalisée récemment et est appelée à se développer, dans le cadre des contrats actuels et futurs.

Les contrats avec les organisations subventionnées définissent dans leur annexe des objectifs en termes d'effets et de prestations. Les organisations disposent de modèles des effets et de concepts d'évaluation¹⁹. Jusqu'ici (entre 2018 et fin 2024), six évaluations externes, sur des thèmes définis en accord avec les organisations et prévus dans les contrats, ont été menées à bien. Ce sont des sources d'information dans l'intérêt des deux parties, tant pour rendre compte de l'utilisation conforme et efficace des moyens (évaluation sommative) que pour procéder à des ajustements fondés (évaluation formative). Pour le pilotage des aides financières par l'OFAS, les évaluations constituent une plus-value.

Les évaluations achevées couvrent l'ensemble des offres d'une organisation ou sont ciblées sur un domaine ou une prestation. Elles renseignent principalement sur la conformité aux besoins et sur l'efficacité des prestations soutenues par les aides financières. Le tableau 4 ci-dessous indique l'objet des évaluations et la date du rapport final mis à la disposition de l'OFAS, mais pas nécessairement publié par l'organisation mandante (disponible sur demande).

Ne sont pas mentionnées ici les autres activités des organisations à caractère évaluatif, comme les enquêtes de satisfaction, qui apportent des connaissances intéressantes sans toutefois remplir les critères d'une évaluation scientifique indépendante. Les travaux dont les résultats sont résumés ci-après sont de premières évaluations qui seront suivies d'autres études des effets. Le processus est en développement et profitera progressivement des connaissances apportées.

Tableau 4. Évaluations des organisations, par domaine de prestations

Prestations évaluées	Organisation / date de l'évaluation
DP1 Coordination et développement	
Coordination et échanges avec d'autres organisations ; fonction d'expert au niveau national ; information et travail de relations publiques ; coordination interne et assurance-qualité ; projets de synergie ; saisie des prestations, activité de rapport et évaluation	Pro Senectute Suisse (2024) ²⁰

¹⁹ À l'exception du CSA, à l'heure actuelle

²⁰ Stettler/Heusser/Zeyen/Keller/Egger 2024

Élaboration de bases dans 4 domaines liés à l'habitat intégré ; échanges entre spécialistes et coordination des activités/coopération avec d'autres organisations du domaine de la vieillesse ; fonction d'expert au niveau national	Artiset (Curaviva) (2023) ²¹
Tâches de coordination et de développement (l'évaluation porte principalement sur le DP2, voir ci-dessous)	Parkinson Suisse (2023) ²²
Évaluation accompagnant l'introduction d'un instrument de mesure du besoin dans le système informatique des organisations d'aide et soins à domicile (mise en œuvre du module interRAI HC _{Schweiz})	Aide et soins à domicile Suisse (2022) ²³
DP2 Prestations quantifiables bénéficiant de façon directe ou indirecte aux personnes âgées	
Consultation sociale	Pro Senectute Suisse (2024) ²⁴
Cours (formation et culture / mobilité / sport) du point de vue de l'accessibilité pour les personnes vulnérables	Pro Senectute Suisse (2023) ²⁵
Information, groupes d'entraide, conseil, séminaires à caractère de consultation, aides	Parkinson Suisse (2023) ²⁶
DP3 Projets ou évaluations importants	
Les projets soutenus dans le domaine de prestations DP3 doivent faire l'objet d'une évaluation (ces projets ne sont pas détaillés ici)	

Le modèle des effets (figure 1) appliqué par les organisations selon les aides pratiques de l'OFAS distingue les buts atteints dans la mise en œuvre en termes de produits ou *outputs*, c'est-à-dire de prestations fournies, des effets déployés aux différents niveaux sur les intermédiaires et le groupe cible des personnes âgées et de leurs proches (*outcomes*). L'*impact*, à plus long terme et d'une portée sociétale plus large, complète la chaîne des effets. Les évaluations, dont l'ambition doit rester en rapport avec le volume des activités et des subventions, ne portent cependant pas sur toute la chaîne ; l'accent est mis sur les outputs et les outcomes.

²¹ Brägger 2023a

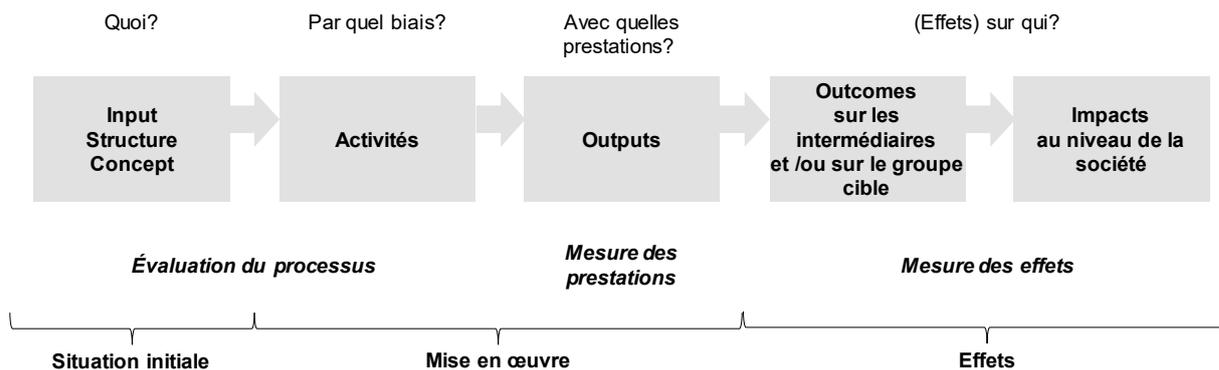
²² Brägger 2023b

²³ Ecoplan 2022

²⁴ Müller/Thorshaug/von Bergen/Schwegler/Hostettler 2024

²⁵ Gisiger/Lügstenmann/Hotz/Buser 2023

²⁶ Brägger 2023b

Figure 1. Modèle des effets simplifié

Évaluations portant sur le DP1

L'évaluation du DP1 de Pro Senectute Suisse a donné un résultat positif. Les objectifs fixés dans le contrat pour les outputs et les outcomes sur les intermédiaires ont été atteints ou le seront vraisemblablement au terme de la période contractuelle. Certaines difficultés et possibilités d'amélioration ont pu être identifiées grâce à l'évaluation.

Au niveau national, l'organisation apporte son expertise de l'aide aux personnes âgées (*output*) et celle-ci est appréciée par les spécialistes (*outcome*) qui l'estiment orientée sur les objectifs de maintien de l'autonomie et de participation des seniors. Pro Senectute remplit sa mission de coordination et de facilitatrice d'échanges avec les autres organisations du domaine de la vieillesse (*output*). Les rencontres et contacts sont considérés comme importants et utiles (*outcome*). Pro Senectute effectue à travers divers canaux son travail d'information sur des thèmes importants pour les aînés, les proches et les professionnels du domaine de la vieillesse (*output*) ; cette prestation est bien accueillie par les acteurs interrogés (*outcome*). Bien que l'effet sur le groupe cible soit difficile à estimer, la diffusion de connaissances dans le public est jugée potentiellement utile et adaptée aux différents destinataires.

À l'interne, Pro Senectute Suisse doit aussi assurer la coordination de ses sous-organisations et la qualité de leurs services. L'évaluation montre que les bases d'une fourniture de prestations uniforme et de qualité ont été élaborées et que les l'organisation centrale a pris les dispositions nécessaires à cet effet (*output*). Les sous-organisations sont dans l'ensemble satisfaites des conditions mises en place et jugent positifs leurs effets sur la fourniture de prestations, mais peinent à réaliser pleinement l'accès des personnes âgées vulnérables à l'offre de cours (*outcome*). Les activités se rapportant à l'exploitation des synergies au sein de l'organisation et au reporting vis-à-vis de l'OFAS reçoivent une appréciation entièrement positive, tant du point de vue des mesures (*output*) que de l'efficacité du travail en exécution du contrat (*outcome*).

Dans le domaine de prestations DP1 de son précédent contrat (2019-2022), Curaviva devait poursuivre le développement de sa vision de formes d'habitat centrées sur la personne et ses besoins, avec soins et prise en charge intégrés, et ancrées dans l'espace social. Elle devait élaborer des bases dans quatre thématiques liées au modèle d'habitat, encourager les échanges, la coordination et la coopération avec d'autres organisations et exercer une fonction d'experte au niveau national. L'évaluation porte sur la pertinence, la qualité et les effets des différents produits.

Les bases élaborées ont été bien notées pour leur pertinence et leur qualité et, généralement, pour leur utilité (*output*). Grâce à ce travail conceptuel, Curaviva a favorisé le transfert de connaissances et obtenu un certain consensus autour des besoins identifiés et de son modèle d'habitat pour personnes âgées, réussissant à se positionner comme experte dans ce domaine (*outcome*).

L'évaluation accompagnant la mise en œuvre de l'introduction d'interRAI HC_{Schweiz}, un module informatique de mesure des besoins, par Aide et soins à domicile Suisse a elle aussi donné de

bons résultats. Elle portait sur les mesures prises par l'organisation (*outputs*), puis sur les dispositions prises par les fournisseurs de logiciels et sur les résultats visés dans les organisations de spitex (*outcomes*), selon le modèle des effets appliqué. Le travail de l'organisation a conduit avec succès à la mise en place de l'instrument.

Évaluations portant sur le DP2

Le modèle des effets (figure 1) est aussi utilisé pour l'évaluation des prestations quantifiables profitant directement ou indirectement aux personnes âgées et à leurs proches. Les évaluations menées jusqu'ici par les organisations ne couvrent qu'une partie de la chaîne des effets.

La prestation phare du DP2, la consultation sociale de Pro Senectute, a été étudiée du point de vue de l'adéquation de la prestation pour les personnes vulnérables et leurs personnes de référence (*output*), et sous l'angle de leurs effets sur les groupes cibles (*outcome*) : sécurité matérielle, maintien de l'indépendance, participation. En plus, les conditions de la mise en œuvre ont aussi été évaluées, avec une appréciation très positive.

L'évaluation conclut que les objectifs de prestation (*output*) sont atteints : la consultation sociale est gratuite, fournie dans toute la Suisse par un personnel qualifié, selon différentes modalités (dans les bureaux bien situés et faciles d'accès, à domicile, par téléphone). Parmi les personnes vulnérables, celles qui ont de faibles revenus sont plutôt bien servies, mais l'accès est plus difficile en cas de problèmes psychiques, d'isolement, de faible niveau de formation ou pour les personnes de langue étrangère. L'activité de conseil est adaptée aux besoins individuels et conforme aux objectifs fixés. La qualité de la fourniture de la prestation est appréciée. L'efficacité (*outcome*) de la consultation sociale ressort de l'évaluation : la satisfaction de la clientèle est élevée. Celle-ci relève des effets positifs sur son niveau de connaissances, sur ses capacités à entreprendre des démarches et sur ses ressources matérielles grâce aux prestations demandées. À plus long terme, la situation de logement, l'autonomie et la qualité de vie des personnes profitent aussi d'une amélioration.

L'offre de cours de Pro Senectute a été évaluée quant à son accessibilité par les personnes vulnérables selon les aspects suivants : les offres permettent d'établir un premier contact avec les personnes visées et, au-delà, reçoivent leur adhésion. Il s'agit d'une évaluation de l'*output* (*output*). L'enquête réalisée montre que 37 % des participantes et participants à des cours ne présentent aucune caractéristique de vulnérabilité selon la définition à laquelle se réfère l'OFAS et qui repose sur quatre dimensions (économique, physique/psychique, sociale, culturelle ; voir 2.1.4), tandis que 63 % répondent à au moins une dimension de la vulnérabilité. Parmi eux, 18 % sont vulnérables dans au moins deux de ces quatre dimensions. Selon le type et les caractéristiques du cours, l'accès des personnes vulnérables est toutefois variable. Ces dernières semblent surtout s'intéresser aux offres portant sur des thèmes spécifiques à la vieillesse, par contraste avec les cours de sport, de langue ou d'informatique, par exemple. Parmi les personnes qui correspondent à moins une dimension de la vulnérabilité, l'accessibilité aux cours semble être la meilleure pour celles qui ont un désavantage socio-culturel. Il faut cependant noter que l'identification des indicateurs pertinents pour mesurer la vulnérabilité est exigeante d'un point de vue méthodologique ; ce point devra être développé en vue de futures évaluations.

Parkinson Suisse a fait évaluer l'utilité et l'efficacité de ses prestations du DP2. L'évaluation porte sur les effets (*outcome*) pour différents groupes cibles : les personnes atteintes de la maladie de Parkinson et leurs proches, le personnel spécialisé, les organisations partenaires. Il s'agit d'abord de savoir si les activités de Parkinson Suisse fournissent à ces différents destinataires les services, les connaissances, les offres et les possibilités d'échange et de collaboration dont ils ont besoin. À un autre niveau, l'effet visé est de renforcer les compétences et la capacité d'agir du personnel spécialisé, des patients et de leurs proches.

L'évaluation atteste que l'offre de Parkinson Suisse correspond aux besoins, qu'elle est jugée importante, utile et de bonne qualité. Les personnes qui y ont recours en retirent un bénéfice concret qui améliore leur quotidien. L'évaluation a un caractère formatif prononcé : elle relève un potentiel d'amélioration dans la connaissance de l'offre par les patients et les spécialistes

et dans l'accessibilité ; le recours aux prestations pourrait ainsi être étendu. Les partenariats avec d'autres organisations et avec les groupes d'entraide présentent également un potentiel d'amélioration.

3.4 Conclusion intermédiaire

Les instruments mis en place pour le suivi des contrats permettent de s'assurer d'une utilisation adéquate, conforme aux besoins, économique et efficace des aides financières. Les évaluations commanditées par les organisations pour évaluer leurs prestations subventionnées parviennent à des conclusions globalement positives quant aux effets de leurs prestations en termes d'output et d'outcome. Sur cette base, aucun correctif d'ordre général ne s'impose qui remette en cause le montant global des aides financières. Les résultats indiquent au contraire de poursuivre selon le modèle actuel.

4 Évolution future des besoins

4.1 Sources

La détermination du montant maximal disponible pour les aides financières sur les années 2026-2029 requiert une estimation des besoins futurs. La documentation fournie par les organisations dans le cadre du dépôt de la requête, des négociations et du reporting contiennent des descriptions de l'environnement dans lequel les prestataires évoluent et des indications sur leur appréciation des défis à venir, dominés par le vieillissement démographique. Ces documents sont une source d'information partielle sur l'évolution des besoins du point de vue des organisations.

Pour avoir une base de décision qui repose sur une vision plus indépendante et plus complète, l'OFAS a fait réaliser une étude par un mandataire externe. Il l'a chargé de présenter une vue d'ensemble des facteurs influant sur les besoins en matière d'aide à la vieillesse, puis de sélectionner des indicateurs pour mesurer l'évolution des principaux facteurs, en fonction de leur potentiel explicatif et des données disponibles. Après avoir testé la qualité de prédiction des indicateurs à partir de l'évolution passée des besoins couverts par les aides financières, le mandataire devait construire un modèle de prévision permettant d'obtenir des projections partielles pour la période 2026-2029. Ce travail à caractère exploratoire avait aussi pour but de mettre en évidence les lacunes et difficultés auxquelles il faudrait remédier progressivement, dans la mesure du possible, pour améliorer les projections périodiques et, avec elles, les bases de décisions futures. L'étude « Évolution des besoins en prestations d'aide aux personnes âgées selon l'article 101^{bis} LAVS »²⁷ a été réalisée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS SA, Berne.

L'équipe de recherche s'est référée à la littérature scientifique²⁸ et a mené des entretiens avec des experts et expertes des questions liées à la vieillesse et à la santé, d'une part, avec des représentantes et représentants d'organisations subventionnées de l'aide aux personnes âgées et de l'aide aux personnes invalides, d'autre part. Les analyses empiriques se fondent en grande partie sur les données de l'Enquête suisse sur la santé (ESS)²⁹.

4.2 Facteurs influant sur les besoins et le recours aux prestations

4.2.1 Besoin de soutien et recours aux prestations

Les besoins de soutien se manifestent dans différents domaines de la vie quotidienne et sociale. L'étude citée retient ceux-ci : la participation sociale, la prévention et le renforcement des ressources, l'activité physique et la nutrition, l'organisation du quotidien, l'organisation du ménage, la présence, les contrôles réguliers, l'orientation et la coordination. Logiquement, l'offre de prestations devrait reposer sur la connaissance des besoins. Or ceux-ci sont difficiles à

²⁷ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025

²⁸ Voir bibliographie de Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025

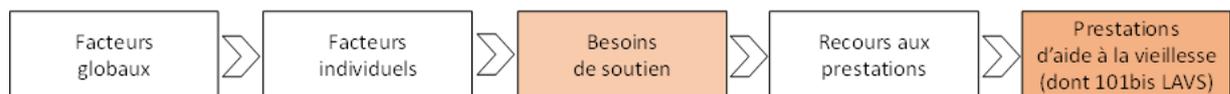
²⁹ OFS, Enquête suisse sur la santé (ESS) ; enquête menée périodiquement tous les cinq ans qui livre aussi des informations importantes pour le besoin de soutien (www.ofs.amin.ch) > statistiques > santé > enquêtes > enquête suisse sur la santé

appréhender et à quantifier. Pour s'en approcher, on peut se fonder sur les prestations effectivement demandées et fournies, qui sont connues. Mais l'image n'est pas parfaite car, dans la réalité, des besoins demeurent non couverts, par exemple parce que les personnes ne demandent pas les prestations correspondantes pour différentes raisons ou parce qu'il n'existe pas d'offre disponible et accessible. Il y a donc potentiellement un décalage entre le volume des besoins et celui des prestations du domaine de l'aide aux personnes âgées en général et, en particulier, celui des prestations du champ de l'article 101^{bis} LAVS (figure 2).

4.2.2 Modèle d'influence

L'étude propose une vue d'ensemble des facteurs influant sur le besoin de soutien des personnes âgées sous la forme d'un modèle d'influence³⁰. Le modèle distingue diverses catégories de facteurs, avec leurs interactions, et représente les relations de ces facteurs avec les besoins de soutien. Comme les besoins ne sont pas identiques à la demande de prestations, le modèle opère aussi une distinction qui permet de tenir compte du non-recours. Finalement, l'évolution du recours aux prestations détermine l'évolution des prestations, de l'aide à la vieillesse en général, et en particulier celles qui nous intéressent ici dans le cadre de l'article 101^{bis} LAVS.

Figure 2 Base du modèle d'influence



Facteurs globaux

Le modèle d'influence part des facteurs globaux qui dessinent les tendances de fond de la société sur le long terme. Ils sont regroupés en trois catégories : l'évolution démographique, l'évolution sanitaire et l'évolution sociétale.

L'évolution démographique³¹ s'impose comme tendance dominante parmi les déterminants des besoins en prestations de soutien chez les personnes âgées. Tandis que le haut de la pyramide – les classes d'âges à partir de 65 et surtout de 80 ans et plus – s'élargit du fait de l'augmentation de l'espérance de vie et de l'arrivée au sommet des cohortes nombreuses de baby-boomers, le bas se rétrécit en raison du faible taux de fécondité. De 1,64 million, soit 18,9 % de la population, en 2020, les personnes de 65 ans et plus dépasseront les 2 millions en 2030 (22,1 % de la population) et compteront pour un quart de la population en 2045. Simultanément, les 80 ans et plus passeront de 0,46 (5,4 %) million en 2020 à 0,66 million (7 %) en 2030 pour atteindre les 10 % de la population en 2045. Toutes choses égales par ailleurs, le nombre plus élevé d'individus dans ces groupes des 65+ et 80+ et la plus forte proportion que ceux-ci représentent s'accompagneront de besoins de soutien croissants.

La composition de la population âgée selon le critère de l'origine, migratoire ou non, se modifiera vraisemblablement aussi, avec une plus forte présence des personnes issues de la migration dans les classes d'âges élevées, jusqu'ici moins hétérogènes que la population en âge actif. Ce changement démographique peut avoir un effet potentiel, à préciser, sur les besoins et les prestations.

Les autres facteurs étudiés serviront principalement à nuancer l'appréciation du rôle du vieillissement démographique.

Ainsi, l'espérance de vie en bonne santé, dans la catégorie « évolutions sanitaires »³² des facteurs globaux, est pertinente pour évaluer les besoins de soutien futurs. L'espérance de vie sans incapacité fonctionnelle a plutôt augmenté, mais sur une existence plus longue, le temps

³⁰ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 9

³¹ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 12, sur la base des données de l'OFS 2022, scénario de référence

³² Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 12 et suiv.

vécu avec incapacités reste stable. Les comportements en matière de santé présentent certaines améliorations, notamment dans la diminution de la consommation d'alcool ou la pratique plus fréquente d'une activité physique suffisante, tandis que d'autres signaux tels que la prévalence de l'obésité ou la consommation de tabac stagnent.

Malgré ces tendances positives, davantage de personnes âgées déclarent souffrir de problèmes de santé chroniques. Leur proportion atteint ou dépasse les 50 % en 2022 (50 % pour les 65-74 ans, 55 % pour les 75 ans et plus). La prévalence des maladies non transmissibles (maladies cardio-vasculaires, respiratoires, musculosquelettiques, diabète et cancer) et de la multimorbidité progresse également, ainsi que le nombre de personnes touchées. Ces observations laissent présager des besoins accrus en prestations de soutien, mais d'autres éléments peuvent intervenir pour atténuer la dépendance à des aides externes. Les personnes âgées elles-mêmes s'auto-déclarent en grande majorité (près de 70 % chez les 75 ans et plus) en bonne ou très bonne santé, et seules 6 % s'estiment en mauvaise ou très mauvaise santé.

En plus des problèmes physiques, les troubles psychiques touchent aussi, et de plus en plus, les personnes âgées, bien que la prévalence dans ces classes d'âges reste inférieure à celle qui se rapporte aux classes plus jeunes. La démence, quant à elle, est étroitement liée à l'âge et gagnera du terrain du fait de l'augmentation de la population âgée. En 2022, 150'000 personnes étaient concernées par cette pathologie.

Les évolutions sanitaires ne dessinent donc pas une tendance unique et ne permettent pas de tirer des conclusions sans prendre en compte d'autres éléments.

Toujours au niveau global, les évolutions sociétales³³ constituent un autre groupe de facteurs qui se rapportent aux ressources et à l'environnement des personnes âgées. La formation est une première ressource d'importance, souvent liée à la situation socio-économique. Le niveau de formation a nettement progressé dans la population en général et également chez les aînés ; avec la formation, l'accès à l'information sur la santé comme sur les prestations, et la capacité à utiliser les outils numériques, gages d'autonomie dans la société actuelle. Mais une part non négligeable des personnes âgées parmi les plus vulnérables reste en marge de cette évolution et se trouve confrontée à la digitalisation comme à une barrière.

Un changement marqué en faveur du maintien à domicile s'est opéré dans la politique de la vieillesse au cours des dernières décennies. L'entrée en établissement médico-social (EMS) est plus tardive que précédemment, et de plus en plus de personnes restent dans leur lieu de vie habituel jusqu'à un âge avancé. Pour plus du tiers d'entre elles, cela signifie vivre seul(e), la tendance étant probablement appelée à s'accroître. Même lorsqu'elles ne sont pas totalement isolées et sans contacts familiaux et extra-familiaux, les personnes concernées ont potentiellement moins de chance de pouvoir compter sur quelqu'un au quotidien, en raison de l'éloignement géographique des enfants et petits-enfants, de leurs occupations professionnelles, ou du faible réseau social dans le quartier, par exemple. Avec une attitude plus encline que par le passé à faire appel à des services externes, les aînés pourraient à l'avenir avoir davantage besoin de soutien à domicile et recourir dans une plus forte mesure à des prestations d'aide formelles.

Pour compléter le tableau des facteurs globaux, les chercheurs ont encore voulu rendre compte d'autres évolutions plus difficiles à classer et, surtout, plus diffuses dans leurs effets qui ne se manifesteront que sur le long terme. Ils les ont regroupées dans la catégorie des « facteurs intervenants »³⁴. Il s'agit des politiques de prévention et de promotion de la santé, dont il est attendu qu'elles améliorent l'état de santé, les capacités et l'autonomie. D'une manière plus générale, le développement d'une approche positive du vieillissement qui s'accompagne de mesures de stimulation des capacités plus que de compensation des déficits pourrait avoir des répercussions sur les besoins comme sur la façon d'envisager l'aide aux personnes âgées. Par ailleurs, les effets du changement climatique sur les besoins et sur la fourniture de prestations restent encore à étudier. Enfin, du côté de l'offre de services, le personnel est une préoccupation majeure. Tant les proches disponibles pour le soutien à domicile que le personnel qualifié

³³ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 :14 et suiv.

³⁴ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 :16 et suiv.

de la santé et du social ou que les bénévoles œuvrant pour les organisations du domaine de la vieillesse seront encore plus difficiles à recruter et mobiliser à l'avenir.

Facteurs individuels

L'évolution des facteurs globaux se reporte sur les facteurs individuels qui, à leur tour, influent sur les besoins puis sur le recours aux prestations. À ce niveau, les facteurs sont groupés en trois catégories : les limitations et ressources, les aspects socio-économiques et l'environnement.

Les limitations fonctionnelles augmentent très fortement avec l'âge. Entre 65 et 74 ans, 11,4 % des personnes présentent des limitations légères dans leurs activités instrumentales de la vie quotidienne (AVQI)³⁵ et 7,6 %, des limitations importantes ou complètes (2022). À partir de 75 ans, plus d'un quart des personnes (26,3 %) fait face à des limitations sévères, 18,3 % à des limitations encore légères.

Les limitations fonctionnelles sont un facteur en lien direct avec le besoin d'aide. Les études relèvent une tendance à la diminution de la prévalence de ces limitations au sein de la population âgée au cours des dernières années. En termes absolus, le nombre de personnes concernées augmente toutefois avec la taille du groupe cible.

L'avancée en âge ne s'accompagne pas irrémédiablement de limitations. Il faut aussi observer les facteurs de protection qui réduisent le risque de dépendance. Les ressources psychosociales compensent certains déficits et contribuent à la qualité de vie. Ce sont notamment le sentiment de maîtrise de la vie, la résilience, l'auto-efficacité, une santé psychique positive.

Le deuxième groupe de facteurs au niveau individuel rassemble les caractéristiques socio-économiques³⁶. Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), le taux de pauvreté dans la population âgée est resté stable, autour des 15 %, et celui du risque de pauvreté mesuré à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent est aussi resté stable, entre 20 et 25 %. Ces proportions ne sont pas négligeables. Il faut toutefois prendre en considération que le calcul n'intègre pas la fortune, importante source de sécurité économique chez les retraitées et retraités. Pour mieux apprécier la situation, d'autres approches comme la capacité à nouer les deux bouts ou à faire face à une grosse dépense imprévue sont plus parlantes. L'effet de la situation financière sur les besoins de soutien et le recours aux prestations est ambivalent. Une condition aisée fait généralement partie d'une constellation d'éléments positifs comme un bon niveau de formation, une meilleure santé, mais aussi une facilité d'accès à des services. La santé des personnes pauvres est tendanciellement plus précaire, mais il leur est souvent plus difficile de recourir aux offres dont elles auraient besoin. Dans l'ensemble, ce sont pourtant bien les personnes les plus pauvres qui ont davantage recours aux prestations d'aide.

Le soutien social est une ressource précieuse pour réduire le besoin de recourir à des services et prestations d'aide. Les préoccupations relatives à la fragilisation du milieu familial ou au sentiment de solitude croissant chez les personnes âgées s'appuient sur des réalités indéniables. D'autres tendances offrent des perspectives plus réjouissantes, avec une ouverture plus grande des nouvelles générations de seniors à des réseaux de relations de confiance élargis.

Enfin, le groupe des facteurs environnementaux³⁷ met en évidence l'influence du cadre de vie sur les besoins d'aide des personnes âgées. À ce propos, la tendance volontairement promue de privilégier l'ambulatoire au stationnaire doit s'accompagner de mesures concrètes de soutien à domicile pour être effective. La façon dont cette politique est mise en œuvre se répercutera vraisemblablement sur les prestations d'aide offertes et demandées.

³⁵ Limitations fonctionnelles dans les activités quotidiennes instrumentales (AVQI) : par ex. faire les courses, préparer les repas, gérer ses finances, se déplacer ; par contraste, les limitations fonctionnelles dans les activités de la vie quotidienne de bas (AVQB) se rapportent aux fonctions élémentaires (se nourrir, se laver, s'habiller, se lever, etc.) et nécessitent plus souvent des soins qu'un seul accompagnement.

³⁶ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 20 et suiv.

³⁷ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 22 et suiv.

4.3 Modèle de prévision

L'inventaire des facteurs d'influence qui précède donne une idée générale du cadre théorique dans lequel il faudrait étudier l'évolution des besoins futurs en prestations d'aide aux personnes âgées. Plusieurs tendances ont des effets ambivalents ou s'opposent, et d'autres encore ne peuvent pas être analysées plus en détail ou n'auront des répercussions qu'à plus long terme. Conformément au mandat de recherche, l'étude réalisée fait un pas supplémentaire en sélectionnant les indicateurs appropriés à l'analyse empirique de l'évolution des facteurs globaux et individuels qui viennent d'être décrits. Pour cette étape de la démarche, il est renvoyé à l'étude³⁸.

Au final, l'analyse aboutit au choix des cinq indicateurs qui s'avèrent en théorie les plus pertinents pour prévoir l'évolution future des besoins et du recours aux prestations d'aide à la vieillesse :

- l'âge : nombre de personnes âgées de 65 ans et plus
- les limitations : AVQI
- les ressources psychosociales : sentiment de maîtrise de vie
- le niveau de formation : plus haut niveau de formation atteint
- le soutien social : selon l'échelle d'Oslo³⁹
- la situation financière : difficulté à joindre les deux bouts

La sélection de ces indicateurs se fonde aussi sur le fait que ceux-ci sont documentés dans l'ESS, une base solide qui fait l'objet d'un suivi dans le temps. Ils offrent en outre l'avantage de couvrir les quatre dimensions de la vulnérabilité⁴⁰ que sont le capital physique, le capital culturel, le capital social et le capital économique. Pour rappel, ce travail de recherche sur l'évolution des besoins d'aide chez les personnes âgées a pour but de prévoir les moyens à mettre à la disposition de l'aide à la vieillesse relevant de l'article 101^{bis} LAVS. Or les prestations aux aînés financées dans ce cadre doivent s'adresser en particulier aux personnes vulnérables.

L'analyse empirique⁴¹ de l'évolution temporelle des indicateurs sélectionnés et de leur corrélation avec la mesure du recours aux prestations formelles d'aide à domicile⁴² confirme, sur la base des observations passées, la pertinence du choix. La disponibilité et la comparabilité parfois limitées des données sur la période étudiée (ESS 2012/2017/2022) ne permettent cependant pas une analyse plus fine de la relation avec l'un ou l'autre type de prestation.

L'intérêt se porte enfin sur le futur. Est-il possible de prédire l'évolution prochaine, sur la période 2026-2029, des prestations pour lesquelles les aides financières sont versées ? L'étude citée répond à cette question par une évaluation qualitative suivie d'une projection quantitative portant, à titre d'exemple, sur une prestation clé suffisamment documentée, la consultation sociale de Pro Senectute⁴³.

4.4 Résultats qualitatifs et quantitatifs

4.4.1 Tendances générales

À l'aide des scénarios démographiques de l'OFS ventilés en groupes d'âges (65-69 ans, 70-79 ans, 80-89 ans, 90 ans et plus), le modèle effectue des projections correspondant aux cinq indicateurs et à leurs modalités (par exemple, pour les limitations fonctionnelles : population ne présentant aucune difficulté / quelques difficultés / beaucoup de difficultés / incapacité). Les

³⁸ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 25 et suiv. et tableau 11 en annexe

³⁹ L'ESS utilise l'indicateur Oslo Social Support Scale qui calcule un indice sur la base de questions portant sur le nombre de proches, l'intérêt de l'entourage pour les activités de la personne dépendante et la possibilité de demander de l'aide au voisinage (Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 30)

⁴⁰ Gasser/Knöpfel/Seifert 2015

⁴¹ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 39 et suiv.

⁴² Les aides formelles sont quantifiées par des variables de l'ESS mesurant le recours à des services d'aide et de soins à domicile, à l'exclusion des soins infirmiers (Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 41).

⁴³ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 59 et suiv.

projections prolongent par hypothèse les tendances des dernières années et sont à interpréter avec cette réserve.

Du point de vue des limitations, l'évolution est plutôt favorable, puisque les limitations les plus sévères (beaucoup de difficultés et incapacité) devraient légèrement reculer, alors que le nombre et la proportion de personnes ne présentant aucune difficulté devraient augmenter. L'évolution des ressources psychosociales indique en revanche une diminution de la proportion (mais pas du nombre) des personnes ayant de fortes ressources, tandis que la part des personnes à faibles ou moyennes ressources croîtrait. Quant au soutien social, une proportion plus importante et davantage de personnes âgées devraient pouvoir compter sur un soutien fort d'ici 2029, en même temps que le taux et le nombre de personnes avec un soutien faible régresserait. Les ratios des personnes ayant des difficultés financières et de celles n'en ayant pas devrait rester assez stable. La part et le nombre des aînés titulaires d'une formation tertiaire croîtront vraisemblablement encore nettement jusqu'en 2029, et le groupe n'ayant qu'une formation primaire devrait se réduire en termes relatifs et absolus.

Il reste à mettre ces évolutions contrastées en relation avec le recours aux prestations subventionnées. Pour cela, l'équipe de recherche a procédé par scénarios, l'un suivant la tendance passée et servant de référence, les deux autres s'en écartant dans un sens favorable (pression à la baisse sur le recours) ou défavorable (pression à la hausse sur le recours).

L'âge reste le principal facteur déterminant. Le recours aux prestations subventionnées devrait donc suivre la tendance démographique à la hausse pour le groupe des personnes de 65 ans et plus. L'analyse des autres facteurs permet toutefois de nuancer le poids de la démographie, puisque les améliorations prévisibles dans la situation des personnes âgées du point de vue des limitations, de la formation et du soutien social pourront avoir un effet modérateur, tandis que l'évolution contrastée des ressources psychosociales viendra peut-être renforcer l'effet du vieillissement. Faute de données détaillées sur les caractéristiques des bénéficiaires de prestations soutenues par les aides financières de l'article 101^{bis} LAVS, il n'est pas possible de quantifier les résultats de ces tendances.

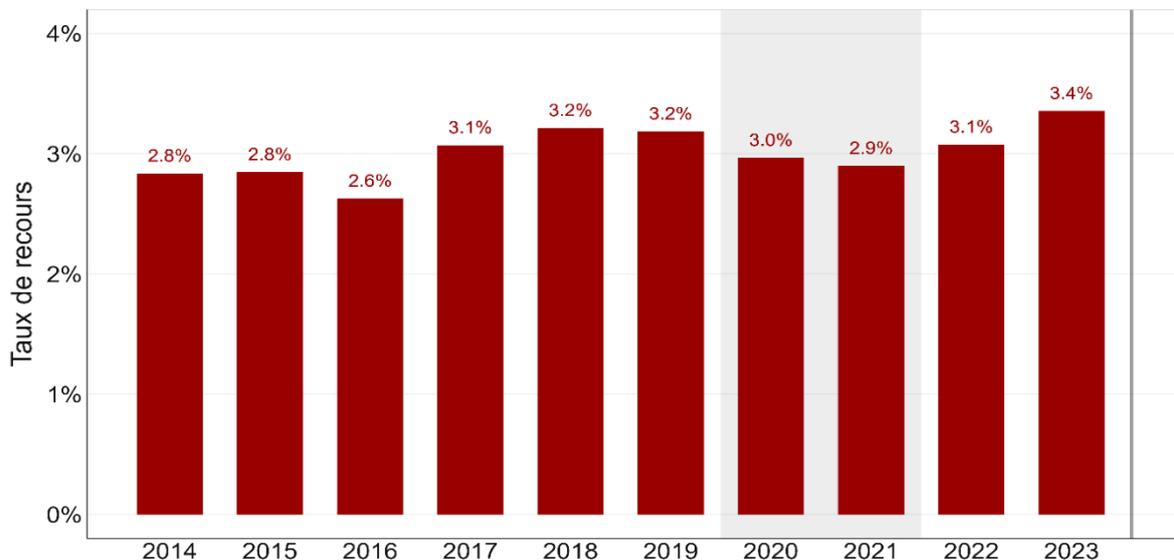
4.4.2 Projection quantitative

Puisque le Conseil fédéral doit se déterminer tous les quatre ans sur le montant maximal des aides financières, ce premier exercice d'estimation des besoins futurs est appelé à se reproduire périodiquement. À titre exploratoire, les chercheurs ont été mandatés pour modéliser la projection quantitative de la consultation sociale fournie par Pro Senectute. Cette prestation revêt une importance centrale parmi les prestations soutenues par la Confédération, 30 millions de francs lui étant attribués chaque année. De plus, les données sur les bénéficiaires ont un degré de granularité suffisant pour permettre une modélisation, avec toutes les cautions qui s'imposent à un exercice de comparaison dans le temps.

Par le passé, en l'espace de dix ans (2014-2023), le nombre de bénéficiaires de la consultation sociale a passé de quelque 42'000 à 59'000 personnes, soit une augmentation de 41 %.

Le modèle de projection se fonde sur les données démographiques de la population de référence (65+) et sur le taux de recours aux prestations au sein de cette population (la part de ce groupe qui a effectivement recours aux prestations) pour obtenir le nombre de bénéficiaires à un moment donné.

Figure 3. Taux de recours aux prestations de la consultation sociale de Pro Senectute au niveau Suisse (valeurs observées de 2014 à 2023)

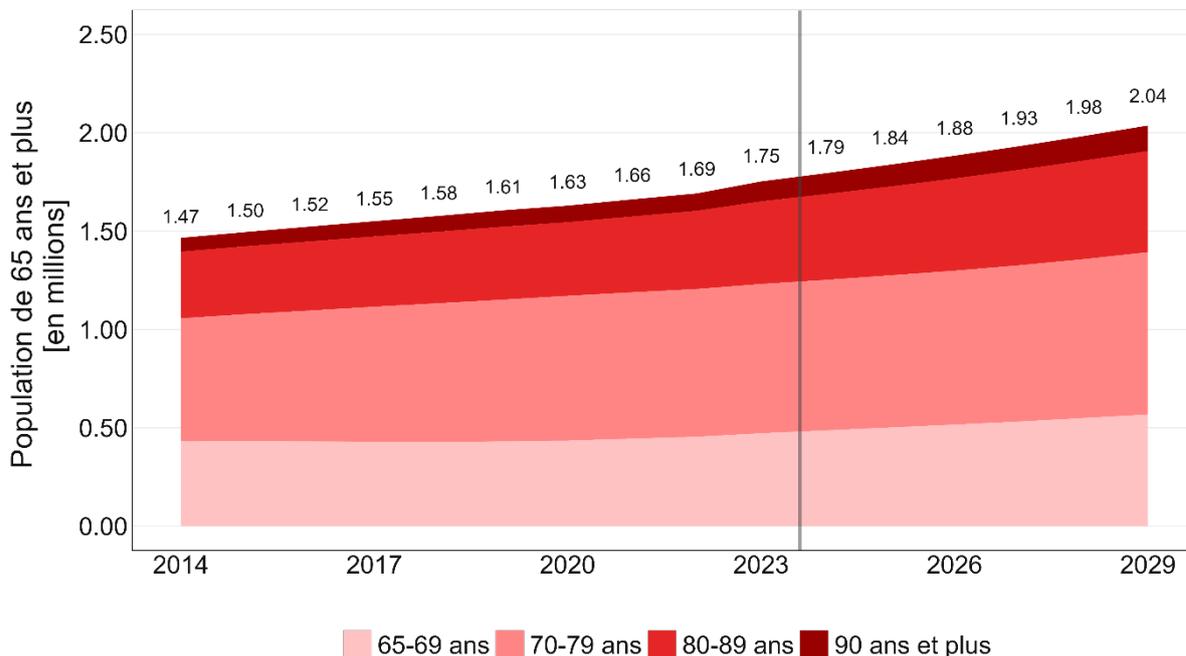


Source : Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 70

Les valeurs futures de ces deux entrants (démographie et taux de recours) sont obtenues à l'aide des scénarios d'évolution démographique de l'OFS, d'une part, et d'autre part, de scénarios construits pour prédire l'évolution des taux de recours aux prestations dans les sous-groupes de la population de référence. Ces derniers reposent sur les données fournies par Pro Senectute et la statistique de la population et des ménages de l'OFS. Ils partent de l'observation de l'évolution passée du taux de recours et des évolutions anticipées des indicateurs présentés précédemment (ch. 4.3). Comme pour la démographie, trois scénarios ont été définis : un scénario de référence qui se base sur les données historiques (en tenant compte des particularités qui ont marqué l'évolution passée), un scénario haut et un scénario bas, selon l'influence supposée des différents indicateurs⁴⁴.

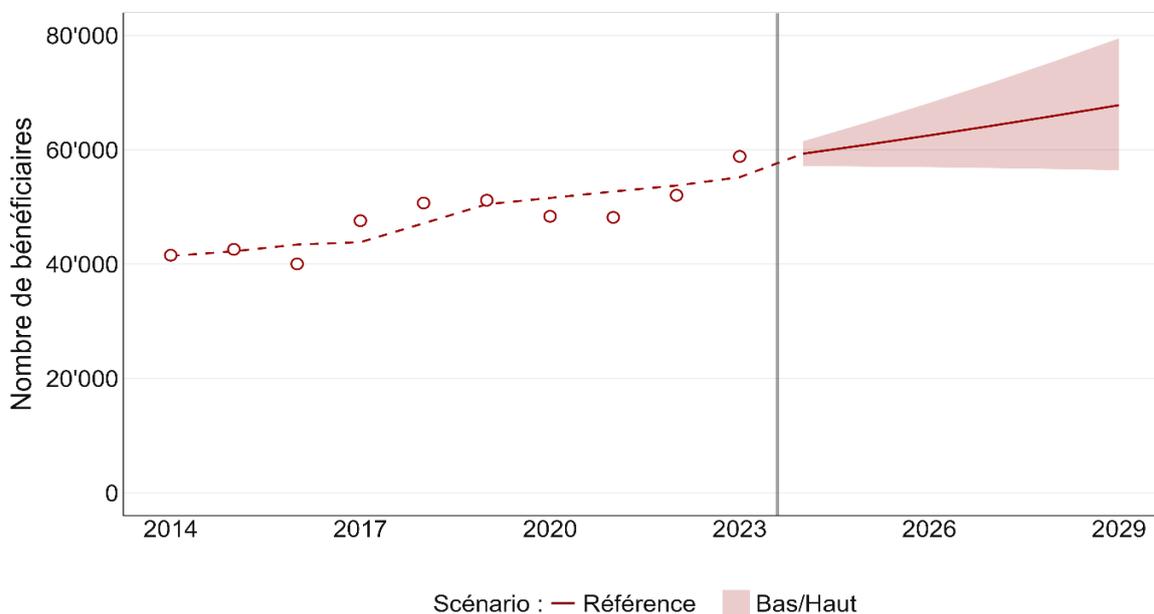
⁴⁴ Pour les détails sur la construction des scénarios, voir Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 71 et suiv.

Figure 4. Évolution récente et projetée de la population suisse de 65 ans et plus, de 2014 à 2029 (valeurs observées de 2014 à 2023, scénario démographique de référence pour 2024-2029)



Source : Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 68

Figure 5. Résultat des projections : Output du modèle – Nombre de bénéficiaires de prestations de Pro Senectute



Source : Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 73

Le scénario de référence prédit une augmentation continue des bénéficiaires de la consultation sociale de Pro Senectute, jusqu'à 68'000 personnes en 2029, soit une augmentation de 15 % (9000 personnes) par rapport à 2023 (figure 5). Les coûts supplémentaires correspondants sont aussi fonction de l'évolution du nombre d'heures de consultation par bénéficiaire, celui-ci dépendant à son tour des tarifs et limites appliqués dans le système de subventionnement. Même en cas d'évolution modérée du nombre d'heures de consultation subventionnables par bénéficiaire jusqu'en 2029, les surcoûts atteindraient plusieurs millions de francs. Toutefois,

comme un nouveau régime de subventionnement s'applique à la consultation sociale à partir de 2024, il faudra en observer les effets sur le volume des prestations à moyen terme pour ajuster les projections.

En l'état des données, il n'est pas possible d'appliquer le modèle à d'autres prestations d'aide des organisations subventionnées, ni d'ailleurs d'extrapoler à partir des résultats obtenus pour la consultation sociale. Il est cependant certain que le vieillissement démographique joue un rôle déterminant dans tous les cas et aura des conséquences non négligeables sur le recours aux prestations.

Comme expliqué plus haut (ch. 2.1.4), une part des aides financières va aux organisations du domaine de l'assurance-invalidité pour les prestations fournies aux personnes devenues invalides après avoir atteint l'âge de référence AVS. Il faut donc se demander dans quelle mesure les tendances décrites pour l'aide aux personnes âgées sont aussi pertinentes pour ces organisations-là. Sur la base de leur enquête, les chercheurs mandatés ne constatent pas de divergences à cet égard⁴⁵. Les organisations interrogées observent un vieillissement de leurs bénéficiaires et davantage de personnes qui sont atteintes par des handicaps dans une phase de vie avancée. De ce fait, elles anticipent une augmentation des besoins et des demandes de prestations à l'avenir. Cependant, le montant de l'augmentation ne peut actuellement pas être chiffré en raison du manque de données disponibles. Il faudra donc établir une meilleure base de données pour ce domaine au cours des prochaines années.

4.5 Conclusion intermédiaire

L'étude de l'évolution de besoins indique que le vieillissement démographique aura une influence majeure sur les besoins en prestations. D'autres indicateurs, comme les limitations fonctionnelles, les ressources psychosociales, le soutien social, la situation financière et le niveau de formation évolueront également, avec des effets contrastés qui renforceront ou au contraire modéreront celui de la démographie.

À partir de 2026, les rentiers et rentières AVS recevront une 13^e rente AVS. Ce changement n'a pas été pris en compte dans les projections des besoins futurs. La 13^e rente AVS améliore la situation financière des ménages de rentiers, ce qui peut réduire le besoin de consultation sociale dans certains domaines. La consultation sociale s'adresse à toutes les personnes âgées, indépendamment de leur revenu. Un relèvement du revenu annuel ne conduit pas nécessairement à une diminution des besoins dans certains domaines (par ex. consultation sur les directives anticipées, contacts sociaux).

L'âge restera le déterminant dominant. Sans autres changements dans l'offre de prestations, les besoins augmenteront. Une hausse sensible de la demande de prestations subventionnées est donc une perspective réaliste.

Cependant, les affirmations concernant le niveau de l'augmentation attendue pour la période 2026-2029 sont liées à de très grandes incertitudes et imprécisions. Les affirmations quantitatives sont assorties de nombreuses réserves ; elles ne peuvent actuellement être modélisées que pour les prestations de consultation sociale de Pro Senectute.

La modélisation de l'évolution du recours aux prestations a montré les limites des données actuelles, notamment sur les caractéristiques du groupe des bénéficiaires. Au cours des prochaines années, il sera judicieux d'examiner si des améliorations sont possibles à cet égard en tenant compte de la protection des données et de la proportionnalité de l'effort demandé aux organisations.

5 Inflation

À l'occasion de l'introduction d'un ordre de priorité dans l'ordonnance, il a été précisé que la fixation du montant maximal pour les aides financières devrait tenir compte de l'inflation (224^{bis},

⁴⁵ Gajta/Zuchuat/Stettler/Heusser 2025 : 76

al. 1, RAVS), sans qu'il soit pour autant question d'une compensation automatique du renchérissement. Celui-ci affecte en effet diversement les organisations subventionnées et leurs prestations.

L'inflation, faible selon les prévisions d'alors, n'a pas été prise en compte dans la fixation du montant maximal en 2021. Mais la progression s'est écartée des prévisions et le fort renchérissement de ces dernières années n'a pas été compensé dans les contrats en cours. Une compensation s'impose lors de la conclusion des prochains contrats. Il est donc proposé de corriger le montant de base de 72 millions de francs pour tenir compte de l'écart entre inflation prévue (entre 0,5 et 0,8 % par année) et inflation effective sur la période 2022-2025 (+2.8 % en 2022, +2.1 %, en 2023, +1.1 % en 2024 et +0,3 % en 2025, selon les dernières prévisions). Le montant obtenu, de 74,96 millions de francs, doit encore être adapté à l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour les années 2026-2029⁴⁶ : + 0,6 % en 2026, + 0,8 % en 2027, + 0,9 % en 2028 et + 1,0 % en 2029. Le montant maximal annuel moyen qui en résulte est de 76,4 millions de francs. À l'avenir également, il conviendra de tenir compte d'éventuels écarts importants entre les prévisions et l'évolution effective des prix à la consommation sur la période précédente avant de procéder à un ajustement pour le futur.

6 Détermination du montant maximal pour la période 2026-2029

Selon l'art. 101^{bis}, al. 2, LAVS, le Conseil fédéral fixe le montant maximal des subventions que l'OFAS peut verser à la charge du fonds AVS. Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence pour la première fois pour la période 2022-2025, dans le cadre de la révision des art. 222 à 225 RAVS. Il a fixé le montant annuel maximal pour les aides financières aux organisations d'aide aux personnes âgées à 72 millions de francs, avec une réserve de 1 million de francs pour de nouveaux contrats et prestations. Il a également fixé un montant annuel maximal de 20 millions de francs pour la participation financière de l'assurance aux prestations d'aide privée aux invalides. En même temps, il a défini dans l'art. 224^{bis} RAVS la procédure pour la fixation future des montants maximaux. Cette fixation doit avoir lieu tous les quatre ans et se fonder sur les bases élaborées par le DFI (OFAS). Elle doit tenir compte des éléments suivants :

1. le montant des engagements contractuels pris au cours de la période actuelle par rapport au montant des aides financières effectivement versées, en lien avec les connaissances relatives à l'adéquation, aux besoins, à l'économicité et à l'efficacité des prestations subventionnées (cf. ch. 2 et 3) ;
2. le montant de la compensation du renchérissement (cf. ch. 5) ;
3. l'évolution probable des besoins dans le domaine des prestations subventionnées (cf. ch. 4) et les ressources supplémentaires qui seraient nécessaires pour couvrir une augmentation des besoins.

Concernant la période 2026-2029, les principales conclusions sur ces aspects sont les suivantes :

Pour le point 1, l'examen de l'activité de suivi de l'OFAS montre que ce dernier a développé les instruments qui lui permettent de piloter les aides financières en vue d'une utilisation conforme aux objectifs, économique et efficace. Il s'en assure dans le cadre de ses contrôles annuels, et ce constat positif est renforcé par celui des évaluations externes réalisées par les organisations quant à l'efficacité de leurs prestations. Il n'apparaît pas que des aides ne répondant pas aux critères de subventionnement soient versées. Le montant actuel de 72 millions de francs est donc estimé correspondre aux besoins actuels. Conformément aux engagements contractuels, l'OFAS a utilisé 99 % de ce montant. Même si, pour différentes raisons, les organisations subventionnées n'ont pas pu, en particulier en 2023 et 2024, demander la totalité des

⁴⁶ Administration fédérale des finances AFF, www.aff.admin.ch > Rapports financiers > Données > Paramètres macroéconomiques pour la planification budgétaire (consulté le 26.03.2025)

Montant maximal des aides financières 101^{bis} LAVS

aides financières prévues, l'OFAS s'attend à ce que le montant des aides financières accordées et effectivement versées s'équilibre à nouveau à partir de 2025. Le montant actuel ne permettra cependant pas de garantir la même couverture de prestations à l'avenir, en raison de l'inflation et de l'augmentation des besoins. Le statu quo entraînerait de fait une réduction des prestations.

Pour le point 2, la compensation de l'inflation, qui a été forte ces dernières années, s'impose donc lors des prochains contrats. En raison du renchérissement, les coûts de personnel et de biens et services des organisations subventionnées ont également augmenté. Pour en tenir compte et prévoir l'inflation future selon le calcul exposé plus haut (ch. 5), un relèvement du montant global à hauteur de 76,4 millions de francs doit être prévu. Il revient ensuite à l'OFAS d'évaluer au cas par cas le montant de la compensation du renchérissement à effectuer auprès des différentes organisations.

Pour le point 3, l'étude que l'OFAS a fait réaliser pour prévoir les besoins et le recours aux prestations des prochaines années montre que ceux-ci suivront une tendance à la hausse, sous l'effet dominant du vieillissement démographique. Cependant, les affirmations concernant le niveau de l'augmentation attendue pour la période 2026-2029 sont liées à de très grandes incertitudes et imprécisions. Les affirmations quantitatives sont assorties de nombreuses réserves ; elles ne peuvent actuellement être modélisées que pour les prestations de consultation sociale de Pro Senectute. En l'état des projections limitées, et compte tenu de la situation financière de la Confédération et de l'AVS, il convient de renoncer à prévoir aujourd'hui des réserves pour des besoins supplémentaires sur la période 2026-2029. La situation devra être réévaluée lors de la prochaine échéance, dans quatre ans.

En résumé, il faut retenir les éléments suivants :

Pour la période 2026-2029, le montant annuel maximal pour le versement d'aides financières aux organisations d'aide aux personnes âgées œuvrant au niveau national est calculé comme suit :

Tableau 5. Composition du montant annuel maximal pour les aides financières 2026-2029

Objet	Montant annuel maximal, en millions de francs
Maintien des prestations soutenues	72
Compensation de la différence entre l'inflation prévue pour 2022-2025 et l'inflation effective sur cette période (selon l'IPC)	2,96
Compensation de l'inflation prévue pour les années 2026-2029 (selon l'IPC, état mars 2025)	1,44
Total	76,40

Concernant la participation du fonds AVS aux aides financières de l'AI pour les organisations privées d'aide aux invalides, le montant maximal de 20 millions de francs est maintenu. Les engagements contractuels pris pour la période actuelle 2024-2027 seront ainsi couverts. Les décomptes ont lieu comme auparavant à la fin de chaque période contractuelle.

Bibliographie

- Brägger M. 2023a. Evaluation der subventionierten Leistungen im Bereich Alter. Subventionsvertrag 2019-2022 BSV und Curaviva, Kurzbericht (non publié, disponible sur demande)
- Brägger M. 2023b. Evaluation der vom Bund subventionierten Leistungen von Parkinson Schweiz. Schlussbericht zuhanden von Parkinson Schweiz (non publié, disponible sur demande)
- Conseil fédéral (1971). Message à l'appui d'un projet portant révision de la constitution dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité et rapport sur l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire, du 10 novembre 1971, FF 1971 II 1609
- Conseil fédéral (1976). Message concernant la neuvième révision de l'assurance-vieillesse et survivants du 7 juillet 1976, FF 1976 III 1
- Conseil fédéral (2007). Stratégie en matière de politique de la vieillesse. Rapport du Conseil fédéral du 29 août 2007 donnant suite au postulat Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003 (03.3541). Berne
- Contrôle fédéral des finances CDF (2020). Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen, Bundesamt für Sozialversicherungen. Berne : CDF (EFK-19395)
- Ecoplan (2022). Einführung des Bedarfsabklärungsinstruments interRAI HC_{Schweiz} in den Non-Profit-Spitexorganisationen. Schlussbericht Externe Evaluation im Auftrag von Spitex Schweiz. Bern (non publié, disponible sur demande).
- Gajta P., Zuchuat J., Stettler P., Heusser C. (2025). Évolution des besoins en prestations d'aide aux personnes âgées selon l'art. 101^{bis} LAVS, sur mandat de l'OFAS. Berne : OFAS (Rapport de recherche 04/2025)
- Gasser N., Knöpfel C., Seifert K. (2015). Agile, puis fragile. La transition du troisième au quatrième âge chez les personnes vulnérables. Zurich : Pro Senectute Suisse
- Gisiger J., Lügstenmann M., Hotz A., Buser B. (2023). Evaluation des Bereichs «Kurse» (Bildung & Kultur / Bewegung & Sport) hinsichtlich des Erreichens vulnerabler Personen (non publié, disponible sur demande)
- Müller F., Thorshaug K., von Bergen M., Schwegler C., Hostettler T. (2024). Évaluation de l'impact de la consultation sociale de Pro Senectute. Rapport à l'attention de Pro Senectute Suisse (non publié, disponible sur demande ; résumé sur le site www.prosenectute.ch > Qui sommes-nous > L'ensemble de l'organisation > Impact de la consultation sociale) (consulté le 21.11.2024)
- Office fédéral des assurances sociales OFAS (2017). Directives de l'OFAS relatives à l'évaluation des demandes d'aides financières pour l'encouragement de l'aide à la vieillesse en vertu de l'art. 101^{bis} de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) (LD OrgV), du 1^{er} janvier 2017.
- Office fédéral de la statistique OFS (2020), Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2020-2050 (www.ofs.admin.ch > statistiques > population > évolution future) (consulté le 9.12.2024)
- Office fédéral de la statistique (2022). Enquête suisse sur la santé (www.ofs.admin.ch > statistiques > santé > enquêtes > enquête suisse sur la santé) (consulté le 9.12.2024)
- Stettler P., Heusser C., Zeyen P., Keller T., Egger T. (2024). Evaluation der Aktivitäten von Pro Senectute Schweiz im Rahmen des Artikels 101^{bis} AHVG. Leistungsbereich 1.1 «Koordination & Entwicklung auf nationaler Ebene» in der Vertragsperiode 2022-2025, im Auftrag von Pro Senectute Schweiz. Bern: BASS (non publié, disponible sur demande)
- Stettler P., Egger T., Heusser C., Liechti L. (2020). Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons, sur mandat de l'OFAS. Berne : OFAS (Rapport de recherche n°3/20)

Annexe : Tableau 6 Bases et documents pour la réalisation de l'analyse et des contrôles

	Adéquation Les prestations correspondent aux directives et permettent de réaliser les objectifs fixés	Besoins Les prestations sont demandées, elles répondent à un besoin du groupe cible	Économicité Les coûts des prestations sont plausibles et celles-ci présentent un bon rapport coûts/résultat	Efficacité Les prestations sont orientées sur les résultats, il existe des preuves de leur efficacité
Analyse du dossier de demande / thèmes de négociation	Formulaire de demande avec annexes Documents de la période contractuelle précédente (en particulier rapports sur les prestations, bases stratégiques et conceptuelles de l'organisation)	Formulaire de demande avec annexes Documents de la période contractuelle précédente (en particulier rapports sur les prestations, bases stratégiques et conceptuelles de l'organisation)	Formulaire de demande avec annexes Tous les documents concernant les rapports financiers sur les prestations de la période contractuelle précédente Le cas échéant, calculs des coûts complets	Formulaire de demande avec annexes Analyses et rapports d'évaluation de la période contractuelle précédente
Dispositions / directives fondamentales précisées dans le contrat, y c. annexe	Contrat / annexe 1, le cas échéant d'autres annexes	Contrat / annexe 1, le cas échéant d'autres annexes	Contrat / annexe 1, le cas échéant d'autres annexes	Contrat / annexe 1, le cas échéant d'autres annexes
Analyses dans le cadre du controlling (contrôle des prestations et des finances)	Documents de reporting conformément au contrat, y c. rapport de controlling	Documents de reporting conformément au contrat, y c. rapport de controlling	Documents de reporting conformément au contrat, y c. rapport de controlling	Documents de reporting conformément au contrat, y c. rapport de controlling
Analyses dans le cadre de l'audit	Matrice des risques Documents exigés dans le cadre de l'audit Procès-verbaux des entretiens			

Montant maximal des aides financières 101^{bis} LAVS

Évaluation		Modèle d'impact, concept d'évaluation Offres / plan détaillé des mandataires externes Rapport d'évaluation		Modèle d'impact, concept d'évaluation Offres / plan détaillé des mandataires externes Rapport d'évaluation
------------	--	--	--	--