

Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons

Rapport de recherche n° 3/20



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

Auteurs: Peter Stettler, Theres Egger, Caroline Heusser, Lena Liechti
Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale
BASS SA
Konsumstrasse 20
CH-3007 Berne
Tél.: +41 (0)31 380 60 80 / Fax: +41 (0)31 398 33 63
Courriel: info@buerobass.ch
Internet: www.buerobass.ch

Renseignements: Philipp Dubach
Domaine Famille, générations et société
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
CH-3003 Berne
Tél.: +41 (0)58 480 89 28
Courriel: philipp.dubach@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (rapport électronique)
1663-4667 (version imprimée)

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

Diffusion: OFCL, vente des publications fédérales, CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch

Numéro de commande: 318.010.3/20F

Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons

Rapport final

Peter Stettler, Theres Egger, Caroline Heusser, Lena Liechti

Berne, février 2020

Avant-propos

Le vieillissement démographique place notre société devant d'importants défis. Au-delà des soins et des traitements médicaux dispensés aux personnes âgées, la dimension sociale joue un rôle important. En effet, afin de pouvoir demeurer longtemps dans l'environnement qui leur est familier, les personnes âgées ont besoin d'un soutien et d'un suivi adéquats. C'est le sens qui est donné à « aide à la vieillesse » dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS). La Confédération octroie, sur la base de l'art. 101^{bis} LAVS, des aides financières aux organisations actives à l'échelle nationale dans le domaine de l'aide à la vieillesse.

Conformément à la Constitution, l'aide et les soins donnés à domicile aux personnes âgées sont du ressort des cantons. La Confédération a un rôle subsidiaire. Une certaine coordination entre la Confédération et les cantons est donc nécessaire. Or, le pilotage de l'aide à la vieillesse varie fortement de canton à canton. Afin de disposer d'un état des lieux des structures cantonales et des mesures dans le domaine de l'aide à la vieillesse, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), a commandé une étude à laquelle ont participé tous les cantons et un certain nombre de communes.

L'étude montre que la plupart des cantons disposent d'importantes bases stratégiques dans le domaine de la vieillesse. Toutefois, seuls quelques-uns utilisent l'expression « aide à la vieillesse » et lui donnent le même sens que la Confédération. Alors que certains cantons considèrent les soins et la prise en charge comme des activités étroitement liées, d'autres soulignent leurs différences sur les plans du financement et des structures fournissant les prestations. L'aide à la vieillesse relève parfois des affaires sociales, parfois de la santé publique ou d'autres départements. La répartition des rôles et des tâches entre cantons et communes laisse également apparaître une vaste palette de configurations et de pratiques. Le présent rapport de recherche illustre bien toute cette diversité.

Interrogés sur les défis qu'ils rencontrent, les expertes et experts cantonaux nomment l'adaptation des offres existantes à l'évolution des besoins, le financement de ces offres et les prestations destinées à des groupes spécifiques (par exemple personnes âgées seules ou issues de la migration). Parallèlement, ils souhaitent un échange d'informations régulier entre les cantons et une amélioration de la coordination avec la Confédération. L'OFAS et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) entendent s'appuyer sur les résultats du présent rapport pour élaborer des propositions concrètes dans ce sens.

Ludwig Gärtner
Office fédéral des assurances sociales
Vice-directeur et responsable du domaine Famille, générations et société

Remo Dörig
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Secrétaire général adjoint

Vorwort

Die demographische Alterung stellt unsere Gesellschaft vor grosse Herausforderungen. Dabei geht es nicht allein um die medizinische Versorgung und die Pflege von Betagten. Ebenso wichtig ist die soziale Dimension: Damit ältere Menschen lange in ihrem vertrauten Umfeld leben können, benötigen sie angemessene Betreuung und Unterstützung. «Altershilfe» ist der Ausdruck, den das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) dafür verwendet. Gestützt auf Art. 101^{bis} AHVG leistet der Bund Finanzbeiträge an Organisationen, die gesamtschweizerisch in der Altershilfe tätig sind.

Für die Hilfe und Pflege von Betagten zuhause sind gemäss der Bundesverfassung die Kantone zuständig. Der Bund erbringt die Finanzbeiträge in der Altershilfe subsidiär. Dies erfordert eine gewisse Abstimmung zwischen Bund und Kantonen. Allerdings kann die Steuerung der Altershilfe von Kanton zu Kanton erheblich variieren. Um einen aktuellen Überblick über die kantonalen Strukturen und Massnahmen der Altershilfe zu gewinnen, hat das BSV eine Studie in Auftrag gegeben, an der sich alle Kantone und ausgewählte Gemeinden beteiligt haben.

Die Studie zeigt, dass die meisten Kantone im Altersbereich über umfassende strategische Grundlagen verfügen. Nur wenige Kantone verwenden jedoch den Begriff Altershilfe und verstehen darunter dasselbe wie der Bund. Während beispielsweise die einen Pflege und Betreuung als eng verflochtene Tätigkeiten sehen, betonen andere deren Unterschiede in der Finanzierung und den Dienstleistungsstrukturen. Die Zuständigkeiten für die Altershilfe sind teilweise im Sozialbereich, teilweise im Gesundheitsbereich oder anderen Departementen angesiedelt. Auch in der Aufgaben- und Rollenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden gibt es ein breites Spektrum von Arrangements und Praktiken. Der vorliegende Forschungsbericht dokumentiert diese Vielfalt eindrücklich.

Befragt nach den aktuellen Herausforderungen, nennen die kantonalen Fachpersonen die Anpassung der bestehenden Angebote an den sich ändernden Bedarf, die Finanzierung der Angebote sowie die Versorgung von spezifischen Gruppen (z.B. isolierte ältere Menschen, ältere Menschen mit Migrationshintergrund). Gleichzeitig sprechen sie sich für einen regelmässigen Austausch untereinander und eine verbesserte Koordination mit dem Bund aus. BSV und SODK werden die Ergebnisse des Forschungsberichtes nun zum Anlass nehmen, konkrete Vorschläge zur Intensivierung des Austauschs und zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auszuarbeiten.

Ludwig Gärtner
Bundesamt für Sozialversicherungen
Vizedirektor und Leiter des Geschäftsfelds Familie, Generationen und Gesellschaft

Remo Dörig
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
Stv. Generalsekretär

Premessa

L'invecchiamento demografico pone la nostra società di fronte a sfide importanti, non solo per quanto riguarda l'assistenza medica e le cure destinate alle persone anziane, ma anche per la dimensione sociale. Per vivere il più a lungo possibile in un ambiente a loro familiare, le persone anziane hanno bisogno di assistenza e sostegno adeguati. La legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) utilizza in quest'ambito il termine «assistenza alle persone anziane». In virtù dell'articolo 101^{bis} LAVS, la Confederazione versa sussidi a organizzazioni attive a livello nazionale per l'assistenza alle persone anziane.

Secondo la Costituzione federale, per l'assistenza e la cura a domicilio delle persone anziane sono competenti i Cantoni. I sussidi federali in questo ambito sono dunque concessi a titolo sussidiario. Questo richiede un certo coordinamento tra Confederazione e Cantoni. Tuttavia, la gestione dell'assistenza alle persone anziane può variare notevolmente da un Cantone all'altro. Al fine di ottenere una panoramica aggiornata delle strutture e delle misure cantonali per l'assistenza alle persone anziane, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha commissionato uno studio al quale hanno partecipato la totalità dei Cantoni e tutti i Comuni selezionati.

Lo studio mostra che la maggior parte dei Cantoni dispone di una base strategica globale nell'ambito della vecchiaia, ma che soltanto pochi utilizzano il termine «assistenza alle persone anziane» e spesso con un'accezione diversa da quella della Confederazione. Ad esempio, mentre alcuni vedono la cura e l'assistenza come attività strettamente interconnesse, altri sottolineano le loro differenze in termini di finanziamento e a livello di strutture di servizi. Le competenze per l'assistenza alle persone anziane sono attribuite in parte al settore sociale, in parte al settore sanitario o ad altri dipartimenti. Anche nella ripartizione dei compiti e dei ruoli tra Cantoni e Comuni esiste un'ampia gamma di soluzioni e pratiche. Il presente rapporto di ricerca documenta in modo chiaro questa diversità.

Interrogati sulle sfide attuali, gli specialisti cantonali menzionano l'adeguamento delle offerte esistenti ai bisogni in mutamento, il finanziamento delle offerte e l'assistenza destinata a gruppi specifici (p. es. agli anziani isolati o a quelli con un passato migratorio). Al contempo, essi sono a favore di un dialogo regolare e di un migliore coordinamento con la Confederazione. L'UFAS e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) utilizzeranno ora i risultati del rapporto di ricerca per elaborare proposte concrete volte a intensificare lo scambio e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

Ludwig Gärtner
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Vicedirettore e capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Remo Dörig
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
Segretario generale supplente

Foreword

The ageing population presents our society with major challenges. These go beyond the provision of medical and personal care for the elderly. The social aspect is just as important. If older people are to be able to remain in their familiar environment for as long as possible, they need appropriate assistance and support. “Assistance for the elderly” is the expression used in the Federal Act on Old-Age and Survivors’ Insurance (OASIA). On the basis of Art. 101^{bis} OASIA, the Confederation awards funds to organisations that provide assistance for the elderly throughout Switzerland.

According to the Federal Constitution, responsibility for assisting and caring for the elderly in their own homes lies with the cantons. The Confederation contributes financially to assistance for the elderly on a subsidiary basis. This requires a certain degree of coordination between the Confederation and the cantons. However, the arrangements for assistance for the elderly can vary considerably from canton to canton. In order to gain an up-to-date overview of the cantonal structures and measures in respect of assistance for the elderly, the Federal Social Insurance Office (FSIO) commissioned a study in which all the cantons, plus selected communes, participated.

The study shows that most cantons have formulated comprehensive strategic principles for dealing with the elderly. However, only a few cantons use the term “assistance for the elderly” and mean the same thing as the Confederation. While some cantons regard care and support as closely interconnected activities, others emphasise the differences between them in their funding and service structures. Responsibility for assistance for the elderly lies partly with social services and partly with the healthcare service or other departments. There is also a wide variety of arrangements and practices as regards the division of tasks and roles between cantons and communes. The present research report documents this variety in a striking way.

When asked about current challenges, cantonal experts cite adapting the existing arrangements in line with changing needs, funding these arrangements, and provision for specific groups (e.g. isolated elderly people, elderly people from a migrant background). At the same time, they favour a regular exchange of views among themselves, and improved coordination with the Confederation. The FSIO and the Conference of Cantonal Directors of Social Services (CDSS) will now use the results of the research report as an opportunity to formulate practical proposals for intensifying the sharing of experience and promoting cooperation between the Confederation and the cantons.

Ludwig Gärtner
Federal Social Insurance Office
Vice-Director and Head of the “Family, Generations and Society” Domain

Remo Dörig
Conference of Cantonal Directors of Social Services (CDSS)
Deputy Secretary-General

Table des matières

Table des matières	I
Résumé	III
Zusammenfassung	IX
Riassunto	XV
Summary	XXI
1 Introduction et problématique	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectifs et questions de recherche	2
1.3 Objet et limites du présent rapport	4
2 Méthode	5
2.1 Exploration et plan de recherche détaillé	5
2.2 Enquête en ligne auprès des cantons, validation et analyse documentaire	6
2.3 Phase d'approfondissement	7
3 Place de l'aide à la vieillesse dans les politiques cantonales	9
3.1 Définition de la notion d'aide à la vieillesse	9
3.2 Bases légales et stratégiques	10
3.3 Structures cantonales de gestion de l'aide à la vieillesse	14
3.4 Répartition des tâches entre cantons et communes	18
3.5 Le rôle des organisations privées d'aide à la vieillesse	21
3.6 « Aide à la vieillesse » dans les cantons : notions et distinctions	22
4 Financement public, gestion et mise à disposition de l'aide à la vieillesse dans les cantons	29
4.1 Activités cantonales en matière d'aide à la vieillesse	29
4.1.1 Cadre de référence	29
4.1.2 Activités à l'échelon cantonal	32
4.1.3 Activités des cantons, des communes et des acteurs privés	35
4.1.4 Offres financées ou cofinancées par les cantons	38
4.2 Gestion de l'offre	42
4.2.1 Pratique cantonale	42
4.2.2 Rôle et pratique des communes	43
4.3 Coordination avec les subventions fédérales	44

4.3.1	Compétences de la Confédération et des cantons	44
4.3.2	Subventions fédérales en matière d'aide à la vieillesse	45
4.3.3	Coordination du financement cantonal et des subventions fédérales	46
4.3.4	Point de vue des cantons sur la pratique de subventionnement	47
4.3.5	Disposition des cantons à collaborer en vue d'une harmonisation	47
4.4	Enjeux et pistes de solution du point de vue des cantons	48
4.5	Complément : le point de vue de deux experts	50
5	Résultats et résumé	55
5.1	Résumé des réponses aux questions de recherche	55
5.2	Questions ouvertes et questions complémentaires	58
6	Bibliographie	61
A. Annexe		A-1
Annexe 1 : instruments pour l'enquête en ligne auprès des cantons		A-3
Annexe 2 : instruments pour l'enquête en ligne auprès des cantons		A-25

En complément de l'étude, des tableaux détaillés sont disponibles dans un document séparé en format électronique sur Internet:

www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons (2020 ; rapport no 3/20), sous « Informations complémentaires »

Résumé

Contexte, objectifs et questions de recherche

Chaque année, la Confédération verse, sur la base de l'art. 101^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), des aides financières d'un montant d'env. 70 millions de francs à des organisations d'aide à la vieillesse reconnues d'utilité publique et actives à l'échelle nationale. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), chargé de piloter et d'octroyer ces subventions, a la tâche difficile d'adapter le mieux possible le type et le volume des prestations soutenues aux besoins des groupes cibles de l'aide à la vieillesse et de les coordonner avec les prestations et politiques cantonales. Pour ce faire, il a besoin de disposer de connaissances de base à propos de l'aménagement et du pilotage de l'aide à la vieillesse dans les cantons et a donc mandaté la présente étude.

L'étude dresse un état des lieux des conditions-cadres et de l'activité des cantons et donne un aperçu des interactions entre cantons, communes et Confédération dans le domaine de l'aide à la vieillesse.

Elle s'est penchée sur les questions suivantes :

- Première question : Comment les cantons définissent-ils la politique d'aide à la vieillesse ?
- Deuxième question : Quels rôles jouent concrètement le canton, les communes et les acteurs du secteur privé dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?
- Troisième question : Dans quelle mesure les cantons coordonnent-ils leur action avec les contributions fédérales ?
- Quatrième question : Dans quelle mesure les cantons souhaitent-ils renforcer la collaboration avec la Confédération ?

Démarche et méthodologie

La **phase exploratoire** a consisté à élaborer un concept détaillé. Après avoir défini, en collaboration avec l'OFAS, l'expression « aide à la vieillesse », les auteurs ont créé un tableau regroupant dix champs d'activités de l'aide à la vieillesse. Ce tableau a ensuite été validé par les préposés cantonaux à la politique de la vieillesse.

À l'été 2019, une **enquête en ligne** a été menée auprès des services cantonaux concernés. Puis les stratégies cantonales relatives à l'aide à la vieillesse ont été analysées. Les principaux résultats de l'enquête en ligne ont été transmis aux cantons pour validation sous forme de tableaux.

Lors de la **phase d'approfondissement**, à l'automne 2019, trois grands ateliers ont réuni les représentant-e-s des cantons et d'une sélection de communes. Ces ateliers ont été complétés par deux entretiens avec un représentant de Pro Senectute Suisse et un représentant du Réseau suisse des villes amies des aînés.

Enfin, les résultats de ces deux phases ont été compilés dans le présent **rapport**.

La présente étude **définit l'aide à la vieillesse comme l'ensemble des mesures de soutien, de renforcement et d'encouragement permettant aux personnes âgées de vivre le plus longtemps possible à la maison et de mener une vie active et autonome**. Elle met donc l'accent sur l'aide à la vieillesse au sens d'aides et de prestations directes destinées à la population âgée, à leurs proches et aux professionnel-le-s et bénévoles actifs dans le domaine de la vieillesse. **L'étude ne s'est pas intéressée** aux soins gériatriques et de longue durée, à la couverture du minimum vital (AVS, PC, etc.) ni à la création d'infrastructures adaptées.

Principaux résultats

Première question : Comment les cantons définissent-ils la politique d'aide à la vieillesse ?

La plupart des cantons ne parlent pas ou plus « d'aide à la vieillesse ». Dans leurs stratégies, ils préfèrent utiliser des expressions telles que « politique de la vieillesse », « politique des personnes âgées » ou « politique sociale dans le domaine de la vieillesse », sans faire de « l'aide à la vieillesse » un sous-domaine spécifique. Dans les cantons utilisant encore « aide à la vieillesse », cette expression ne recouvre que partiellement la définition de la présente étude.

Cinq cantons disposent d'une **loi spécifique pour le domaine de la vieillesse** ou de l'aide à la vieillesse. Dans les autres cantons, l'aide à la vieillesse relève de la législation en matière d'affaires sociales ou d'aide sociale, de prise en charge et de soins (stationnaires ou ambulatoires) ou du droit général de la santé. Historiquement, les cantons ont intégré chacun à leur manière l'aide à la vieillesse dans leur législation sociale et/ou sanitaire. Il en va de même pour les **services cantonaux** compétents, qui dépendent pour la plupart des départements de la santé publique ou des affaires sociales. Moins d'un tiers des cantons disposent d'un service dévolu spécifiquement à la vieillesse (comme un Bureau de la vieillesse).

Ces services chargés de l'aide à la vieillesse assurent un **rôle de coordination** au sein de l'administration cantonale et, pour certains d'entre eux, avec les organisations d'aide à la vieillesse et les autres acteurs concernés. Douze cantons disposent en outre de structures explicitement chargées, entre autres, de la coordination au sein de l'administration cantonale, et vingt de comités de coordinations assurant, entre autres, la collaboration avec les prestataires privés. Dans la plupart des cantons, la coordination dans le domaine de la vieillesse est le fait de structures qui n'ont pas été créées spécifiquement pour le domaine de la vieillesse.

Dans une large majorité des cantons, les activités relevant de l'aide à la vieillesse se fondent sur une **stratégie** relativement complète et explicite. D'autres cantons se basent principalement sur une planification de la prise en charge et des soins de longue durée, complétée parfois par des stratégies liées aux activités fédérales sur les thèmes des « proches aidants », du « logement protégé », des « démences » ou des « soins palliatifs ». Un dernier groupe de cantons se fonde exclusivement sur ce type de stratégies et/ou de programmes de législature à caractère stratégique limité et qui ne recouvrent que partiellement l'aide à la vieillesse.

La **répartition des tâches entre canton et communes** varie fortement en fonction des cantons. Sur la base de leurs dispositions légales et de leurs stratégies, les cantons peuvent être répartis dans les trois modèles suivants:

■ **Dans huit cantons** (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), **les communes sont les acteurs principaux** de l'aide à la vieillesse, alors que, dans la plupart des cas, le canton crée les conditions-cadres et soutient les communes dans leurs tâches.

■ **Dans treize cantons** (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS), l'aide à la vieillesse **relève conjointement du canton et des communes**. Les tâches sont réparties selon des formules très diverses.

■ **Dans cinq cantons** (AI, GL, JU, NE, TI), **le canton est seul ou principalement compétent en matière d'aide à la vieillesse**.

Les **organisations privées d'aide à la vieillesse**, comme Pro Senectute ou la Croix-Rouge Suisse, jouent un rôle important dans la plupart des cantons en fournissant des prestations ou à titre d'organisation spécialisée. La majorité des stratégies reflète le rôle important de ces organisations, qui va au-delà de leur fonction de prestataires. On constate, par exemple, que ces organisations ont participé à l'élaboration de

stratégies, sont des acteurs importants en matière de coordination ou sont chargées, en collaboration avec les communes, de mettre en œuvre la stratégie cantonale.

Deuxième question : Quels rôles jouent concrètement le canton, les communes et les acteurs du secteur privé dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?

Comme mentionné, un tableau regroupant dix champs d'activités de l'aide à la vieillesse a été élaboré aux fins de la présente étude. L'analyse des **activités cantonales pour chacun de ces champs** montre qu'une large majorité des cantons sont actifs dans la plupart des domaines. Les domaines « Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire » et « Travail social communautaire » font exception. Globalement, seuls quelques cantons se présentent comme des prestataires, et ce, plutôt dans les domaines de la coordination, de l'information et du développement, c'est-à-dire en fixant les conditions-cadres.

L'étude s'est également intéressée à l'**étendue des activités des cantons**. L'étendue de l'engagement des cantons en matière de thèmes et de pilotage stratégique et opérationnel a été concrétisée par un **indicateur**. Celui-ci permet de répartir les cantons dans trois groupes :

■ Dans le premier groupe, la **gamme des activités** exercées est **relativement restreinte**. On trouve dans ce groupe surtout des cantons où l'aide à la vieillesse relève en premier lieu de la compétence des communes (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG et ZH) ou des petits cantons de montagne (AR, NW, OW et UR) où cette aide est assurée conjointement par le canton et les communes.

■ Un autre groupe comprend les cantons présentant une **gamme moyenne d'activités** : cinq cantons, dans lesquels l'aide à la vieillesse est une tâche conjointe du canton et des com-

munes (BE, SO, SZ, TG et VS), et deux cantons dans lesquels elle relève avant tout de la compétence du canton (GL, JU).

■ Les cantons du dernier groupe présentent une **gamme relativement étendue d'activités**. Il s'agit de quatre cantons où les compétences sont réparties entre canton et communes (BS, FR, GE, VD) et de trois cantons où elles relèvent essentiellement du canton (AI, NE, TI).

L'analyse des **activités des cantons, communes et acteurs privés**, réalisée dans 18 des 26 cantons, montre que dans tous ou presque tous les cantons, les pouvoirs publics (cantons et communes) jouent un rôle dans huit des dix champs d'activités. Les organisations d'aide à la vieillesse prennent souvent le relais lorsque le canton ne s'engage pas. Globalement, on constate dans les 18 cantons analysés un engagement assez fort des pouvoirs publics, à l'exception notable du travail social communautaire et de la formation continue du personnel assistant et auxiliaire. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas de dire si cet engagement couvre tous les besoins en prestations d'aide et de soutien.

Concrètement, la pratique de pilotage des cantons, notamment s'agissant de la **planification des besoins**, repose en grande partie sur les valeurs tirées de l'expérience des organisations d'aide à la vieillesse. Certains cantons, de taille plutôt importante, mènent en plus des enquêtes auprès de la population et des institutions. Les cantons basent aussi leur planification des besoins sur les stratégies nationales de santé publique et les données statistiques utilisées par ces dernières.

S'agissant du **pilotage, de la coordination et des offres d'aide à la vieillesse dans les cantons où cette dernière relève essentiellement de la compétence des communes**, les ateliers ont montré que le type de pilotage et l'intensité de l'engagement des communes dépendent fortement de leur taille et du degré

de professionnalisation des autorités. Les différences constatées dans l'engagement de la population, l'intensité de la problématique du taux de personnes âgées dans la population, les rapports de force politique et la situation financière de la commune sont d'autres facteurs influant sur la variété de l'offre d'aide à la vieillesse dans les communes.

Troisième question : Dans quelle mesure les cantons coordonnent-ils leur action avec les contributions fédérales ?

Les services cantonaux compétents connaissent plus ou moins bien la pratique fédérale en matière de subventions d'aide à la vieillesse.

Une partie des cantons adaptent explicitement leur pratique en fonction de celle de la Confédération. Ces cantons poursuivent diverses stratégies, qui globalement reviennent à compléter les subventions fédérales. **Dans d'autres cantons, l'octroi des contributions financières dépend principalement des stratégies cantonales et de leurs objectifs prioritaires.** Ces cantons ne tiennent pas explicitement compte des subventions fédérales. Toutefois, dans certains de ces cantons, une prise en compte implicite des subventions fédérales semble avoir lieu lors de la formulation des stratégies ou en associant les organisations d'aide à la vieillesse à la planification de l'offre.

Dans l'ensemble, **les cantons et les communes estiment que les priorités de la pratique fédérale en matière de subvention sont appropriées.** La récente modification de cette pratique a poussé de nombreux cantons à s'interroger sur la nécessité de suppléer au manque. Dans certains cas, les cantons sont intervenus dans les domaines jugés importants et inscrits dans la stratégie cantonale. Mais dans d'autres cantons, les prestations ont été réduites.

Quatrième question : Dans quelle mesure les cantons souhaitent-ils renforcer la collaboration avec la Confédération ?

Pour les cantons, l'enjeu principal consiste à **financer** l'aide à la vieillesse en période de restrictions budgétaires et de **changement démographique**. Les **transformations sociales** viennent en deuxième position. En particulier, l'isolement social croissant des personnes âgées et la diversification de la population font partie des défis que les cantons devront relever à l'avenir.

Dans cette optique, ils poursuivent diverses approches. Ils tentent par exemple de créer les conditions légales ou organisationnelles permettant d'assurer le **financement**. Les cantons entendent aussi renforcer **l'efficacité et la qualité**. D'autres stratégies consistent à mettre en œuvre le principe selon lequel **l'« ambulatoire l'emporte sur le stationnaire »**, à maintenir ou à développer les **prestations fournies par des bénévoles ou des proches** et à renforcer **la planification stratégique et la collaboration**.

Les cantons **souhaitent intensifier la collaboration et l'échange entre eux et avec la Confédération**. Ils voient aussi d'un bon œil la possibilité d'influer sur les contrats de subvention de la Confédération.

Conclusion

La présente étude fournit une base d'informations sur le pilotage de l'aide à la vieillesse et, d'une manière plus générale, de la politique de la vieillesse dans les cantons. Plusieurs questions n'ont pas pu être approfondies suffisamment dans le cadre de cette étude, alors qu'elles pourraient, selon nous, être utiles au développement de la politique de la vieillesse.

■ L'étude n'a pas permis d'établir avec précision le degré de **couverture des besoins** en matière d'aide à la vieillesse. Or, au vu du manque de ressources, la question d'une prise en charge conforme aux besoins joue un rôle crucial dans le (futur) pilotage de l'offre. La Confédération pourrait ici intervenir en déve-

loppant, en collaboration avec les cantons, une **base de connaissance sur la prise en charge** et le pilotage conforme aux besoins.

■ L'étude montre qu'un très grand nombre d'acteurs divers interviennent dans le domaine politique de l'aide à la vieillesse et dans la politique de la vieillesse. Il est donc très **difficile de dresser un état des lieux de l'offre en matière de prestations de soutien et de services**. Les représentants politiques de la population âgée et les spécialistes indiquent qu'une information adaptée au groupe cible des personnes âgées est importante pour que ces dernières puissent utiliser les offres. La Confédération et les cantons pourraient s'employer à renforcer les efforts faits actuellement pour établir des services d'information destinés à la population âgée et à améliorer l'**information au groupe visé relative à l'offre**, ainsi qu'à développer spécifiquement des structures de gestion des cas.

■ Les **données sur les offres destinées à la population âgée** sont lacunaires. La Confédération et les cantons pourraient renforcer l'obligation faite aux organisations d'aide à la vieillesse dans le cadre des contrats de subvention de livrer des **données nationales consolidées** relatives aux offres.

■ On ne dispose pas de données complètes et précises sur les **interactions entre subventions fédérales et cantonales**. C'est pourquoi **le renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons** dans le domaine de l'aide à la vieillesse, initié récemment par l'OFAS et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) est à saluer.

■ Il faut partir du principe que, d'un point de vue légal, conceptuel, structurel et au vu de la pratique des cantons, l'aide à la vieillesse et la politique de la vieillesse relèvent à la fois des affaires sociales et de la santé publique. Cette situation presque inévitable dans les faits, engendre des difficultés et des confusions, avec des répercussions négatives sur l'offre de pres-

tations. Afin d'améliorer la future coordination de l'aide à la vieillesse aux échelons fédéral et cantonal, il faut viser autant que possible à **développer le dialogue et la coordination entre les offices des affaires sociales et de la santé publique et les deux conférences cantonales** (CDAS et Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé, CDS).

Zusammenfassung

Ausgangslage, Zielsetzungen und Fragestellungen

Der Bund leistet im Rahmen von Art. 101bis des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) jährlich Finanzhilfen im Umfang von ca. 70 Mio. Fr. an gesamtschweizerisch tätige, gemeinnützige Organisationen der Altershilfe. Das für die Steuerung und Ausrichtung der Beiträge zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) steht vor der Herausforderung, Art und Umfang der unterstützten Leistungen möglichst gut auf die Bedürfnisse der Zielgruppen der Altershilfe anzupassen und mit den kantonalen Leistungen und Politiken in diesem Bereich abzustimmen. Zu diesem Zweck benötigt das BSV Grundlagenwissen über die inhaltliche Ausgestaltung und Steuerung der Altershilfe in den Kantonen und hat deshalb diese Studie in Auftrag gegeben.

Das Ziel der Studie ist es, eine gesamtschweizerische Übersicht über die Rahmenbedingungen und die Aktivitäten der Kantone im Bereich der Altershilfe zu schaffen und einen Einblick in das Zusammenwirken von Kantonen, Gemeinden und Bund in diesem Politikbereich zu geben.

Die Studie bearbeitet folgende Fragestellungen:

- Fragestellung 1: Wie ist in den Kantonen der Politikbereich Altershilfe definiert?
- Fragestellung 2: Welche Rollen nehmen Kanton, Gemeinden und private Akteure in der Praxis der Altershilfe in den Kantonen ein?
- Fragestellung 3: Inwiefern erfolgt in den Kantonen eine Koordination mit den Beiträgen des Bundes?
- Fragestellung 4: Inwiefern erachten die Kantone eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen als wünschenswert?

Vorgehen und Methodik

In einer **Explorationsphase** wurde ein Detailkonzept erstellt. In Zusammenarbeit mit dem BSV wurde die Begriffsdefinition «Altershilfe» erarbeitet sowie ein Raster mit zehn Tätigkeitsfeldern in der Altershilfe entworfen und durch die kantonalen Altersbeauftragten validiert.

Im Sommer 2019 wurde eine **Online-Befragung** bei den mit der Altershilfe befassten kantonalen Verwaltungsstellen durchgeführt. Anschliessend wurden die strategischen Dokumente der Kantone zur Altershilfe inhaltlich analytisch ausgewertet. Die wichtigsten Angaben aus der Online-Befragung wurden den Kantonen in Form von Berichtstabellen zur Validierung unterbreitet.

In der **Vertiefungsphase** wurden im Herbst 2019 drei grössere Workshops mit Vertreter/innen der Kantone und ausgewählter Gemeinden durchgeführt. Ergänzend wurden zwei Expertengespräche mit je einem Exponenten von Pro Senectute Schweiz und dem Netzwerk altersfreundlicher Städte geführt.

Anschliessend wurden die Ergebnisse der vorangehenden Phasen zusammengeführt und im vorliegenden **Bericht** dargestellt.

Die vorliegende Studie **definiert Altershilfe als unterstützende, stärkende und fördernde Massnahmen, die ältere Menschen dazu befähigen, so lange als möglich zu Hause zu leben und ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu führen**. Damit fokussiert sie auf Altershilfe im Sinne direkter Hilfe und Dienstleistungen für die ältere Bevölkerung, ihre Angehörigen und im Altersbereich tätige Fachpersonen und Freiwillige. **Nicht untersucht werden** dabei der Bereich der Alters- bzw. Langzeitpflege, die materielle Existenzsicherung im Alter (AHV, EL etc.) und das Schaffen von altersgerechter Infrastruktur.

Wichtigste Ergebnisse

Fragestellung 1: Wie ist in den Kantonen der Politikbereich Altershilfe definiert?

In den Kantonen wird der **Begriff «Altershilfe»** mehrheitlich nicht oder nicht mehr verwendet. Die meisten Kantone verwenden in ihren Strategiedokumenten inhaltliche umfassendere Begriffe wie «Alterspolitik», «Seniorenpolitik» oder «Sozialpolitik im Alter», ohne dass «Altershilfe» als ein Teilbereich davon konzipiert wird. Auch in denjenigen Kantonen, in denen der Begriff «Altershilfe» heute gebräuchlich ist, deckt er sich nur teilweise mit der in dieser Studie angewandten Definition von Altershilfe.

In fünf Kantonen existiert **ein Spezialgesetz zum Altersbereich** oder zur Altershilfe. Die anderen Kantone regeln die Altershilfe im Rahmen der Sozial- oder Sozialhilfegesetzgebung, im Rahmen der Gesetzgebung über Betreuung und Pflege – sei es im stationären oder im ambulanten Bereich – oder im Rahmen einer allgemeineren Gesundheitsgesetzgebung. Die Altershilfe wird von den Kantonen in ihrer historisch sehr unterschiedlich gewachsenen Gesetzgebung zur Sozial- und/oder Gesundheitspolitik geregelt. Ähnliches gilt für die **Stellen in der kantonalen Verwaltung**, die sich mit Altershilfe befassen. Sie sind mehrheitlich in Gesundheits- oder Sozialdepartementen angesiedelt. Stellen, die sich spezifisch mit dem Alter beschäftigen (wie z.B. eine Fachstelle Alter), existieren in weniger als einem Drittel der Kantone.

Die erwähnten, spezifisch mit Altershilfe befassten, kantonalen Stellen übernehmen **Koordinationsaufgaben** innerhalb der kantonalen Verwaltung und teilweise zusätzlich mit den Organisationen der Altershilfe sowie anderen relevanten Akteuren. In 12 Kantonen existieren ausserdem Strukturen, die unter anderem explizit für die Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung zuständig sind, in 20 Kantonen

existieren (unter anderem) für die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern zuständige Koordinationsgremien. In den meisten Kantonen findet die Koordination im Altersbereich über Strukturen statt, die nicht spezifisch für den Altersbereich etabliert wurden.

Die grosse Mehrheit der Kantone verfügt für ihre Aktivitäten in der Altershilfe über eine relativ explizite und umfassende **strategische Grundlage**. Eine weitere Gruppe von Kantonen beruft sich in ihren Aktivitäten hauptsächlich auf eine Planung Langzeitpflege/-betreuung, teilweise ergänzt mit Strategiepapieren aus Themenfeldern, in denen der Bund eine aktive Rolle einnimmt (z.B. «betreuende Angehörige», «betreutes Wohnen», «Demenz» oder «Palliative Care»). In einer letzten Gruppe von Kantonen stützt sich die Altershilfe ausschliesslich auf solche Strategiepapiere und/oder auf die wenig strategisch ausgerichteten und die Altershilfe nur partiell abbildenden Legislaturplanungsdokumente.

Die **Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden** ist in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen und der Strategiedokumente lassen sich die Kantone in drei Modelle der Aufgabenteilung klassifizieren:

■ **In 8 Kantonen sind hauptsächlich die Gemeinden zuständig** für die Altershilfe (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), wobei die Kantone mehrheitlich Rahmenbedingungen schaffen und die Gemeinden in ihren Aufgaben unterstützen.

■ **In 13 Kantonen sind Kanton und Gemeinden gemeinsam zuständig** für die Altershilfe (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS). Die Formen der Aufgabenteilung in diesen Kantonen sind äusserst unterschiedlich.

■ **In 5 Kantonen ist der Kanton hauptsächlich oder allein für die Altershilfe zuständig** (AI, GL, JU, NE, TI).

Den **privaten Organisationen der Altershilfe**, wie z.B. die Pro Senectute oder das Schweizerische Rote Kreuz, wird in den meisten Kantonen eine wichtige Rolle als Leistungserbringer und als Fachorganisationen zugeschrieben. In der Mehrheit der Strategiedokumente spiegelt sich eine bedeutende Rolle dieser Organisationen, die über ihre Funktion als Leistungserbringer hinausgeht. So ist zum Beispiel ihre Mitarbeit bei der Erarbeitung von Strategien erwähnt, sie werden als wichtige Akteure bei der Koordination berücksichtigt oder sind gemeinsam mit den Gemeinden für die Umsetzung der kantonalen Strategie zuständig.

Fragestellung 2: Welche Rollen nehmen Kanton, Gemeinden und private Akteure in der Praxis der Altershilfe in den Kantonen ein?

Wie eingangs erwähnt, wurde für die Studie ein Raster von zehn Tätigkeitsfeldern der Altershilfe definiert. Die Analyse der **Aktivitäten der Kantone in diesen Tätigkeitsfeldern** zeigt, dass die grosse Mehrheit der Kantone in den meisten Bereichen involviert ist. Deutlich weniger stark involviert sind die Kantone im Bereich «Weiterbildung und Kurse für Assistenz- und Hilfspersonal» sowie im Tätigkeitsfeld «Gemeinwesenarbeit». Grundsätzlich treten die Kantone nur vereinzelt als Leistungserbringer auf; und wenn, dann am ehesten in Bereichen Koordination, Information und Entwicklung, die hauptsächlich Rahmenbedingungen schaffen.

In einer weiteren Analyse wurde die **Breite der Aktivitäten der Kantone** analysiert. Es wurde ein **Indikator** berechnet, der die inhaltlich-thematische Breite des Engagements der Kantone und gleichzeitig die Breite ihres Engagements in der strategischen und operativen Steuerung der Altershilfe berücksichtigt. Aufgrund des Indikators können die Kantone in drei Gruppen eingeteilt werden:

■ Eine erste Gruppe von Kantonen weist eine **relativ niedrige Breite der Aktivitäten** aus. Zu ihr gehören mehrheitlich Kantone, bei denen die Gemeinden hauptsächlich für die Al-

tershilfe zuständig sind (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG und ZH) oder die kleineren Bergkantone AR, NW, OW und UR, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist.

■ Eine weitere Gruppe umfasst diejenigen Kantone mit **mittlerer Aktivitätsbreite**: Fünf Kantone, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (BE, SO, SZ, TG, VS) ist, und zwei Kantone, bei denen der Kanton hauptsächlich für die Altershilfe zuständig ist (GL, JU).

■ In die letzte Gruppe wurden Kantone mit **relativ hoher Aktivitätsbreite** eingeteilt. Es handelt sich dabei um vier Kantone mit geteilter Kompetenz zwischen Kanton und Gemeinden (BS, FR, GE, VD) und drei Kantone mit hauptsächlich Kantonskompetenz (AI, NE, TI). Die Analyse der **Aktivitäten der Kantone, Gemeinden und privaten Akteure**, in die 18 der 26 Kantone einbezogen wurden, zeigt, dass in 8 von 10 Tätigkeitsfeldern die öffentliche Hand (Kantone und Gemeinden) in allen oder fast allen der Kantone involviert ist. Fehlt in diesen Tätigkeitsfeldern ein Engagement der Kantone, so sind oft die Organisationen der Altershilfe aktiv. Insgesamt zeigt sich für die 18 untersuchten Kantone eine ziemlich umfassende Involviertheit der öffentlichen Hand mit deutlichen Leerstellen in der Gemeinwesenarbeit und bei der Weiterbildung von Assistenz- und Hilfspersonal. Inwiefern diese umfassende Involviertheit den Bedarf an Hilfe- und Unterstützungsleistungen deckt, kann jedoch auf Basis der vorhandenen Angaben nicht gesagt werden.

Die konkrete Steuerungspraxis der Kantone – insbesondere in Hinsicht auf **Bedarfsplanung** – orientiert sich in den meisten Kantonen stark an den Erfahrungswerten der Altershilfeorganisationen. In einigen – eher grösseren – Kantonen werden zudem Befragungen der Bevölkerung und der Institutionen durchgeführt. Auch die nationalen Strategien im Gesundheitsbe-

reich und die darin verwendeten statistischen Grundlagen dienen in den Kantonen als Grundlagen für die Bedarfsplanung.

Zur Frage von **Steuerung, Koordination und Angebot von Altershilfe in Kantonen, in denen die Altershilfe hauptsächlich in der Kompetenz der Gemeinden liegt**, zeigte sich im Workshop, dass die Art und Weise der Steuerung und die Stärke des Engagements in den Gemeinden stark mit der Gemeindegrösse und dem Grad der Professionalisierung der Gemeindebehörden zusammenhängt. Als weitere Faktoren, welche die Unterschiede im Angebot an Altershilfe der einzelnen Gemeinden beeinflussen, werden Unterschiede im Engagement der Bevölkerung, unterschiedlich hoher Problemdruck aufgrund der Höhe des Anteils an älteren Personen in der Bevölkerung, die parteipolitischen Kräfteverhältnisse und die finanzielle Situation der Gemeinde genannt.

Fragestellung 3: Inwiefern erfolgt in den Kantonen eine Koordination mit den Beiträgen des Bundes?

Der Wissenstand zur Subventionspraxis des Bundes in der Altershilfe ist unter den Verantwortlichen in den Kantonen unterschiedlich hoch.

Ein Teil der Kantone stimmt ihre eigene Subventionspraxis explizit auf jene des Bundes ab. Sie verfolgen dabei unterschiedliche Strategien, die insgesamt auf eine Ergänzung der Bundessubventionen hinauslaufen. In einem **anderen Teil der Kantone orientiert sich die Vergabe der finanziellen Beiträge primär an den eigenen Strategiedokumenten und den darin festgelegten Schwerpunkten.** Hier werden die kantonalen Subventionen nicht explizit mit den Bundessubventionen abgestimmt. Vermutlich erfolgt in einigen dieser Kantone jedoch eine implizite Abstimmung bei der Formulierung der Strategien oder durch den Einbezug der Organisationen der Altershilfe bei der Angebotsplanung.

Insgesamt wird die Prioritätensetzung der **Subventionspraxis des Bundes aus der Sicht der Kantone und der Gemeinden als nachvollziehbar eingeschätzt.** Durch die kürzliche Änderung der Subventionspraxis des Bundes sahen sich viele Kantone vor die Frage gestellt, inwiefern sie die fehlenden Beiträge leisten sollen. In einigen Fällen sprangen die Kantone in denjenigen Bereichen ein, die der Kanton als wichtig erachtet und die in der kantonalen Strategie vorgesehen sind. Teilweise kam es aber auch zu einem Leistungsabbau.

Fragestellung 4: Inwiefern erachten die Kantone eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen als wünschenswert?

Als grösste Herausforderung im Bereich der Altershilfe sehen die Kantone die **Finanzierung** in Zeiten knapper öffentlicher Budgets und vor dem Hintergrund des **demografischen Wandels**. Als zweite grosse Herausforderung werden **gesellschaftliche Veränderungen** genannt. Insbesondere die Zunahme sozialer Isolation älterer Personen und die steigende Diversität der Bevölkerung stellen für die Kantone Entwicklungen dar, denen in Zukunft begegnet werden muss.

Um diese Herausforderungen zu meistern, verfolgen die Kantone verschiedene Ansätze. Es wird versucht, rechtliche oder organisatorische Rahmenbedingungen zu schaffen, um die **Finanzierung** zu bewältigen. Auch werden **Effizienz- und Qualitätssteigerungen** angestrebt. Weitere Strategien sind eine konsequente Durchsetzung des Grundsatzes «**ambulant vor stationär**», der Erhalt oder Ausbau der **Leistungen von Freiwilligen und Angehörigen** sowie eine verstärkte **strategische Planung und Zusammenarbeit**.

Die Kantone sind **interessiert an einer verstärkten Zusammenarbeit und einem Austausch mit dem Bund und den anderen Kantonen.** Auch die Möglichkeit, auf die Sub-

ventionsverträge des Bundes Einfluss zu nehmen, wird grundsätzlich begrüsst.

Fazit

Die vorliegende Studie liefert Grundlageninformationen zur Ausgestaltung der Altershilfe und in einem weiteren Sinne auch der Alterspolitik in den Schweizer Kantonen. Verschiedene Fragen konnten im Rahmen dieser Studie nicht ausreichend behandelt werden, von denen wir aber der Ansicht sind, dass sie für eine Weiterentwicklung der Alterspolitik hilfreich sein könnten.

■ In der Studie konnten keine verlässlichen Aussagen dazu **gemacht werden, inwiefern der Bedarf** an Altershilfe gedeckt ist. Für eine (zukünftige) Steuerung der Angebote im Rahmen von knappen Ressourcen werden Fragen der bedarfsgerechten Versorgung zentral sein. Hier könnte der Bund aktiv werden, indem er gemeinsam mit den Kantonen **Wissen zur Versorgungslage** und zur bedarfsorientierten Steuerung aufbauen würde.

■ Die Studie zeigt, dass im Bereich der Altershilfe und der Alterspolitik eine enorme Zahl und Vielfalt an Akteuren involviert sind. Es steht ein **nur sehr schwer überblickbares Angebot an Unterstützungs- und Dienstleistungen** bereit. Von Seiten der politischen Vertretungen der älteren Bevölkerung und von Fachpersonen wird darauf hingewiesen, dass **altersgerechte Information** sehr wichtig sei, damit die ältere Bevölkerung die Angebote nutzen könne. Hier könnten Bund und Kantone die bestehenden Bemühungen verstärken, Anlaufstellen für die ältere Bevölkerung zu etablieren, Information über bestehende Angebote möglichst zielgruppengerecht zu gestalten und Case Management-Strukturen gezielt auszubauen.

■ Es fehlen weiterhin **flächendeckende Angaben zu den Angeboten für die ältere Bevölkerung**. Der Bund und die Kantone könnten im Rahmen der Subventionsverträge die Organisationen der Altershilfe stärker in die

Pflicht nehmen, **gesamtschweizerisch konsolidierbare Daten** zu den Angeboten zu liefern.

■ Zum **Zusammenspiel zwischen Bundes- und kantonalen Subventionen** liegen keine umfassenden und präzisen Angaben vor. Eine seitens des BSV und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bereits eingeleitete **engere Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen** im Bereich der Altershilfe ist auch deshalb zu begrüssen.

■ Es ist davon auszugehen, dass die **Altershilfe und Alterspolitik durchgängig rechtlich, konzeptuell, strukturell und auch in der Praxis der Kantone im Sozialbereich und gleichzeitig im Gesundheitsbereich angesiedelt** sind. Aus dieser in der Sache nahezu unvermeidbaren Verortung der Altershilfe zwischen der Gesundheits- und der Sozialpolitik ergeben sich Schwierigkeiten und Unklarheiten mit negativen Auswirkungen für die Versorgungssituation. Hinsichtlich einer zukünftig besseren Koordination der Altershilfe auf Bundes- und Kantonsebene sollte deshalb wenn immer möglich **eine weitgehende Absprache und Koordination zwischen dem Sozial- und dem Gesundheitsbereich der Verwaltungen und den beiden Konferenzen der kantonalen Exekutiven** (SODK und Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, GDK) angestrebt werden.

Riassunto

Contesto, obiettivi e questioni oggetto dello studio

In virtù dell'articolo 101^{bis} della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), la Confederazione versa annualmente aiuti finanziari a organizzazioni di utilità pubblica attive a livello nazionale per l'assistenza alle persone anziane per un importo pari a circa 70 milioni di franchi. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), responsabile per la gestione e il versamento dei sussidi, deve far fronte alla sfida di adeguare il più possibile il tipo e la portata delle prestazioni sostenute ai bisogni dei gruppi target dell'assistenza alle persone anziane, garantendo il coordinamento con le prestazioni e le politiche cantonali in materia. A tal fine, l'UFAS ha bisogno di conoscenze di base sull'impostazione materiale e sulla gestione dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni, ragion per cui ha commissionato il presente studio.

Lo studio si prefigge di fornire una panoramica a livello nazionale delle condizioni quadro e delle attività dei Cantoni nel settore dell'assistenza alle persone anziane e di fare il punto sull'interazione tra Cantoni, Comuni e Confederazione in questo ambito politico.

Le questioni oggetto dello studio sono le seguenti:

- **Questione 1:** come viene definito l'ambito politico dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni?
- **Questione 2:** quale ruolo svolgono i Cantoni, i Comuni e gli attori privati nella prassi dell'assistenza alle persone anziane a livello cantonale?
- **Questione 3:** in che misura nei Cantoni si procede a un coordinamento con i sussidi della Confederazione?

■ **Questione 4:** in che misura i Cantoni ritengono auspicabile una maggiore collaborazione tra Confederazione e Cantoni?

Procedimento e metodo

In una **fase esplorativa** è stato sviluppato un piano dettagliato. In collaborazione con l'UFAS è stata elaborata la definizione del termine «assistenza alle persone anziane» e proposta una griglia con dieci ambiti di attività in questo settore, entrambe validate dagli incaricati cantonali delle questioni della vecchiaia.

Nell'estate del 2019 è stata effettuata un'**inchiesta online** presso gli organi amministrativi cantonali che si occupano dell'assistenza alle persone anziane. Successivamente i documenti strategici dei Cantoni in materia sono stati analizzati dal punto di vista del contenuto. Le informazioni principali scaturite dall'inchiesta online sono state trasmesse ai Cantoni sotto forma di tabelle di rapporto per la validazione.

Nella **fase di approfondimento**, nell'autunno del 2019 si sono tenuti tre importanti workshop con rappresentanti dei Cantoni e di alcuni Comuni. In aggiunta sono stati svolti due colloqui con esperti, uno con un esponente di Pro Senectute Svizzera e l'altro con un esponente della Rete svizzera delle città amiche degli anziani.

I risultati di queste fasi sono poi stati riuniti e illustrati nel presente **rapporto**.

Il presente studio **definisce «assistenza alle persone anziane» le misure di sostegno, rafforzamento e promozione che permettono alle persone anziane di vivere il più a lungo possibile in maniera attiva e autode-terminata a casa**. Si concentra quindi sull'assistenza alle persone anziane intesa quale aiuto diretto e servizi destinati agli anziani, ai loro familiari nonché agli specialisti e ai volontari che operano nell'ambito della vecchiaia. **Non vengono invece analizzati** i settori delle cure agli anziani e/o di lunga durata, la garanzia del

fabbisogno esistenziale materiale durante la vecchiaia (AVS, PC ecc.) e la creazione di infrastrutture adatte all'età.

Risultati principali

Questione 1: come viene definito l'ambito politico dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni?

La maggior parte dei Cantoni non utilizza o non utilizza più il termine **«assistenza alle persone anziane»**. Nei loro documenti strategici, essi utilizzano termini più generali come «politica della vecchiaia», «politica degli anziani» o «politica sociale per la vecchiaia» e l'«assistenza alle persone anziane» non è concepita come un loro sottoinsieme. Anche nei Cantoni in cui il termine «assistenza alle persone anziane» è tuttora in uso, esso corrisponde solo in parte alla definizione utilizzata in questo studio.

Cinque Cantoni dispongono di una **legge speciale sulla vecchiaia** o sull'assistenza alle persone anziane. Gli altri Cantoni disciplinano l'assistenza alle persone anziane nel quadro della legislazione in materia di politica sociale o di aiuto sociale, della legislazione in materia di assistenza e cura (nel settore stazionario o in quello ambulatoriale) o della legislazione sulla salute più generale. Il disciplinamento cantonale dell'assistenza alle persone anziane nelle legislazioni in materia di politica sociale e/o sanitaria si è sviluppato in modo molto diverso nel corso del tempo. La situazione è analoga per quanto riguarda gli **organismi dell'amministrazione cantonale** che si occupano dell'assistenza alle persone anziane. La maggior parte di essi opera infatti in seno ai dipartimenti della salute o degli affari sociali. In meno di un terzo dei Cantoni vi sono organi che si occupano specificamente delle questioni legate alla vecchiaia (come ad esempio un servizio specializzato per la vecchiaia).

Gli organi cantonali che si occupano specificamente dell'assistenza alle persone anziane assumono **compiti di coordinamento** all'interno

dell'amministrazione cantonale e, in alcuni casi, anche con le organizzazioni di assistenza alle persone anziane e altri attori rilevanti. In 12 Cantoni vi sono anche strutture che sono tra l'altro esplicitamente responsabili per il coordinamento in seno all'amministrazione cantonale e in 20 Cantoni vi sono (tra l'altro) organi di coordinamento responsabili per la collaborazione con i fornitori privati. Nella maggior parte dei Cantoni il coordinamento nell'ambito della vecchiaia avviene attraverso strutture che non sono state create appositamente per questo settore.

La grande maggioranza dei Cantoni dispone di una **base strategica** relativamente esplicita e globale per le proprie attività relative all'assistenza alle persone anziane. Un altro gruppo di Cantoni basa le proprie attività essenzialmente su una pianificazione delle cure e dell'assistenza di lunga durata, talvolta completandola con documenti strategici in relazione alle attività della Confederazione sui temi «familiari assistenti», «alloggio con assistenza», «demenza» o «cure palliative». In un ultimo gruppo di Cantoni l'assistenza alle persone anziane si fonda esclusivamente su documenti strategici e/o su documenti concernenti il programma di legislatura che sono poco incentrati sulla strategia e trattano solo in parte il tema in questione.

La **ripartizione dei compiti tra il Cantone e i Comuni** varia notevolmente da un Cantone all'altro. Sulla base delle disposizioni giuridiche e dei documenti strategici, al riguardo si possono distinguere tre modelli:

■ **In otto Cantoni l'assistenza alle persone anziane è essenzialmente di competenza comunale** (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG e ZH), mentre in generale i Cantoni creano le condizioni quadro necessarie e sostengono i Comuni nello svolgimento dei loro compiti.

■ **In 13 Cantoni la competenza spetta sia al Cantone che ai Comuni** (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD e VS). In questi

casi, la ripartizione dei compiti tra i due livelli istituzionali varia considerevolmente da un Cantone all'altro.

■ **In cinque Cantoni la competenza in materia di assistenza alle persone anziane è essenzialmente o esclusivamente cantonale** (AI, GL, JU, NE e TI).

Nella maggioranza dei Cantoni le **organizzazioni private di assistenza alle persone anziane**, come Pro Senectute o la Croce Rossa Svizzera, svolgono un ruolo importante quali fornitori di prestazioni e organizzazioni specializzate. Nella maggior parte dei documenti strategici si riflette l'importanza di queste organizzazioni, che va oltre la funzione di fornitori di prestazioni. Ad esempio, viene menzionata la loro collaborazione all'elaborazione delle strategie, sono considerate attori importanti per il coordinamento o sono responsabili per l'attuazione della strategia cantonale insieme ai Comuni.

Questione 2: quale ruolo svolgono i Cantoni, i Comuni e gli attori privati nella prassi dell'assistenza alle persone anziane a livello cantonale?

Come accennato all'inizio, per lo studio è stata definita una griglia con dieci ambiti di attività dell'assistenza alle persone anziane. L'analisi delle **attività dei Cantoni in questi ambiti di attività** mostra che la grande maggioranza dei Cantoni è coinvolta nella maggior parte dei settori, seppur molto meno negli ambiti di attività «Formazione continua e corsi per il personale di assistenza e ausiliario» e «Lavoro comunitario». In linea di principio, i Cantoni intervengono solo occasionalmente come fornitori di prestazioni; se lo fanno, è piuttosto nei settori del coordinamento, dell'informazione e dello sviluppo, principalmente per la creazione di condizioni quadro.

In un'ulteriore analisi è stata valutata la **portata delle attività dei Cantoni**. È stato elaborato un **indicatore** che tiene conto della portata

dell'impegno dei Cantoni in termini di contenuto e di temi, e allo stesso tempo della portata del loro impegno nella gestione strategica e operativa dell'assistenza alle persone anziane. In base all'indicatore, i Cantoni possono essere suddivisi in tre gruppi:

■ Un primo gruppo di Cantoni mostra una **portata delle attività relativamente limitata**. Si tratta prevalentemente di Cantoni in cui la competenza per l'assistenza alle persone anziane è lasciata essenzialmente ai Comuni (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG e ZH) o dei piccoli Cantoni di montagna (AR, NW, OW e UR), dove il compito di assistenza è svolto congiuntamente da Cantone e Comuni.

■ Un altro gruppo con una **portata delle attività media** comprende cinque Cantoni in cui l'assistenza alle persone anziane spetta sia al Cantone che ai Comuni (BE, SO, SZ, TG e VS) e due Cantoni in cui la competenza in questo ambito è essenzialmente cantonale (GL e JU).

■ I Cantoni con una **portata delle attività relativamente ampia** sono stati attribuiti all'ultimo gruppo. Si tratta di quattro Cantoni che condividono la competenza con i rispettivi Comuni (BS, FR, GE e VD) e tre che prevedono una competenza sostanzialmente cantonale (AI, NE e TI).

L'analisi delle **attività dei Cantoni, dei Comuni e degli attori privati**, cui hanno partecipato 18 dei 26 Cantoni, mostra che in otto dei dieci ambiti di attività gli enti pubblici (Cantoni e Comuni) sono coinvolti in tutti o quasi tutti i Cantoni. Dove manca l'impegno da parte dei Cantoni, sono spesso le organizzazioni di assistenza alle persone anziane ad attivarsi. Complessivamente, nei 18 Cantoni esaminati, gli enti pubblici sono coinvolti in modo piuttosto esteso, con evidenti lacune nel lavoro comunitario e nella formazione continua per il personale di assistenza e ausiliario. Tuttavia, sulla base dei dati disponibili non è possibile determinare in quale misura questo ampio

coinvolgimento copra il bisogno di prestazioni di assistenza e di sostegno.

Nella maggior parte dei Cantoni, la prassi concreta della gestione dell'assistenza alle persone anziane – in particolare per quanto riguarda la **pianificazione in funzione del bisogno** – si basa fortemente sui valori empirici delle organizzazioni di assistenza alle persone anziane. In alcuni Cantoni (principalmente quelli più grandi), vengono inoltre effettuate indagini presso la popolazione e le istituzioni. Anche le strategie nazionali nell'ambito della salute e le basi statistiche ivi utilizzate servono da riferimento ai Cantoni per la pianificazione in funzione del bisogno.

Per quanto riguarda **la gestione, il coordinamento e le offerte nell'ambito dell'assistenza alle persone anziane nei Cantoni in cui quest'ultima è principalmente di competenza comunale**, dal workshop è emerso che il tipo di gestione e il livello d'impegno a livello comunale sono strettamente correlati alle dimensioni del singolo Comune e al grado di professionalizzazione delle sue autorità. Fra i fattori che spiegano le differenze riguardo alle offerte di assistenza alle persone anziane nei singoli Comuni vi sono anche il diverso grado d'impegno della popolazione, i problemi legati alla percentuale più o meno elevata di anziani nella popolazione, i rapporti di forza a livello dei partiti politici e la situazione finanziaria del Comune.

Questione 3: in che misura nei Cantoni si procede a un coordinamento con i sussidi della Confederazione?

Tra i responsabili del settore, il livello di conoscenze sulla prassi della Confederazione in materia di sovvenzionamento dell'assistenza alle persone anziane varia da un Cantone all'altro.

Alcuni Cantoni coordinano esplicitamente la propria prassi con quella della Confederazione. Essi perseguono diverse strategie, che

nel complesso permettono di completare i sussidi federali. **Un'altra parte dei Cantoni assegna i contributi finanziari basandosi principalmente sui propri documenti strategici e sulle priorità ivi definite**, senza coordinarli esplicitamente con i sussidi federali. È probabile, tuttavia, che in alcuni di questi Cantoni il coordinamento avvenga in modo implicito nella formulazione delle strategie o con il coinvolgimento delle organizzazioni di assistenza alle persone anziane nella pianificazione delle offerte.

Nel complesso, **i Cantoni e i Comuni considerano comprensibili** le priorità definite nella **prassi della Confederazione in materia di sovvenzionamento**. La recente modifica di quest'ultima ha indotto molti Cantoni a chiedersi in che misura debbano versare i sussidi mancanti. In alcuni casi, i Cantoni sono intervenuti nei settori considerati importanti e previsti nelle rispettive strategie. In altri, vi è stata però anche una riduzione delle prestazioni.

Questione 4: in che misura i Cantoni ritengono auspicabile una maggiore collaborazione tra Confederazione e Cantoni?

Per i Cantoni la sfida principale consiste nel garantire il **finanziamento** dell'assistenza alle persone anziane in un periodo di ristrettezze per le finanze pubbliche e a fronte dell'**evoluzione demografica**. Quale seconda sfida importante vengono indicati i **cambiamenti sociali**. In particolare, in futuro i Cantoni dovranno affrontare il problema del crescente isolamento sociale delle persone anziane e la diversità sempre più ampia della popolazione.

Per far fronte a queste sfide, i Cantoni adottano approcci diversi, cercando ad esempio di creare condizioni quadro giuridiche od organizzative che permettano di garantire il **finanziamento** o di **aumentare l'efficienza e la qualità**. Altre strategie intendono attuare in modo coerente il principio **«priorità dell'offerta ambulatoriale su quella stazionaria»**, mantenere o

ampliare le **prestazioni fornite dai volontari e dai familiari** nonché **rafforzare in termini strategici la pianificazione e la collaborazione**.

I Cantoni sono **interessati a una più stretta collaborazione e a uno scambio con la Confederazione e gli altri Cantoni**. Inoltre, accolgono per principio favorevolmente la possibilità di esercitare un'influenza sui contratti di sovvenzionamento della Confederazione.

Conclusione

Il presente studio fornisce informazioni di base sull'impostazione dell'assistenza alle persone anziane e, più in generale, anche della politica della vecchiaia nei Cantoni svizzeri. Nell'ambito di questo studio non è stato possibile trattare adeguatamente tutte le questioni. Alcune di esse potrebbero però essere utili per l'ulteriore sviluppo della politica della vecchiaia.

■ Nell'ambito dello studio non è stato possibile formulare dichiarazioni attendibili sul **grado di copertura del bisogno** in materia di assistenza alle persone anziane. Per la (futura) gestione delle offerte in un contesto di risorse limitate sarà fondamentale orientare le offerte al bisogno reale. La Confederazione potrebbe attivarsi in questo ambito collaborando con i Cantoni per acquisire **conoscenze sulla situazione dell'assistenza** e sulla gestione in funzione del bisogno.

■ Lo studio mostra che nell'ambito politico dell'assistenza alle persone anziane e nella politica della vecchiaia sono coinvolti un numero e una varietà enormi di attori. **È molto difficile avere una visione d'insieme delle offerte di prestazioni di sostegno e di servizi disponibili**. I rappresentanti politici della popolazione anziana e gli specialisti rilevano che **un'informazione adeguata all'età è molto importante** per consentire alla popolazione anziana di usufruire dei servizi. In questo ambito la Confederazione e i Cantoni potrebbero intensificare gli sforzi volti a creare servizi di

contatto per le persone anziane e fornire **informazioni adeguate al gruppo target** sulle offerte esistenti nonché ampliare in modo mirato le strutture per la gestione dei casi.

■ Mancano tuttora **dati completi sulle offerte destinate alla popolazione anziana**.

Nell'ambito dei contratti di sovvenzionamento, la Confederazione e i Cantoni potrebbero vincolare maggiormente le organizzazioni di assistenza alle persone anziane a fornire **dati** sulle offerte **che possano essere validati a livello svizzero**.

■ Non vi sono informazioni ampie e precise sull'**interazione tra i sussidi federali e quelli cantionali**. Una **più stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni** nel campo dell'assistenza alle persone anziane, già avviata dall'UFAS e dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantionali delle opere sociali (CDOS), va pertanto accolta con favore.

■ Si può presumere che **dal punto di vista giuridico, concettuale, strutturale e anche per la prassi a livello cantonale, le competenze in materia di assistenza alle persone anziane e di politica della vecchiaia siano generalmente ripartite tra il settore sociale e quello sanitario**. Il coinvolgimento di questi due settori, pressoché inevitabile, crea difficoltà e ambiguità, con conseguenze negative sulla situazione dell'assistenza. Affinché in futuro sia garantito un migliore coordinamento dell'assistenza alle persone anziane a livello federale e cantonale, occorre quindi mirare, per quanto possibile, a **un'ampia intesa e a un'ampia cooperazione tra i settori sociale e sanitario delle amministrazioni e le due conferenze delle autorità esecutive cantionali** (la CDOS e la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantionali della sanità [CDS]).

Summary

Background, objectives and issues examined

In accordance with Art. 101^{bis} of the Old-Age and Survivors' Insurance Act (OASIA), each year the Confederation provides financial assistance amounting to approx. CHF 70 million to non-profit organisations that provide assistance for the elderly throughout Switzerland. The Federal Social Insurance Office (FSIO), which is responsible for the management and control of the contributions, faces the challenge of adjusting subsidised services for the elderly to the needs of the target groups as efficiently as possible in terms of type and scope, and aligning them with cantonal services and policies in this area. The FSIO therefore needs to have a fundamental understanding of the actual arrangements for and management of assistance for the elderly in the cantons, which is why it commissioned the present study.

The study's objective is to gain a nationwide overview of the framework conditions and activities of the cantons in the area of assistance for the elderly, and provide an insight into how the cantons, communes and Confederation interact in this policy area.

It examines the following issues:

- Question 1: How is assistance for the elderly as a policy area defined in the cantons?
- Question 2: What roles do cantons, communes and private participants actually play in providing assistance for the elderly in the cantons?
- Question 3: To what extent do the cantons coordinate their activities with the contributions from the Confederation?
- Question 4: To what extent do the cantons regard increased cooperation between Confederation and cantons as desirable?

Procedure and methodology

A detailed project plan was produced in the **exploratory phase**. In collaboration with the FSIO, the term "assistance for the elderly" was defined, and a grid with ten fields of activity relating to assistance for the elderly was designed and then validated by the cantonal officers with responsibility for the elderly.

In summer 2019, an **online survey** of the cantonal agencies dealing with assistance for the elderly was conducted. The content of the cantons' strategic documents on assistance for the elderly was then analysed and evaluated. The key findings of the online survey were submitted to the cantons for validation in the form of tables.

Three large workshops for representatives of the cantons and selected communes took place during the **intensification phase** in autumn 2019. In addition, two discussions with experts were held, featuring representatives from Pro Senectute Switzerland and the Network of Senior-Friendly Cities.

Lastly, the results of the previous phases were brought together and presented in this **report**.

The present study **defines assistance for the elderly as supportive, empowering and facilitating measures that enable older people to remain in their own homes and lead active, self-determined lives for as long as possible**. It focuses on assistance for the elderly in the sense of direct assistance and services for the older population and their relatives, and for professionals and volunteers who work with the elderly. The study **does not examine** the areas of nursing care for the elderly, long-term care, material security in old age (OASI, supplementary benefits etc.) or the creation of infrastructure appropriate to the needs of the elderly.

Key findings

Question 1: How is assistance for the elderly as a policy area defined in the cantons?

Most of the cantons do not, or no longer, use the **term "assistance for the elderly"**. In their strategy documents, the majority of the cantons use broader notions such as "old-age policy", "senior citizens' policy" or "social policy in old age", without defining "assistance for the elderly" as a sub-sector of these areas. Even in the cantons which currently use the term "assistance for the elderly", their usage corresponds only partially with the definition specified in this study.

Five cantons have a **special law relating to the elderly**, or to assistance for the elderly. The other cantons regulate assistance for the elderly within the framework of legislation on social security, personal care and nursing care – both in-patient and out-patient – or more general legislation on healthcare. Assistance for the elderly is regulated by the cantons in their legislation on social and/or health policy, which historically has evolved in very different ways. This is also true of the **cantonal administration offices** dealing with assistance for the elderly. Most of these are to be found in departments of health or social security. Less than a third of cantons have offices specifically dedicated to old age (such as a specialist office for the elderly).

The above-mentioned cantonal offices that deal specifically with assistance for the elderly undertake **coordinating activities** within the cantonal administration; in some cases, they also coordinate with organisations for the elderly and other relevant bodies. In 12 cantons there are additional structures which are explicitly responsible for issues such as coordination within the cantonal administration, while 20 cantons have coordination bodies responsible for issues such as cooperation with private service providers. In most cantons, coordination

on age-related issues takes place via structures that were not specifically established for this purpose.

A large majority of cantons have formulated a relatively explicit and comprehensive **strategic basis** for their activities relating to assistance for the elderly. A further group of cantons base their activities mainly on planning for long-term nursing and long-term care, sometimes supplemented with strategy papers in connection with federal activities on the themes of "family carers", "supported accommodation", "dementia" and "palliative care". In a final group of cantons, assistance for the elderly is based exclusively on such strategy papers and/or on legislative planning documents which are not very strategically oriented and are only partly relevant to assistance for the elderly.

The **division of tasks between canton and communes** differs greatly in the cantons.

Based on the legal provisions and strategy documents, the cantons may be grouped into three models for dividing the tasks:

■ **In 8 cantons, the communes are mainly responsible** for assistance for the elderly (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), while the cantons generally set the framework conditions and support the communes in their tasks.

■ **In 13 cantons, the canton and the communes are jointly responsible** for assistance for the elderly (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS). There are large differences in how tasks are allocated in these cantons.

■ **In 5 cantons, the canton is mainly or solely responsible for assistance for the elderly** (AI, GL, JU, NE, TI).

In most of the cantons, the **private organisations providing assistance for the elderly**, such as Pro Senectute and the Swiss Red Cross, are attributed a key role as service providers and specialist organisations. Most of the strategy documents reflect the significant role played

by these organisations, above and beyond their function as service providers. For example, they are mentioned as contributing to the drafting of strategies, they are regarded as key players in coordination activities, or they are jointly responsible with the communes for implementing the cantonal strategy.

Question 2: What roles do cantons, communes and private participants actually play in providing assistance for the elderly in the cantons?

As mentioned in the introduction, a grid with ten fields of activity relating to assistance for the elderly was designed. Analysis of the **cantons' participation in these fields of activity** shows that a large majority of the cantons are involved in most fields. The cantons are significantly less involved in the areas of "Training and courses for assistance and support staff" and "Community work". The cantons act as service providers only occasionally; where they do, this is most often in the areas of coordination, information and development, mainly for the creation of framework conditions.

A further analysis was conducted to examine the **range of the cantons' activities**. An **indicator** was formulated to take account of the scope of the cantons' commitment in terms of content and themes, as well as the scope of the cantons' involvement with the strategic and operational management of assistance for the elderly. Based on the indicator, the cantons may be split into three groups:

■ The first group of cantons shows evidence of a **relatively low range of activities**. Most of these cantons are those in which the communes are principally responsible for assistance for the elderly (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG and ZH) or the smaller mountain cantons (AR, NW, OW and UR), in which assistance for the elderly is jointly undertaken by the canton and the communes.

■ The second group comprises those cantons with a **medium range of activities**: five cantons in which assistance for the elderly is jointly

undertaken by the canton and the communes (BE, SO, SZ, TG, VS), and two in which the canton is chiefly responsible for assistance for the elderly (GL, JU).

■ Cantons with a **relatively high range of activities** were allocated to the last group. This comprises four cantons where the canton and the communes share responsibility (BS, FR, GE, VD) and three where the canton is chiefly responsible (AI, NE, TI).

Analysis of the **activities of the cantons, communes and private participants**, covering 18 of the 26 cantons, shows that in all or almost all the cantons, the public sector (cantons and communes) is involved in 8 out of the 10 fields of activity. Where the cantons do not participate in these fields of activity, the organisations for the elderly are often active. Overall, the public sector in the 18 cantons investigated was found to be fairly extensively involved, with significant gaps as regards community work and training for assistance and support staff. However, based on the information available, it is not possible to say how far this extensive involvement meets the need for assistance and support services.

In most cantons, the overall management practice of the cantons – especially with regard to **demand planning** – is strongly geared towards figures provided by organisations for the elderly, based on their own experience. Additionally, some cantons, particularly the larger ones, conduct surveys of citizens and institutions. The cantons also orient their demand planning towards the national strategies relating to health and the statistics on which these are based.

As regards the **management, coordination and provision of assistance for the elderly in cantons where such assistance is chiefly the responsibility of the communes**, the workshop revealed that the type of management and the strength of the commitment in the communes are strongly related to the size

of the commune and the professionalism of the its authorities. Other factors cited as influencing the differing provision of assistance for the elderly in the individual communes include differences in community involvement, differing levels of urgency depending on the proportion of older people in the population, the balance between the political parties, and the financial situation of the commune.

Question 3: To what extent do the cantons coordinate their activities with the contributions from the Confederation?

The degree to which those responsible are aware of the Confederation's arrangements for subsidising assistance for the elderly varies between the cantons.

Some of the cantons explicitly tailor their own subsidy arrangements to those of the Confederation. These pursue a variety of strategies which basically amount to supplementing the federal subsidies. In **other cantons, financial contributions are primarily awarded on the basis of their own strategy documents and the priorities they set.** Here, the cantonal subsidies are not explicitly tailored to the federal subsidies. It can be assumed that some of these cantons nevertheless tailor their subsidies implicitly by formulating their strategies in certain ways or by involving organisations for the elderly in their provision planning.

Overall, the **cantons and communes believe that the Confederation sets comprehensible priorities in relation to its subsidy arrangements.** The recent change in subsidy arrangements by the Confederation led to many cantons questioning how far they themselves should make good the missing contributions. Some cantons stepped into the breach in areas which the canton itself regards as important and which are covered by the cantonal strategy. However, in some cases services were cut.

Question 4: To what extent do the cantons regard increased cooperation between the Confederation and the cantons as desirable?

In times of tight public budgets and against a backdrop of **demographic change**, the cantons saw **funding** as the biggest challenge in the area of assistance for the elderly. **Social change** was cited as the second-biggest challenge. For the cantons, the increasing social isolation of older people and the rising diversity of the population are developments that will need to be tackled in future.

The cantons are adopting a variety of approaches to these challenges. Attempts are being made to create legal or organisational framework conditions so that future requirements can be **financed**. Efforts to **boost efficiency and quality** are also being made. Other strategies include consistently obeying the principle of **"outpatient care rather than inpatient care"**, maintaining or increasing the **services provided by volunteers and family members**, and intensified **strategic planning and cooperation**.

The cantons are **interested in greater cooperation and the sharing of experience with the Confederation and the other cantons.** The opportunity to influence the Confederation's subsidy agreements is also welcomed in principle.

Conclusions

The present study provides important information about the arrangements for assistance for the elderly, and in a broader sense about old-age policy in the Swiss cantons. A number of questions could not be adequately covered within the scope of this study, but we believe that they could be helpful for the future development of policies relating to old age.

■ In the study it was not possible to **make reliable statements regarding the extent to which the need** for assistance for the elderly is currently being met. Questions regarding the

adequacy of provision will be of central importance to the (future) management of services against a backdrop of scarce resources. The Confederation could play an active part in this respect by working with the cantons to increase **knowledge of the current situation regarding provision** and of how to manage it in a needs-oriented way.

■ The study shows that a huge number and variety of participants are involved with assistance for the elderly as a policy area. It is **very difficult to keep track of the range of support and services** on offer. As regards specialists and political representatives of older people, it was noted that **age-appropriate information** is very important to enable the older population to use the services. In this respect, the Confederation and the cantons could work harder to step up the existing efforts to establish contact points for the older population, **provide the elderly with relevant information** about the services currently on offer, and expand case management structures in a targeted manner.

■ There is still a lack of **across-the-board information on services for the elderly**. With regard to subsidy agreements, the Confederation and the cantons could ask the organisations for the elderly to play a bigger role in providing **consolidated nationwide data** on the services available.

■ There is no comprehensive, accurate information available on the **interplay between federal subsidies and cantonal subsidies**. A **closer cooperation on assistance for the elderly between the Confederation and the cantons**, as has already been introduced by the FSIO and the Conference of Cantonal Directors of Social Services (CDSS), is therefore to be welcomed.

■ It is therefore clear that **assistance for the elderly and old-age policy is firmly embedded in both the social and health provision of the cantons, not only legally but also conceptually, structurally and practically**.

Since assistance for the elderly almost inevitably straddles the two areas of health policy and social policy, problems and ambiguities are bound to arise, with negative repercussions for provision. With regard to better coordination of assistance for the elderly in future at the federal and cantonal level, efforts should therefore be made to achieve **wide-ranging agreement and coordination between the social and health departments of the authorities and the two conferences of cantonal executives** (CDSS and the Swiss Conference of the Cantonal Ministers of Public Health, CMPH) whenever possible.

1 Introduction et problématique

1.1 Contexte

Chaque année, la Confédération alloue des aides financières d'un montant d'environ 70 millions de francs à des organisations d'aide à la vieillesse reconnues d'utilité publique et actives à l'échelle nationale. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2008, il incombe aux cantons de pourvoir à l'aide et aux soins à domicile en faveur des personnes âgées (art. 112c, al. 1, Cst.), mais la Confédération peut allouer des subventions pour l'aide à la vieillesse à des institutions privées reconnues d'utilité publique et actives à l'échelle nationale, conformément à l'art. 101^{bis} LAVS. Les deux principaux prestataires en la matière sont Pro Senectute et la Croix-Rouge suisse. Pour ces deux organisations, la Confédération subventionne, d'une part, des tâches de coordination et de développement au niveau national et, d'autre part, des prestations fournies sur place. La majeure partie des subventions sont dévolues à ces dernières, qui sont fournies par des unités organisationnelles cantonales ou régionales concluant à cet effet des contrats de sous-traitance avec les associations faitières nationales.

Conformément aux dispositions légales, la Confédération peut allouer des subventions pour l'exécution de quatre types de tâches en faveur des personnes âgées :

- conseiller, assister et occuper les personnes âgées (art. 101^{bis}, al. 1, let. a, LAVS) ; les prestations d'aide fournies dans le cadre de l'aide à domicile et de services ambulatoires ne donnent droit à des subventions que si elles sont dispensées à titre bénévole (art. 223, al. 2, 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 (art. 101^{bis}, al. 1, let. b, LAVS) ;
- assumer des tâches de coordination et de développement (art. 101^{bis}, al. 1, let. c, LAVS) ;
- pourvoir à la formation continue du personnel auxiliaire (art. 101^{bis}, al. 1, let. d, LAVS).

Ces prestations peuvent profiter aux personnes âgées de façon directe ou indirecte : elles peuvent notamment être destinées aux proches aidants et viser à les soutenir ou à les décharger. Les organisations subventionnées conçoivent leurs offres de diverses manières au sein de ces catégories de tâches et les déclinent en différents domaines d'activités. Ainsi la Confédération subventionne-t-elle, dans la catégorie « conseiller, assister et occuper », le conseil social, les activités de filtrage, l'aide au quotidien, les services de visite et d'accompagnement, les services de transport, les aides pour décharger les proches, les interventions en cas d'urgence, le travail social communautaire et le service fiduciaire, notamment. De manière générale, les moyens doivent être employés en priorité pour des groupes vulnérables.

Chargé de gérer et d'octroyer ces subventions, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se doit d'adapter au mieux le type et le volume des prestations soutenues aux besoins des destinataires de l'aide à la vieillesse et de les coordonner avec les prestations et politiques cantonales en la matière.

Pour ce faire, il doit disposer d'une connaissance approfondie de l'organisation et de la gestion de l'aide à la vieillesse dans chaque canton, ainsi que de la répartition des tâches entre le canton, les communes et les acteurs privés. C'est en 2011/2012, suite à la redistribution des compétences dans le cadre de la RPT, qu'a été menée pour la dernière fois une étude portant sur l'octroi des subventions fédérales (Huegli/Krafft 2012). Compte tenu des changements intervenus depuis dans la gestion des contrats de subvention, mais aussi d'initiatives et de programmes (essentiellement à l'échelon fédéral) exerçant une

influence sur le domaine de l'aide à la vieillesse, il est maintenant indispensable pour l'OFAS de disposer d'une vue d'ensemble à jour et aussi précise que possible de l'aide à la vieillesse dans les cantons. C'est pourquoi cet office a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation d'une étude destinée à analyser et à présenter la manière dont cette aide est organisée dans les cantons.

Le mandat correspondant – et le présent rapport qui en résulte – visait à fournir à l'OFAS les connaissances fondamentales nécessaires en la matière. Les auteurs ont porté une attention particulière aux aspects juridiques et pratiques de la répartition des tâches entre canton, communes et acteurs privés. Ils ont également cherché à déterminer si les cantons estimaient qu'il était nécessaire d'intervenir dans le domaine de l'aide à la vieillesse ou de mieux le coordonner et, le cas échéant, à quels égards.

1.2 Objectifs et questions de recherche

L'objectif de la présente étude était de dresser un état des lieux des conditions-cadre et des activités des cantons dans l'aide à la vieillesse, et de rendre compte des interactions entre les cantons, les communes et la Confédération dans ce domaine.

L'étude visait à répondre aux quatre questions suivantes :

Question 1 : définition de l'aide à la vieillesse dans les cantons

Comment le domaine de l'aide à la vieillesse est-il défini dans les cantons, en fonction des conditions-cadre juridiques, stratégiques et structurelles ? Quelles sont les différences entre les cantons à cet égard ? Est-il possible de classer les cantons en différents groupes sur la base de certaines conditions-cadre ou du domaine de l'aide à la vieillesse dans son ensemble ?

Questions subsidiaires de la question 1 :

- 1.1 Comment les cantons considèrent-ils l'aide à la vieillesse ? Dans quelle mesure leur conception correspond-elle à la définition de l'aide à la vieillesse telle qu'énoncée à l'art. 101bis LAVS ?
- 1.2 Quelles bases juridiques cantonales sont pertinentes pour les activités des cantons en matière d'aide à la vieillesse ? Comment ces bases juridiques définissent-elles les compétences du canton et des communes (y compris d'éventuelles unités administratives régionales ou de groupements de communes) ?
- 1.3 Les cantons disposent-ils de lignes directrices ou de stratégies qui concernent l'aide à la vieillesse ou qui lui sont exclusivement consacrées ? Dans l'affirmative, de quelle année datent ces documents et quand ont-ils été mis à jour pour la dernière fois ?
- 1.4 Quels services de l'administration cantonale traitent les sujets liés à l'aide à la vieillesse ? Ces sujets relèvent-ils en majorité des affaires sociales, de la santé ou d'autres domaines ?
- 1.5 Quelles structures institutionnelles sont dédiées à la collaboration entre les différents services cantonaux, les communes (y compris d'éventuelles unités administratives régionales) et les acteurs privés (fournisseurs de prestations, organisations d'aide à la vieillesse) ?
- 1.6 Quel rôle est dévolu aux organisations d'aide à la vieillesse ?
- 1.7 Quelles sont les principales différences en ce qui concerne les conditions-cadre et les structures mises en place par les cantons ? Peut-on en établir une typologie ?

Question 2 : rôle des différents acteurs de l'aide à la vieillesse dans les cantons

Quels rôles jouent respectivement le canton, les communes et les acteurs privés en ce qui concerne les aspects suivants de l'aide à la vieillesse : a) élaboration de stratégies, b) développement de la politique et des offres en matière d'aide à la vieillesse, c) financement, d) coordination, e) planification des besoins, f) acquisition de prestations de tiers, g) contrôle de la qualité des prestations fournies et h) fourniture des prestations sur place ? Est-il possible de classer les cantons en différents groupes sur la base de leurs pratiques en matière d'aide à la vieillesse ?

Questions subsidiaires de la question 2 :

- 2.1 Dans quels domaines d'activité les cantons financent-ils ou fournissent-ils eux-mêmes des prestations d'aide à la vieillesse ? Concrètement, quelles sont ces prestations ? Ces prestations sont-elles cofinancées ou fournies en parallèle par les communes ?
- 2.2 Existe-t-il des domaines d'activité de l'aide à la vieillesse dans lesquels les cantons ne sont pas impliqués (ni comme prestataires de services ni comme organes de financement) ? Dans l'affirmative, quels sont les acteurs déterminants en la matière ?
- 2.3 Pour les prestations fournies directement ou (co)financées par le canton : quel est le processus utilisé pour définir le besoin concret de prestations dans les différents domaines d'activité de l'aide à la vieillesse (nature et étendue des prestations) ? Quels acteurs participent à ce processus et de quelle manière les demandes et les besoins des personnes âgées et de leurs proches sont-ils pris en compte ?
- 2.4 Pour les prestations fournies directement ou (co)financées par le canton : quels moyens permettent de garantir que les prestations fournies répondent à la demande, en quantité et en qualité ? Qui sont les principaux prestataires de services ?
- 2.5 Comment s'organisent la gestion, la coordination et l'offre de l'aide à la vieillesse dans les cantons où celle-ci relève principalement des communes ou de groupements de communes ?
- 2.6 Les pratiques de gestion et les offres présentent-elles des différences significatives d'un canton à l'autre ?

Question 3 : coordination avec les subventions de la Confédération

Les responsables cantonaux (et éventuellement communaux) connaissent-ils la nature et l'étendue des subventions de la Confédération au sens de l'art. 101bis LAVS et dans quelle mesure les activités cantonales d'aide à la vieillesse sont-elles définies en fonction de ces subventions ? Les cantons estiment-ils que des ajustements s'imposent en ce qui concerne le subventionnement de la Confédération ?

Questions subsidiaires de la question 3 :

- 3.1 Les cantons sont-ils informés des prestations concrètes fournies par les organisations privées qui sont financées par les subventions de la Confédération (en vertu de l'art. 101bis LAVS) ?
- 3.2 Selon quels principes les cantons harmonisent-ils leur propre pratique en matière de subventionnement des prestations d'aide à la vieillesse avec celles de la Confédération et des communes (y compris d'éventuelles unités administratives régionales) ?
- 3.3 La Confédération finance, entre autres, des tâches de coordination et de développement transversales accomplies par des organisations d'aide à la vieillesse actives dans toute la Suisse : comment les cantons ont-ils connaissance de ces tâches de coordination et de développement et comment en profitent-ils ?
- 3.4 De manière générale, que pensent les cantons des contrats de subvention conclus entre la Confédération et les organisations d'aide à la vieillesse ? Ces contrats sont-ils compatibles avec les stratégies et les activités des cantons ou existe-t-il des contradictions ou des conflits ?
- 3.5 Les modifications apportées aux contrats de subvention entre la Confédération et les organisations d'aide à la vieillesse depuis 2017/2018 ont-elles déjà eu des répercussions perceptibles pour les cantons ou ces derniers s'attendent-ils à en constater ? Dans l'affirmative, de quel type de répercussions s'agit-il et comment les cantons réagissent-ils ?

Question 4 : nécessité de renforcer la collaboration au vu des défis à relever dans le domaine de la vieillesse

Quels sont les défis auxquels les cantons sont confrontés ou auxquels ils s'attendent pour l'avenir dans le domaine de l'aide à la vieillesse ? Quelles solutions envisagent-ils ? Dans quelle mesure les cantons considèrent-ils qu'une collaboration accrue entre la Confédération et les cantons, ou entre les cantons, est nécessaire pour relever les défis attendus dans ce domaine ?

Questions subsidiaires de la question 4 :

- 4.1 Quels sont, du point de vue des cantons, les défis principaux à relever à l'heure actuelle et à l'avenir dans le domaine de l'aide à la vieillesse ? Que prévoient les cantons pour y répondre ?
- 4.2 Que pensent les cantons de la collaboration actuelle avec la Confédération dans le domaine de l'aide à la vieillesse ? Existe-t-il un besoin de renforcer la collaboration verticale (Confédération-cantons) ou horizontale (entre différents services fédéraux ou entre les cantons) ? Dans l'affirmative, comment répondre à ce besoin ?
- 4.3 Les cantons estiment-ils que des changements doivent être apportés aux contrats de subvention entre la Confédération et les organisations d'aide à la vieillesse en vertu de l'art. 101bis LAVS ?

1.3 Objet et limites du présent rapport

La présente étude met l'accent sur l'aide à la vieillesse, au sens d'une aide et de prestations directes destinées aux personnes âgées, à leurs proches ainsi qu'aux professionnels et bénévoles actifs dans ce domaine. Elle ne s'est pas intéressée aux soins gériatriques et de longue durée, à la couverture matérielle des besoins vitaux durant la vieillesse (AVS, PC, etc.) ni à la création d'infrastructures adaptées aux personnes âgées. Elle privilégie une vue d'ensemble nationale. L'étude cherche à mettre en évidence la grande diversité des politiques cantonales de la vieillesse. Pour ce faire, les cantons sont regroupés à différents niveaux d'analyse.

Le présent rapport est principalement fondé sur les informations fournies par les services compétents et les spécialistes des administrations cantonales contactés. Ses descriptions se rapportent donc essentiellement à l'organisation de l'aide à la vieillesse au sein des administrations cantonales. Le fonctionnement des communes et des organisations privées d'aide à la vieillesse fait aussi l'objet de quelques coups de projecteur choisis lorsque cela permet d'apporter un éclairage complémentaire.

Le projet initial de l'étude prévoyait de dresser un inventaire des prestations et des modalités de gestion au sein de chaque canton. Il a toutefois fallu admettre que les spécialistes cantonaux avaient une connaissance très variable des offres et des structures en place à l'échelon communal. Il aurait donc fallu, pour pouvoir répertorier ces dernières de manière précise et exhaustive, enquêter systématiquement auprès des communes, ce qui n'était pas envisageable dans le cadre de la présente étude. Des informations essentielles relatives à l'organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons faisant ainsi défaut, il a fallu renoncer à établir un inventaire au sens strict. Toutefois, des tableaux détaillés, regroupés à part dans un recueil des tableaux¹, comportent les principales informations qu'offrirait un tel inventaire et permettent des comparaisons entre les cantons.

Le présent rapport décrit notamment l'implication des cantons et des autres acteurs dans la gestion, le financement et la mise en œuvre des offres d'aide à la vieillesse. L'objectif est de montrer dans quelle mesure les différents intervenants sont impliqués dans l'éventail des thèmes et des activités de coordination, et d'identifier d'éventuelles lacunes. En l'absence d'informations sur les ressources financières investies par les différents acteurs dans l'aide à la vieillesse, on a renoncé ici à mentionner leur poids respectif dans les différents domaines d'activité et de gestion ou de coordination.

1 www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons (2020 ; rapport no 3/20), sous « Informations complémentaires »

2 Méthode

Au cours de la **première phase** (exploratoire), il s'est agi de créer les conditions nécessaires à la réalisation d'une enquête appropriée. À cette fin, l'équipe de recherche a approché tous les préposés cantonaux à la politique de la vieillesse, procédé à des investigations informatiques et élaboré un plan de recherche détaillé.

Durant la **deuxième phase**, une enquête en ligne a été réalisée auprès de tous les services administratifs cantonaux compétents en matière d'aide à la vieillesse. Les données et les documents recueillis dans ce cadre ont été analysés et un rapport intermédiaire a été établi sur cette base. Les données issues de l'enquête en ligne et présentées dans ledit rapport ont été soumises aux services administratifs cantonaux et rectifiées sur la base de leurs réponses.

La **troisième phase** (d'approfondissement) s'appuie sur les résultats des deux premières. Les informations relatives à l'aide cantonale à la vieillesse ont été approfondies et complétées au moyen de trois ateliers auxquels participaient des représentants des cantons et des communes, et de deux entretiens avec des spécialistes. La **quatrième phase** a consisté à rédiger et à compléter le présent rapport ainsi qu'à établir un inventaire du dispositif d'aide à la vieillesse de chaque canton.

Le projet a été accompagné par un groupe de suivi auquel ont participé la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'Union des villes suisses (UVS), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'OFAS, une représentante cantonale ainsi que le Conseil suisse des aînés (CSA).

2.1 Exploration et plan de recherche détaillé

Colonne vertébrale de l'étude, la **définition du terme** « aide à la vieillesse » a été établie en collaboration avec l'OFAS. Un tableau regroupant les domaines d'activité de l'aide à la vieillesse a ensuite été dressé sur cette base.

Puis, en janvier et février 2019, des **entretiens exploratoires** ont été menés par téléphone **avec les préposés à la politique de la vieillesse de huit cantons**. Ces entretiens portaient sur la compréhension de l'aide à la vieillesse, sur les domaines d'activité cantonaux, sur les conditions-cadre et les structures cantonales, sur les objectifs stratégiques et la gestion des offres, ainsi que sur la coordination avec les subventions fédérales au sens de l'art. 101^{bis} LAVS. Les informations ainsi obtenues ont permis d'affiner le tableau, tout en caractérisant et en standardisant autant que possible les domaines d'activité. Le tableau a ensuite été transmis aux préposés à la politique de la vieillesse des dix-huit autres cantons. Lors de **mini-entretiens téléphoniques**, les **préposés cantonaux à la politique de la vieillesse** ont ensuite pu dire dans quelle mesure les domaines d'activité mentionnés dans ce tableau correspondaient à ce qui se faisait au sein de leur canton et préciser ce qui devait y être ajouté. Il en est ressorti que le tableau était pour l'essentiel compréhensible et exhaustif.

Les discussions avec ces responsables ont également permis d'identifier les services administratifs cantonaux à contacter pour participer à l'enquête écrite.

Un **plan de recherche détaillé** a été élaboré à partir des résultats des entretiens avec les cantons.

2.2 Enquête en ligne auprès des cantons, validation et analyse documentaire

L'enquête en ligne auprès des services administratifs cantonaux menée durant l'été 2019 portait principalement sur la définition du domaine de l'aide à la vieillesse au sein des cantons et sur le rôle des différents acteurs de l'aide à la vieillesse (cf. questions 1 et 2 de l'étude).

Après implémentation de l'enquête en ligne dans l'outil professionnel Survalyzer, un **pré-test** a été réalisé avec trois cantons (AG, JU et UR)². Il s'en est suivi un ajustement substantiel dans la saisie des offres et des mesures d'aide à la vieillesse. Dans la version pré-test du questionnaire, il s'agissait d'enregistrer toutes les prestations financées ou fournies par les cantons dans chaque domaine d'activité. Cela s'est cependant révélé trop laborieux et, dans les cantons où l'engagement communal dans le domaine de l'aide à la vieillesse était fort, il manquait souvent des informations détaillées sur les différentes offres et mesures. Par conséquent, dans l'enquête principale, seules les trois à six offres et mesures les plus importantes financées ou cofinancées par le canton ont été retenues pour chaque domaine d'activité. Les services administratifs cantonaux ont reçu par courriel un lien d'accès à l'enquête. Pendant toute la durée de l'enquête, une ligne d'assistance (par téléphone ou par courriel) en français, allemand et italien était à la disposition des services cantonaux pour les aider au besoin à répondre aux questions. Grâce à un courrier de rappel et, dans certains cas, à une prise de contact directe par téléphone ou par courriel, il a été possible d'obtenir la **participation de tous les cantons**.

Évaluation de l'enquête en ligne et rapport intermédiaire

Une fois l'enquête en ligne terminée, ses données ont analysées après vérification de leur plausibilité. Certaines ont nécessité des recherches supplémentaires, en particulier celles relatives aux fondements juridiques et stratégiques de l'aide à la vieillesse. Un **rapport intermédiaire** a été établi sur la base des premières évaluations de l'enquête. Les principaux constats de ce rapport sont les suivants :

■ Dans l'ensemble, les réponses aux questions relatives à la **compréhension et à la définition de l'aide à la vieillesse** reçues dans le cadre de l'enquête en ligne étaient peu détaillées, et les informations utilisables pour une évaluation probante ou pour l'établissement d'une typologie, plutôt limitées. Ces informations ont donc été obtenues, au prix d'une étape supplémentaire, à partir des documents stratégiques des cantons (voir ci-dessous le paragraphe consacré à l'analyse documentaire).

■ Les réponses aux questions portant sur les **objectifs stratégiques** poursuivis par le canton dans le domaine de l'aide à la vieillesse se sont révélées à plusieurs égards plus difficiles à comparer que prévu. Au vu de ces résultats, leur évaluation a été abandonnée.

La suite de l'analyse des données de l'enquête en ligne a également révélé que les questions relatives aux **groupes vulnérables** parmi les destinataires de l'aide à la vieillesse avaient reçu des réponses très incomplètes. Elles n'ont donc pas pu être prises en compte dans la présentation des résultats pour des raisons de qualité des données.

Validation

Durant la phase de validation (automne 2019), les principales informations fournies par les cantons dans le cadre de l'enquête en ligne ont été soumises aux préposés cantonaux sous la forme de tableaux, afin qu'ils puissent les contrôler et les corriger ou les compléter au besoin. Les cantons ont également tous

² Le canton du Tessin, également sollicité pour ce pré-test, n'a pas pu y participer pour des questions de délai.

participé à ce processus de validation et la plupart en ont profité pour apporter des précisions, comme la possibilité leur en était offerte.

Analyse documentaire

Lors de cette nouvelle phase, les **documents stratégiques** en lien avec l'aide à la vieillesse fournis par les cantons lors de l'enquête en ligne ou de la validation des informations ont été analysés sous les trois angles suivants :

- Compréhension et définition de l'aide à la vieillesse
- Répartition des tâches entre les cantons et les communes
- Rôle des organisations privées d'aide à la vieillesse

2.3 Phase d'approfondissement

Durant cette phase, il s'est agi, d'une part, d'explorer les informations recueillies lors de l'enquête en ligne (qui portait principalement sur les questions 1 et 2 de l'étude) et, d'autre part, d'approfondir les problématiques de la « coordination avec les subventions de la Confédération » et de la « nécessité de renforcer la collaboration au vu des défis à relever dans le domaine de la vieillesse » (questions 3 et 4), et de leur apporter des réponses par des méthodes qualitatives, c'est-à-dire peu standardisées. À cette fin, trois grands ateliers ont réuni des représentants des cantons et des communes à l'automne 2019. Ces ateliers ont été complétés par deux entretiens, l'un avec un représentant de Pro Senectute Suisse et l'autre avec un représentant du Réseau suisse des villes amies des aînés.

Ateliers

Les trois ateliers suivants ont été organisés :

- **Atelier « cantons alémaniques »** : pour les cantons germanophones dans lesquels la majeure partie de l'aide à la vieillesse relève de la compétence cantonale ou est assurée en collaboration avec les communes.
- **Atelier « cantons romands et Tessin »** : pour les cantons francophones et le Tessin, au sein desquels l'aide à la vieillesse relève pour l'essentiel de la compétence cantonale ou est assurée en collaboration avec les communes.
- **Atelier « cantons et communes alémaniques »** : pour les cantons germanophones dans lesquels ce sont les communes qui assurent l'essentiel de l'aide à la vieillesse et où le canton est plutôt moins impliqué. En plus des représentants des cantons, des représentants de communes ou d'organes intercommunaux ont également été conviés à cet atelier.

Les trois ateliers ont porté sur les thèmes suivants :

- Pratiques concrètes des cantons et des communes dans la gestion de l'aide à la vieillesse
- Coordination des pratiques cantonales et communales en matière de subventions avec les subventions de la Confédération
- Défis actuels et futurs et besoin de coordination

L'atelier « cantons et communes alémaniques » comportait un sujet supplémentaire, celui des interactions entre le canton et les communes dans le domaine de l'aide à la vieillesse.

Le **recrutement des participants aux ateliers** a nécessité un travail important. Pour l'atelier « cantons et communes alémaniques », il a fallu identifier et solliciter aussi bien les représentants cantonaux que

les personnes compétentes à l'échelon communal et, selon les cas, associatif. Au total, une centaine de personnes ont été approchées personnellement. Finalement, 39 représentants de l'aide à la vieillesse de 23 cantons et de 16 communes ont participé aux trois ateliers. Une liste des participants figure en annexe au présent rapport.

Entretiens avec des spécialistes

L'étude a été conçue de telle manière qu'elle se fonde principalement sur des informations fournies par les autorités cantonales. Dès le départ, l'OFAS avait conscience de l'importance d'y intégrer les points de vue des organisations d'aide à la vieillesse, des villes et des communes. Il n'a cependant pas été possible de rendre systématiquement compte de ces perspectives dans le cadre défini pour l'étude. C'est pourquoi il a été décidé de compléter les points de vue cantonaux par deux entretiens avec des spécialistes, à l'approche de la fin du projet. Le premier entretien a été réalisé avec Alain Huber, directeur de Pro Senectute Suisse. Cette fondation chapeaute 24 organisations cantonales et régionales, et représente à ce titre la plus grande institution d'aide à la vieillesse de Suisse. Le deuxième entretien a été réalisé avec Simon Stocker, président du Réseau suisse des villes amies des aînés.

Les entretiens ont été enregistrés et des extraits de ces discussions figurent au ch. 4.5.

3 Place de l'aide à la vieillesse dans les politiques cantonales

Le présent chapitre propose une analyse par étapes de la place de l'aide à la vieillesse dans les politiques cantonales. Dans un premier temps, la question de savoir s'il faut ou non considérer l'aide à la vieillesse comme un domaine politique sera laissée ouverte. Le ch. 3.1 commence par définir la notion d'aide à la vieillesse retenue pour cette étude, à partir des mesures que la Confédération peut financer en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS. Le ch. 3.2 s'intéresse ensuite aux bases légales cantonales qui régissent l'aide à la vieillesse ainsi qu'aux documents stratégiques qui légitiment, définissent et orientent les activités s'y rapportant. Le ch. 3.3 présente les structures institutionnelles de gestion et de collaboration existant à l'échelon cantonal pour l'aide à la vieillesse. Le ch. 3.4 sort de l'échelon strictement cantonal pour observer la répartition des tâches entre cantons et communes et les structures de collaboration mises en place, alors que le ch. 3.5 aborde le rôle des organisations privées. Pour conclure, le ch. 3.6 analyse de façon générale les notions conceptuelles utilisées par les cantons en matière d'aide à la vieillesse et les compare à la définition retenue pour cette étude.

3.1 Définition de la notion d'aide à la vieillesse

Pour l'essentiel, la définition adoptée dans cette étude reprend les mesures de l'aide à la vieillesse pour lesquelles la Confédération peut verser des subventions en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS, non sans l'élargir pour certains aspects : elle inclut aussi des mesures qui ne font pas l'objet de subventions fédérales, mais qui sont étroitement liées à des domaines bénéficiant de subventions. De la sorte, elle tient également compte du motif pour lequel le législateur a introduit des aides financières en 1979, à la suite de la 9^e révision de l'AVS : dans son message, le Conseil fédéral signalait alors que, dans l'optique de moderniser l'AVS sur le modèle de l'AI, il fallait fournir aux personnes âgées des prestations non seulement en espèces, mais aussi en nature afin de favoriser une vie active et de retarder leur entrée dans un établissement médico-social (Conseil fédéral 1976, pp. 39 à 42).

Par « aide à la vieillesse », les auteurs de l'étude entendent l'ensemble des mesures de soutien, de renforcement et d'encouragement permettant aux personnes âgées de rester le plus longtemps possible chez elles et de mener une vie active et autonome.

Cette définition inclut par conséquent dans l'aide à la vieillesse toutes les prestations qui sont susceptibles de contribuer à la réalisation de cet objectif et qui ne peuvent pas être attribuées sans équivoque à d'autres systèmes d'aide bien précis (comme l'assurance obligatoire des soins). Aux fins de cette étude, dix domaines d'activité dans lesquels sont fournies des prestations d'aide à la vieillesse ont été identifiés (**Tableau 1**). Selon cette définition, les bénéficiaires de ces activités doivent impérativement avoir le centre de leurs intérêts à leur propre domicile (logement protégé et accompagnement à domicile étant compris) et non en institution, condition également valable pour les prestations fournies dans des structures d'accueil temporaire, incluses dans le domaine d'activité n° 6.

Tableau 1: Domaines d'activité de l'aide à la vieillesse

Domaine d'activité no 1 :	Assistance et soutien au quotidien
Domaine d'activité no 2 :	Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie personnelle et des contacts sociaux extérieurs
Domaine d'activité no 3 :	Consultation sociale
Domaine d'activité no 4 :	Information, échange, conseil et cours pour proches aidants et bénévoles
Domaine d'activité no 5 :	Travail social communautaire
Domaine d'activité no 6 :	Offres d'accueil temporaire pour décharger les proches aidants
Domaine d'activité no 7 :	Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire
Domaine d'activité no 8 :	Coordination
Domaine d'activité no 9 :	Information et participation
Domaine d'activité no 10 :	Développement

Source: Document de discussion « Définition du terme "aide à la vieillesse" [...] [et] domaines d'activité de l'aide à la vieillesse » (OFAS, 28.1.2019) et plan de recherche détaillé de BASS

Ces domaines d'activité sont présentés plus en détail au ch. 4.1.1. (Illustration 1).

Il convient ici de préciser cette définition de l'aide à la vieillesse. En sont exclus :

■ **les soins et les prestations médicales ;**

■ **les prestations fournies lors de séjours stationnaires ;**

■ **la garantie matérielle directe des conditions d'existence** : les prestations financières individuelles des assurances sociales, comme l'AVS, les prestations complémentaires à l'AVS, les allocations pour impotent, etc. ne relèvent pas de l'aide à la vieillesse ;

■ **la planification et l'aménagement d'infrastructures adaptées aux personnes âgées** : la construction ou l'encouragement à la construction de logements adaptés aux personnes âgées, l'accessibilité des transports publics, etc. ne sont pas non plus considérés comme faisant partie de l'aide à la vieillesse.

En font partie :

■ **le logement protégé et l'accompagnement à domicile**, inclus dans l'expression « à leur propre domicile » figurant dans la définition ci-dessus ;

■ **les services de relève des proches aidants fournis par des structures de jour ou de nuit** : les prestations fournies dans des structures de jour ou de nuit (structures d'accueil temporaire) sont comprises, pour autant qu'il ne s'agisse pas de soins ou de prestations médicales. Ces structures sont considérées en principe comme des offres de relève externes (destinées surtout aux proches aidants) concourant à la réalisation de l'objectif général, qui est de maintenir les personnes le plus longtemps possible à domicile.

3.2 Bases légales et stratégiques

Les auteurs ont recensé les bases juridiques et stratégiques régissant l'aide à la vieillesse dans les cantons. À cette fin, ils ont posé des questions ouvertes aux préposés cantonaux à la politique de la vieillesse et classé leurs réponses en fonction du type de loi ou de document stratégique. Ces informations figurent dans le **Tableau 2**, qui présente les bases légales, et dans le **Tableau 3**, consacré aux bases

stratégiques. Des tableaux détaillés, répertoriant les différents documents par canton, se trouvent dans [le recueil des tableaux](#)³ (tableaux A et B).

Bases légales

Comme le montre le Tableau 2, seuls cinq cantons (AI, BL, FR, JU et SH) ont promulgué une loi spéciale concernant le domaine de la vieillesse ou l'aide à la vieillesse, les autres régissant ce domaine dans les dispositions relatives aux affaires sociales ou à l'aide sociale, à la prise en charge et aux soins (services stationnaires et services de soins à domicile) ou encore aux soins de santé en général. Dès lors, si l'on se réfère aux bases légales, l'aide à la vieillesse ne constitue pas en soi un champ d'action politique aux contours nettement définis, ce qui s'explique par le fait que les législations cantonales relatives à la santé publique ou aux affaires sociales sont l'aboutissement d'évolutions historiques très variées.

L'analyse des thématiques régies par les lois montre qu'il existe dans les cantons presque tous les modèles imaginables de réglementation juridique de l'aide à la vieillesse. On peut malgré tout en tirer plusieurs conclusions :

■ **Étendue du champ thématique des réglementations juridiques** : les dispositions légales cantonales relatives aux questions concernant l'aide à la vieillesse couvrent un spectre d'une ampleur très variable. À l'une des extrémités, nous avons les cantons dans lesquels la portée de ces dispositions est relativement restreinte et se borne pour l'essentiel à la prise en charge et aux soins à domicile ; c'est le cas par exemple d'AR, BS, GE, GR, NW, UR et ZG. À l'autre extrémité se situent des cantons dont les dispositions légales relatives à l'aide à la vieillesse sont étendues et comprennent aussi, par exemple, les services de relèvement, les structures de jour et de nuit, les services de consultation sociale et le soutien aux proches aidants. Les cantons dont la réglementation est la plus complète sont VD et NE, suivis par AG, BE, SG et TI.

■ **Catégories de lois** : il existe aussi un vaste éventail de catégories de lois qui régissent l'aide à la vieillesse et de façons de les combiner ; cela va de la loi spécifique unique qui réglemente les domaines de l'aide, des conseils, des soins et de la prise en charge (AI) à un ensemble de dispositions inclus dans une loi sur la santé (NE) ou une loi sur les soins (AG), en passant par diverses combinaisons de lois sur les affaires sociales, les soins ou la santé publique. En dépit de cette diversité, la majorité des réglementations relèvent de la santé et des soins. Le rattachement aux affaires sociales est moins fréquent, les dispositions légales dans ce domaine étant souvent plutôt générales et ne visant pas toujours expressément les aînés (OW, SZ, UR et VS, par exemple).

■ **Prédominance de la promotion de la santé et de la prévention dans les lois sur la santé régissant l'aide à la vieillesse** : il convient de relativiser le rôle principal des lois sur la santé publique, dans la mesure où, sur les 17 cantons qui régissent le domaine qui nous intéresse dans une loi sur la santé publique, sept n'y abordent que la promotion de la santé et la prévention (BE, BL, FR, GE, GR, LU et ZH).

³ www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons (2020 ; rapport no 3/20), sous « Informations complémentaires »

Tableau 2: Bases légales cantonales dans le domaine de l'aide à la vieillesse

	Loi spécifique sur la vieillesse ou sur l'aide à la vieillesse	Loi sur les affaires sociales ou loi sur l'aide sociale	Loi sur les soins et la prise en charge ou loi sur les soins à domicile	Loi sur la santé	Lois complémentaires
AG			•		
AI	•				
AR				•	
BE		•		•	
BL	•			•	
BS				•	
FR	•		•	•	Loi sur l'indemnité forfaitaire
GE			•	•	
GL		•	(en cours d'élaboration, le Conseil d'État a présenté son projet)		
GR		•	•	•	
JU	•	•		•	
LU			•	•	
NE				•	LFinEMS
NW				•	
OW		•		•	
SG		•		•	
SH	•				
SO		•			
SZ		•		•	
TG				•	LAMal et OAMal (cantonales) Ordonnance sur les PC (cantonale)
TI			•		
UR		•			
VD			• ¹⁾		Règlement sur les agences d'assu- rances sociales Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif
VS		•	•		
ZG				•	
ZH			•	•	
	5	10	9	17	4

Remarque : ce tableau ne présente que les actes législatifs ayant rang de loi et omet les bases légales qui se bornent à déterminer la répartition des tâches entre canton et communes (lois sur les communes, etc.).

1) Le canton de Vaud dispose tant d'une loi sur les soins et la prise en charge que d'une loi sur l'aide et les soins à domicile.

Source : Enquête auprès des cantons et classement en catégories par BASS

Bases stratégiques

Le Tableau 3 présente les bases stratégiques relatives à l'aide à la vieillesse. Il s'agit là de divers types de documents de base dont le champ thématique dépasse parfois l'aide à la vieillesse ou ne comprend qu'une petite partie de ce domaine. Dès lors, les limites entre les divers types de documents sont parfois floues.

■ Quatorze cantons disposent de **lignes directrices** dans le domaine de l'aide à la vieillesse. Ces lignes directrices ont pour vocation de définir ce domaine de façon synthétique et de le délimiter comme domaine politique distinct, de le subdiviser en champs d'action ainsi que, dans de nombreux cas, de for-

muler des principes d'action généraux et des lignes directrices à l'intention des collectivités (cantons et parfois aussi communes).

■ Il existe dans dix cantons des documents classés comme « **Programme, plan d'action ou rapport sur la politique de la vieillesse** ». Ces documents peuvent être considérés comme stratégiques, dans un sens plus strict que les lignes directrices, car ils analysent de façon plus concrète la situation et formulent tant des objectifs que des mesures pour les atteindre. Ils définissent ainsi de façon plus ou moins détaillée une politique de la vieillesse qui embrasse tant le domaine de la santé que celui de l'action sociale (et, par conséquent, l'aide à la vieillesse).

■ Les documents classés dans la catégorie « **Planification de la prise en charge et des soins de longue durée** » sont généralement encore plus concrets et plus spécifiques que ceux de la catégorie précédente. Formulés pour la plupart eux aussi sur la base d'objectifs généraux, ils comprennent cependant également, pour certains d'entre eux du moins, une planification quantitative concrète. S'ils attachent une importance particulière aux soins de longue durée stationnaires et ambulatoires ainsi qu'à la prise en charge qui les accompagne, ils traitent généralement aussi d'autres thèmes liés à l'aide à la vieillesse. Dix cantons au total disposent de bases relevant de cette catégorie.

■ La catégorie « **Programme de législature assorti d'objectifs dans le domaine de la vieillesse** » comprend des documents de base avec un horizon de planification à moyen terme (quatre ans en général, dix ans au plus). D'une nature moins stratégique que les bases appartenant à la deuxième catégorie (programmes, plans de mesures et rapports sur la politique de la vieillesse), ils n'abordent qu'une partie du domaine de la vieillesse et, par conséquent, de l'aide à la vieillesse.

■ Les cinq autres catégories regroupent des documents de base élaborés **pour la plupart en lien avec des programmes ou des activités que la Confédération réalise actuellement en matière de santé et de social**. Ces programmes, stratégies ou rapports se rattachent aux domaines suivants : prévention, démence, proches aidants, soins palliatifs et logement protégé. Plus ou moins en lien avec l'aide à la vieillesse, ils complètent dans de nombreux cantons les bases plus générales décrites au paragraphe précédent.

La grande majorité des cantons (19 en tout) fondent leurs activités en matière d'aide à la vieillesse sur une base relativement explicite et détaillée, qui prend la forme soit de lignes directrices, soit d'un document stratégique au sens strict du terme, entrant dans la catégorie Programmes, plans de mesures et rapports (AG, BE, BL, BS, FR, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS et ZH). Trois cantons assoient leurs activités principalement sur leur planification en matière de soins et de prise en charge de longue durée (GL, JU et TI), planifications que certains d'entre eux complètent par des documents stratégiques en lien avec les programmes fédéraux. Enfin, quatre cantons (AI, AR, GE et ZG) se fondent sur les programmes fédéraux ou les programmes de législature (qui, étant de nature moins stratégique, ne recouvrent que partiellement l'aide à la vieillesse), ou sur une combinaison des deux.

Tableau 3: Bases stratégiques cantonales dans le domaine de l'aide à la vieillesse

	Stratégie / Politique vieillesse	Programme, plan d'action ou rapport sur (la politique de) la vieillesse	Planification Soins et prise en charge de longue durée	Programme de législature assorti d'objectifs en matière du domaine de la vieillesse	Programme / stratégie promotion santé (domaine de la vieillesse compris)	Stratégie / rapport démence	Stratégie / rapport aide aux proches aidants / bénévoles	Stratégie / Rapport soins palliatifs	Rapport logement protégé
AG	•	• ¹⁾							
AI				•				•	
AR				•	•	• (en cours d'élaboration)	• (en cours d'élaboration)	•	
BE	•	•							
BL	•				•	•			
BS	•								
FR	•	•	•		•	•	•	•	
GE				•	•	•	•	•	
GL			• ⁴⁾	•				•	
GR	•	•			•				
JU			•				•		
LU	•		•	•	•	•			
NE		•	•	•	•		•	•	•
NW	•					•		•	
OW		•		•		•		•	
SG	•				•	•		•	
SH	•				•	•		•	
SO	• ²⁾		•						
SZ	•	• ³⁾	•		•				
TG	•		•	•		•		•	
TI			•	•					
UR	•			•	•				
VD		•		•			•		
VS		•	•		•	•	•	•	
ZG					•				
ZH		•			•				•
	14	10	10	11	14	11	7	12	2

Remarque : les points figurant dans le tableau ne signifient pas nécessairement que le canton en question dispose d'un document distinct pour cette catégorie. En effet, certains documents, du fait de leur teneur, ont dû être classés dans deux catégories. Lorsque des cantons ont indiqué plusieurs documents pour une seule catégorie, nous les avons pris en compte ensemble.

1) Fait partie du document « Sozialplanung des Kantons Aargau » (Planification sociale du canton d'Argovie)

2) Fait partie du document « Leitbild und Konzept Familie und Generationen » du canton de Soleure (Stratégie Famille et générations)

3) Programme prioritaire du gouvernement du canton de Schwytz : « Herausforderung Alter » (Le défi de la vieillesse, non public)

4) Stratégie de renforcement des soins de longue durée et stratégie « Drehscheibe Gesundheit » (Plaque tournante Santé, y compris prise en charge et soutien aux personnes âgées)

Source : Enquête auprès des cantons et classement en catégories par BASS

3.3 Structures cantonales de gestion de l'aide à la vieillesse

Services de l'administration cantonale

Pour déterminer le contexte dans lequel se déroule l'aide à la vieillesse, les auteurs ont aussi répertorié les services de l'administration cantonale qui s'en occupent, dans sa totalité ou en partie (**Tableau 4** ; pour les détails, voir le tableau C dans le [recueil des tableaux](#)). La localisation des services cantonaux compétents aboutit à un constat similaire à celui fait pour les bases légales : le rattachement de l'aide à

la vieillesse aux services de l'administration cantonale est fonction de l'évolution structurelle et historique de chaque administration et de la répartition des compétences qui en résulte. Cela explique aussi pourquoi les différents aspects de l'aide à la vieillesse relèvent de divers services administratifs cantonaux et pourquoi ces services sont parfois rattachés à plusieurs départements ou directions.

Tableau 4: Services de l'administration cantonale s'occupant des sujets liés à l'aide à la vieillesse

Canton	Service administratif	Domaine (office/département)
AG	Fachstelle Alter und Familie	Affaires sociales
	Sektion Langzeitversorgung	Santé
	Sektion Gesundheitsförderung und Prävention	
AI	Gesundheitsamt	Santé
AR	Amt für Gesundheit	Santé
	Abteilung Pflegeheime und Spitex	Affaires sociales
BE	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	Santé et affaires sociales
BL	Abteilung Alter	Santé
	Abteilung Gesundheitsförderung und Prävention	
BS	Fachreferat Geschäftsvorbereitung & Projekte	Santé
	Abteilung Langzeitpflege	
FR	Service de la prévoyance sociale	Affaires sociales
	Service de la santé publique	Santé
GE	Direction générale de la santé	Santé
	Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales	Affaires sociales
GL	Hauptabteilung Soziales	Affaires sociales
GR	Fachstelle Spitex und Alter	Santé
	Abteilung Gesundheitsförderung und Prävention	
JU	Service de l'action sociale	Affaires sociales
	Service de la santé publique	Santé
LU	Dienststelle Soziales und Gesellschaft	Affaires sociales
	Dienststelle Gesundheit und Sport	Santé
NE	Département des finances et de la santé (DFS)	Santé
	Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS)	Affaires sociales
	Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)	Autre
NW	Gesundheitsamt	Santé
	Sozialamt: Abteilung Prävention und Integration	Affaires sociales
OW	À l'échelon du canton, c'est l'Office de la santé du Département des finances qui est responsable des thèmes en lien avec la LAMaI. La compétence est en fait du ressort des communes.	Santé
SG	Amt für Soziales, Abteilung Alter	Affaires sociales
	Fachstelle Gesundheit im Alter, ZEPRA, Amt für Gesundheitsvorsorge	Santé
SH	Gesundheitsamt	Santé
SO	Fachstelle Familie und Generationen	Affaires sociales
	Fachstelle Prävention und Gesundheitsförderung	
	Fachstelle soziale Organisationen	
SZ	Amt für Gesundheit und Soziales	Santé et affaires sociales
	Fachstelle Alter	
TG	Ressort Alter, Pflege und Betreuung	Santé
	Stab Strategische Projekte und Grundlagen	
TI	Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio	Santé et affaires sociales
	Ufficio del medico cantonale	
UR	Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion	Santé et affaires sociales
	Bildungs- und Kulturdirektion	Autre

Canton	Service administratif	Domaine (office/département)
VD	Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)	Affaires sociales
	Direction générale de la santé (DGS)	Santé
VS	Dienststelle für Gesundheitswesen	Santé
	Dienststelle für Sozialwesen	Affaires sociales
ZG	Bereich Gesundheitsförderung	Santé
ZH	Kantonales Sozialamt	Affaires sociales
	Generalsekretariat der Gesundheitsdirektion	Santé
	Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Universität Zürich	

Source: Enquête auprès des cantons

L'analyse des services cantonaux responsables de l'aide à la vieillesse montre que ces services sont rattachés au domaine de la santé (office ou département de la santé publique, etc.), au domaine des affaires sociales (office des affaires sociales, département de la prévoyance sociale, etc.) ou à un département qui chapeaute ces deux domaines. Dans certains cantons, ces services relèvent exclusivement de la santé publique (AI, BL, BS, GR, OW, SH, TG et ZG) et dans quelques-uns d'entre eux, uniquement de l'action sociale (GL et SO). Dès lors, dans la majorité des cantons, l'aide à la vieillesse relève des deux domaines, soit parce qu'il existe dans chacun des deux domaines un service qui s'y consacre, soit parce que l'unité administrative dont ils dépendent englobe tant la santé que le social. Si l'on considère l'ensemble des cantons, on constate que la majorité des services administratifs qui s'occupent de l'aide à la vieillesse sont rattachés à la santé.

Moins d'un tiers des cantons disposent d'un service spécialisé dans les affaires relatives à la vieillesse, ce qui suggère que le domaine de la vieillesse et, par conséquent, l'aide à la vieillesse ne constituent pas en soi un champ d'action politique dans les cantons. Dans les cantons qui en ont créé, ces services spécialisés sont principalement actifs dans la coordination, la mise en réseau et l'information ainsi que dans le conseil aux communes. Les cantons leur confient parfois la tâche d'accompagner les organisations d'aide à la vieillesse et de formuler ou de revoir des bases stratégiques.

Structures de collaboration interinstitutionnelle

Dans tous les cantons ou presque, les collectivités disposent d'autres structures institutionnelles chargées d'assurer la coordination en matière d'aide à la vieillesse. On distingue trois types de tâches de coordination :

- coordination au sein de l'administration cantonale ;
- coordination entre le canton et les communes ainsi que coordination régionale ; et
- coordination entre pouvoirs publics et acteurs privés.

Si certaines structures se chargent d'une seule de ces tâches de coordination, il arrive souvent que la même structure en assume plusieurs. Le lecteur trouvera dans le [recueil des tableaux](#) (tableau D) un récapitulatif de toutes les structures qui assurent des tâches de coordination dans les cantons, assorti d'une brève description de chacune d'entre elles. Les paragraphes qui suivent décrivent les structures chargées de la coordination au sein de l'administration cantonale ainsi que de la coordination entre pouvoirs publics et acteurs privés. Les structures de coordination entre canton et communes et les structures de coordination régionale sont abordées au ch. 3.4, consacré à la répartition des tâches entre canton et communes.

Douze cantons se sont dotés, en plus des services de l'administration cantonale mentionnés ci-dessus, de structures chargées, entre autres, de la **coordination au sein de l'administration cantonale** (AG, BL, BS, GR, LU, NW, SG, SO, TG, VS, ZG et ZH). Il s'agit généralement d'organes ou de commissions qui siègent périodiquement (mais plutôt rarement) et qui regroupent des services cantonaux, mais aussi d'autres acteurs, comme les communes ou des prestataires privés. Le Forum des questions de la vieillesse du canton d'Argovie et la Commission de la vieillesse du canton de Saint-Gall en sont des exemples. Cependant, il existe aussi des structures qui assurent, au sein de l'administration cantonale, la coordination sur un sujet ou un projet déterminé, comme la démence (projet Mäander, ZH). Par ailleurs, certains cantons dans lesquels la responsabilité en matière d'aide à la vieillesse incombe à divers départements, offices ou services spécialisés disposent de structures dont la mission principale est d'assurer la coordination entre les départements (LU et NW, par exemple).

Tableau 5: Autres structures assumant au sein des cantons des tâches de coordination dans le domaine de l'aide à la vieillesse (22 cantons¹⁾)

Canton	Structure	Tâches de coordination	
		Au sein de l'administration cantonale	Entre pouvoirs publics et acteurs privés
AG	Forum für Altersfragen	•	•
	Aargauer Netzwerk Alter		•
	kantonaler Alterskongress		•
AI	Netzwerk Demenz		•
	Fachgruppe Palliative Care		•
	Netzwerktreffen soziale Organisationen		•
AR	Netzwerk Demenz		•
BL	Kantonaler Runder Tisch für Altersfragen (instituée par un arrêté du Conseil d'État du 10 janvier 2012)	•	•
	Tagung Alter		•
BS	Séance annuelle des services spécialisés (soins de longue durée, PC, APEA, service des curatelles, aide aux personnes handicapées) avec les prestataires	•	•
	Séances 55+		•
FR	Réseaux de santé		•
GE	PLATEFORME des associations d'aînés de Genève		•
GL	Échanges semestriels avec Pro Infirmis et Pro Senectute		•
GR	Programme cantonal de promotion de la santé des aînés (la gestion générale du programme, la coordination des mesures et l'évaluation sont du ressort du canton)	•	
LU	Rencontre de coordination annuelle du service responsable des affaires sociales et du service responsable de la santé et du sport	•	
	Rencontres d'échanges et de stimulation « Santé et qualité de vie des aînés »		•
	Plattform Demenzstrategie		•
NE	Commission opérationnelle et stratégique pour les proches aidants		•
	Conseil de santé		•
NW	Netzwerk Alter Nidwalden		•
	Gremium Altersfürsorgen Nidwalden		•
	Conférence annuelle santé et social	•	
OW	Commission santé intercommunale		•
SG	Fachkommission für Altersfragen (instituée par le Département de l'intérieur en vertu de la loi sur l'aide sociale)	•	•
	Journée bisannuelle « Kooperation alter » créée par l'Association des présidents de commune, le Département de l'intérieur et le Département de la santé (la dernière journée a eu lieu fin août 2019)	•	•
SH	Kantonale Alterskommission		•
SO	Netzwerk AL'SO - alt werden im Kanton Solothurn		•
	Fachkommission Alter	•	
SZ	Gesundheitsregion March		•

Canton	Structure	Tâches de coordination	
		Au sein de l'administration cantonale	Entre pouvoirs publics et acteurs privés
TG	Netzwerk Gesundheit und Alter Stab Strategische Projekte und Grundlagen	•	•
VD	Rencontre annuelle entre la cheffe du Département de la santé et de l'action sociale et les organisations représentant les associations de personnes âgées, dont les membres d'AGORA Vaud		•
	Commission consultative du soutien aux proches aidants à domicile		•
	Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD)		•
VS	Centres médico-sociaux		•
	Commission consultative cantonale pour le développement de la politique en faveur des personnes âgées	•	
	Service de coordination socio-sanitaire (SECOSS)		•
ZG	Groupes de travail thématiques (sur les services de relève des proches aidants, par ex. dans le programme de législature 2015 à 2018)	•	
ZH	Projet Démence Mäander (mandat du Conseil d'État de constituer une plateforme indépendante avec des organisations privées)	•	
	Demenzforum (sera probablement remplacé par Mäander en 2020)		•
	Colloque annuel du chef de la Direction de la sécurité et d'autres membres du Conseil d'État, selon l'ordre du jour, avec le Forum Alterspolitik, qui se compose de représentants de Pro Senectute, de l'Association zurichoise des retraités et des aînés et du Conseil des aînés		•
22 cantons		13 structures dans 12 cantons	34 structures dans 20 cantons

Remarque :

1) BE, JU, TI et UR ne figurent pas dans le tableau, car ils n'ont indiqué aucune structure de coordination.

Source : Enquête auprès des cantons

Dans 20 cantons, des structures assurant d'autres tâches de coordination se chargent aussi de la **coordination avec des prestataires privés**. Dans douze cantons (AG, BL, BS, GE, LU, NW, SG, SH, SO, TG, VD et ZH), il s'agit de structures relevant uniquement du domaine de la vieillesse, à l'instar du Netzwerk Alter (réseau aînés) à NW. Comme pour la coordination au sein de l'administration cantonale, il existe aussi, en matière de coordination avec les prestataires privés, des structures spécialisées dans un domaine (AI, AR, LU, NE, VD et ZH), comme l'aide et les soins à domicile, la démence, les soins palliatifs ou les proches aidants. Dans cinq cantons (FR, NE, OW, SZ et VS), la coordination est assurée par des structures qui ne sont pas spécialisées dans le domaine de la vieillesse, mais relèvent d'un domaine plus général, comme la santé ou la médecine sociale. On peut citer comme exemples la commission santé intercommunale à Obwald et les centres médico-sociaux en Valais.

3.4 Répartition des tâches entre cantons et communes

Les paragraphes qui suivent esquissent la manière dont cantons et communes se répartissent les tâches, à partir des données sur les dispositions légales en la matière fournies par les cantons (enquête en ligne⁴) ainsi que de l'analyse des documents stratégiques. Ces éléments ont permis de distinguer plusieurs modèles de répartition des tâches entre les cantons et leurs communes. Les cantons s'organisant de manières très différentes pour régler ce partage, la classification dans l'un ou l'autre modèle et, par conséquent, la délimitation entre ces groupes, sont forcément quelque peu approximatives.

Les 26 cantons peuvent être classés en trois grands groupes :

■ Les cantons dans lesquels l'aide à la vieillesse est principalement du ressort des communes : AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG et ZH

⁴ Les réponses à ces questions se trouvent dans le [recueil des tableaux](#) (Tableau E).

■ Les cantons dans lesquels l'aide à la vieillesse relève de la compétence conjointe du canton et des communes : AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD et VS

■ Les cantons dans lesquels l'aide à la vieillesse est en grande partie ou en totalité du ressort du canton : AI, GL, JU, NE et TI

Cantons dans lesquels l'aide à la vieillesse est principalement du ressort des communes

Dans huit cantons (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG et ZH), l'aide à la vieillesse relève principalement de la compétence des communes. Dans le canton de Bâle-Campagne par exemple, la loi (*Alterspflege- und -betreuungsgesetz*) prévoit que la fourniture des prestations de base en matière de soins et de prise en charge des personnes âgées est de la compétence des communes. Parmi les tâches de ces dernières, elle mentionne aussi les domaines du logement protégé, de l'accueil temporaire, des aides financières aux proches aidants, de l'information et de la coordination. Dans le canton de Zoug, la loi sur les communes (*Gemeindegesetz*) attribue à celles-ci les compétences suivantes : couverture des besoins vitaux, affaires sociales, santé publique, soins de longue durée, soins aigus, soins de transition, soins à domicile ainsi que prestations stationnaires et intermédiaires. Parmi les huit cantons de ce groupe, plusieurs se limitent à soutenir les communes et, le cas échéant, les entités privées ou les particuliers actifs dans le domaine et à créer les conditions-cadre nécessaires à ces activités (AG, GR, SG et SH). Ce soutien consiste le plus souvent à définir des objectifs stratégiques et à conseiller les communes. Dans le canton d'Argovie, par exemple, si l'aide à la vieillesse relève des communes, il revient au canton de créer les conditions-cadre en déterminant des principes directeurs, en conseillant les communes et en créant des organes permettant un échange à plusieurs niveaux. Le canton des Grisons pose lui aussi le cadre nécessaire pour que les communes puissent assumer leurs tâches. Quant au canton de Schaffhouse, il ajoute le versement de contributions financières aux moyens de soutenir les communes dans l'aide à la vieillesse.

Tous les cantons de ce type se sont dotés de structures institutionnelles explicitement chargées de coordonner l'action à l'échelle régionale ou entre le canton et les communes (voir le tableau D dans le [recueil des tableaux](#)). Dans le canton de Bâle-Campagne par exemple, cette fonction est assumée, pour les questions de la vieillesse, par une table ronde qui réunit des représentants du canton, des communes et des organisations d'aînés.

Cantons dans lesquels l'aide à la vieillesse relève de la compétence conjointe du canton et des communes

La moitié des cantons (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD et VS) appliquent un modèle de répartition ou d'organisation conjointe des tâches en matière d'aide à la vieillesse. Ce modèle, défini de manière très large, se décline en diverses modalités. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Nidwald et d'Obwald, l'aide à domicile, qui constitue un élément central de l'aide à la vieillesse, est du ressort des communes, mais de nombreux autres domaines d'activité reviennent au canton. Dans le canton d'Uri, la responsabilité de la prise en charge publique générale revient aux communes, à l'exception des tâches attribuées explicitement au canton, tandis que la promotion de la santé des personnes âgées est tant du ressort du canton que des communes. Les cantons de Thurgovie, de Soleure et du Valais contribuent au financement de projets ou, pour le Valais, à une grande partie du financement des soins de longue durée. Dans le canton de Schwytz, en vertu du principe de subsidiarité, les soins et la prise en charge (soins à domicile compris) sont du ressort des communes, mais la responsabilité générale du domaine revient aux pouvoirs publics. Dans le canton de Genève, les compétences sont réparties en fonction des domaines : les communes sont responsables de la participation à la vie sociale, de la

lutte contre l'isolement, du soutien au quotidien (en complément du canton) et du conseil en matière de prestations, tandis que le canton se charge des services d'aide à domicile, des services de soutien et d'accompagnement ainsi que du soutien aux proches aidants. Dans le canton de Vaud, de nombreuses tâches sont assumées conjointement par le canton et les communes, par le biais de structures spécifiques : les Agences d'assurances sociales, les Réseaux de soins et les Bureaux régionaux d'information et d'orientation (BRIO), qui sont financées par le canton et les communes, offrent conseils, soutien et soins aux personnes âgées. Avec sa stratégie Senior+, le canton de Fribourg détermine les axes principaux de la politique de la vieillesse, mais laisse aux communes le soin de fixer leurs priorités et de choisir quelles mesures appliquer ; les communes établissent aussi leurs propres stratégies et plans d'action. Dans le canton de Berne également, il existe d'autres documents stratégiques en plus de ceux établis par le canton. Tous les cinq ans, ce canton finance la mise à jour des planifications régionales en matière de vieillesse et soutient financièrement les communes pour la formulation de lignes directrices, dont l'application est de leur ressort.

Tous ces cantons, à l'exception de Fribourg et de Genève, comptent des structures de coordination à l'échelon régional ou entre le canton et les communes, mais ces entités sont pour la plupart de nature générale, comme les conférences des présidents de commune.

Cantons dans lesquels l'aide à la vieillesse est en grande partie ou en totalité du ressort du canton

Le troisième modèle de répartition des tâches comprend les cantons dans lesquels les communes ont peu ou n'ont pas du tout de compétences en matière d'aide à la vieillesse (AI, GL, JU, NE et TI), puisque les bases légales cantonales confèrent l'entière responsabilité de ce domaine au canton. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Jura et du Tessin, une grande partie de ces tâches revient au canton et, parfois, aux organisations d'aide aux personnes âgées. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures par exemple, la loi (*Altershilfegesetz*) précise que l'aide publique à la vieillesse est l'affaire du canton et qu'elle comprend le soutien aux personnes âgées par le biais de l'assistance, du conseil, des soins et de la prise en charge. En revanche, les stratégies des cantons de Glaris et de Neuchâtel confèrent explicitement quelques champs d'action aux communes. Dans le canton de Glaris par exemple, la stratégie de renforcement des soins de longue durée (*Konzept zur Stärkung der Langzeitpflege*) prévoit que les communes sont tenues de garantir les soins de longue durée ambulatoires et stationnaires. Ce canton assure par exemple la coordination entre les aides publiques et privées ainsi qu'entre les prestations du secteur de la santé et du social ; le domaine de la consultation sociale lui revient également. Dans le canton de Neuchâtel, la planification des soins de longue durée attribue aux communes le domaine du logement adapté aux besoins des personnes âgées.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Neuchâtel et du Tessin disposent de structures qui assurent la coordination à l'échelle régionale ou entre le canton et les communes. Ces structures n'interviennent toutefois pas dans l'ensemble du domaine de la vieillesse, mais dans des secteurs précis tels que la démence ou les soins palliatifs.

3.5 Le rôle des organisations privées d'aide à la vieillesse

Dans les stratégies cantonales

Les organisations privées d'aide à la vieillesse actives à l'échelon national sont les suivantes : Pro Senectute, la Croix-Rouge suisse (CRS), Alzheimer Suisse, Aide et soins à domicile Suisse (ASD), Parkinson Suisse, Curaviva, le Conseil suisse des aînés (CSA) et Gerontologie CH. Pro Senectute, la Croix-Rouge suisse, Alzheimer Suisse et ASD, opérationnelles sur le terrain dans la plupart des cantons, fournissent de nombreuses prestations aux personnes âgées et à leurs proches (voir ch. 4.1.3 et 4.1.4) via leurs sections cantonales ou régionales. On compte, outre ces entités nationales, d'autres organisations privées d'aide à la vieillesse actives dans une région ou dans un ou plusieurs cantons.

Presque tous les cantons mentionnent les organisations privées dans leurs stratégies. Le **Tableau 6** indique pour chaque canton, d'une part, les documents stratégiques qui précisent le mieux les attributions des organisations privées et, d'autre part, le rôle confié à ces organisations.

Tableau 6: Documents stratégiques cantonaux mentionnant les organisations privées d'aide à la vieillesse

Canton	Document	Rôle des organisations privées d'aide à la vieillesse
AG	Sozialplanung 2015	Acteur important (la mise en œuvre de la stratégie cantonale revient aux communes et aux organisations d'aide à la vieillesse)
AI	Altershilfegesetz 2003	Prestataires ou partenaires éventuels
AR	Regierungsprogramm 2016-2019	Prestataires éventuels
BE	Rapport sur la politique du 3 ^e âge 2016	Fournisseurs de prestations dont ce rapport dresse un état des lieux
BL	Altersleitbild 2013	Acteur important (à associer à la coordination)
BS	Leitbild Alterspolitik 2019	Acteur important (pour la définition des normes de qualité)
	Leitlinien Basel 55+	Prestataires éventuels
	Leitlinien Alterspflegepolitik	Acteur important (élément essentiel du système de soins)
FR	Concept Senior+ et Plan de mesures 2015	Fournisseurs de prestations dont ce concept dresse un état des lieux
GE	Règlement d'application de la loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile	Acteur important (les organisations assument le maintien à domicile avec d'autres acteurs)
GL	Planung Langzeitpflege 2017	Acteur important (élément essentiel du système de soins)
GR	Altersleitbild 2012	Acteur important (les organisations assument avec les communes la mise en œuvre de la stratégie cantonale en matière de promotion de la santé des personnes âgées)
LU	Altersleitbild 2010	Acteur important (les organisations assument avec les communes et les institutions d'aide à la vieillesse la mise en œuvre de la stratégie cantonale)
NE	Planification médico-sociale 2013	Certains passages mentionnent les organisations d'aide à la vieillesse
	Plan d'action cantonal 2017 Promotion de la santé des 65 ans et +	Certains passages mentionnent les organisations d'aide à la vieillesse
NW	Altersleitbild 2020	Fournisseurs de prestations dont ces lignes directrices dressent un état des lieux
OW	Altersbericht 2004/2007	Acteur associé à l'élaboration de la stratégie
SG	Altersleitbild 1996	Acteur important (élément essentiel de l'offre de services sur le marché)
SH	Altersleitbild 2006	Acteur important (les organisations participent aux mesures visant à atteindre les objectifs)
SO	RRB für die Koordinationsstelle Alter	Acteur important (élément essentiel du système de soins)
SZ	Altersleitbild 2006	Acteur important (rôle subsidiaire du canton par rapport à la famille, à la société civile et aux organisations privées)
TG	Alterskonzept 2011	Acteur important (organisations décrites en détail comme éléments essentiels du système de prise en charge, le canton intervenant à titre subsidiaire)

Canton	Document	Rôle des organisations privées d'aide à la vieillesse
TI	Pianificazione dell'assistenza e cura a domicilio	Prestataires éventuels
UR	Altersleitbild 2005	Les organisations d'aide à la vieillesse sont associées à l'élaboration de la stratégie
	Aktionsplan Gesundheitsförderung im Alter 2018-2021	Acteur important (les organisations garantissent la fourniture des prestations avec les communes)
VD	Politique d'action sociale favorisant la participation des personnes âgées 2016	Acteur d'important (les organisations contribuent à la fourniture des prestations avec les communes)
VS	Planification des soins de longue durée 2016-2020	Acteur important (les organisations garantissent la fourniture des prestations avec les communes)
	Rapport sur la politique en faveur des personnes âgées	Fournisseurs de prestations dont ce rapport dresse un état des lieux
ZH	Bericht Alterspolitik 2009	Acteur important (les organisations contribuent à la fourniture des prestations)

Remarque : le canton de Zoug ne disposant pas de document stratégique, il ne figure pas dans ce tableau.

Source : Enquête auprès des cantons

Tous les cantons (à l'exception du Jura) mentionnent les organisations privées d'aide à la vieillesse dans leurs documents stratégiques, mais ils ne leur assignent pas les mêmes rôles. Sept cantons font figurer les organisations privées parmi les prestataires, sans définir plus exactement ce rôle. Dix-sept cantons leur accordent une importante fonction, qui va au-delà de celle de fournisseurs de prestations, en les associant par exemple à l'élaboration de stratégies (OW et UR). Certains leur confient implicitement ou explicitement une grande responsabilité dans le domaine de l'aide à la vieillesse, notamment en leur attribuant un important rôle de coordination (BL) ou en leur confiant l'application de leur stratégie, aux côtés des communes (AG, GR et LU). Les bases stratégiques des cantons montrent donc que dans la grande majorité d'entre eux, les organisations d'aide à la vieillesse, en tant que prestataires et spécialistes du domaine, constituent des partenaires importants ou essentiels pour les cantons (et les communes).

3.6 « Aide à la vieillesse » dans les cantons : notions et distinctions

Les paragraphes qui suivent s'intéressent à la question de savoir dans quelle mesure les cantons partagent ou non la notion d'aide à la vieillesse de la Confédération. Pour ce faire, les cantons ont été classés en plusieurs groupes, en fonction de leur notion de l'aide à la vieillesse et de ce que cette notion comprend. Cette classification, qui se fonde principalement sur l'analyse des documents stratégiques, est complétée grâce aux données fournies par les interlocuteurs cantonaux durant la phase exploratoire. Le **Tableau 7** présente les résultats de cette analyse.

Utilisation de la notion d'aide à la vieillesse dans les documents stratégiques

Six cantons se réfèrent, dans un document stratégique au moins, à la notion d'aide à la vieillesse ou à une notion apparentée pour indiquer l'objet dudit document et, par là, le domaine politique concerné (AI, AR, GE, GL, TI et UR). Deux de ces cantons (GE et TI) ont également recours, en parallèle, à une notion relativement plus large, celle d'« aide et soins à domicile » ou de « maintien à domicile » ; le canton de Glaris parle aussi de « soins de longue durée » et de « soins aux personnes âgées », tandis que celui d'Uri ajoute la notion de « promotion de la santé dans la vieillesse ».

Seize cantons n'utilisent ni la notion d'aide à la vieillesse ni une notion apparentée dans leurs documents stratégiques. Il y est question de « politique de la vieillesse » ou d'une notion semblable (politique en faveur des personnes âgées, politique en faveur des seniors et de soins aux personnes âgées, domaine de la vieillesse).

Dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, les documents stratégiques se rapportent au domaine médico-social et, dans le canton de Soleure, au domaine « famille et générations ».

Utilisation de la notion d'aide à la vieillesse dans la pratique des cantons

Lors des entretiens exploratoires menés avec les responsables cantonaux, ces derniers ont fait part des précisions suivantes au sujet de **l'utilisation de la notion d'aide à la vieillesse dans la pratique** (de l'administration) :

■ La notion **d'aide à la vieillesse** est parfois utilisée dans les cantons de manière informelle pour indiquer les activités du domaine de la vieillesse **qui ne relèvent pas des soins**. Une partie de ces cantons recourent à la notion d'aide à la vieillesse (UR, GL et JU), d'autres lui préfèrent, dans la pratique, une autre notion (comme AG : politique de la vieillesse, AR : autonomie, SO : vieillesse, culture de la vieillesse, participation des personnes âgées, ZH : domaine de la vieillesse).

■ Plusieurs cantons indiquent **avoir cessé d'utiliser la notion d'aide à la vieillesse**, qui donne à leur avis une image trop passive et dépendante du troisième âge et peut être perçue comme stigmatisante ; ils lui préfèrent des expressions telles que domaine de la vieillesse, politique de la vieillesse ou encore politique en faveur des personnes âgées.

■ Un autre grand groupe de cantons utilisent certes parfois la notion d'aide à la vieillesse, mais l'associent cependant toujours à celle de « soins aux personnes âgées » (comme FR : soins, prise en charge et aide à la vieillesse ; SG : soutien, prise en charge et soins aux personnes âgées). Dans les cantons francophones de Genève et de Vaud, par exemple, la notion d'aide à la vieillesse comprend également la couverture du minimum vital.

Manière dont les cantons appréhendent le domaine de la vieillesse

Le Tableau 7, déjà mentionné ci-dessus, présente la manière dont chaque canton définit le domaine de la vieillesse dans ses documents stratégiques. Pour établir cette classification, la teneur des dispositions concernant le domaine de la vieillesse, tel qu'il ressort de ces documents, a été comparée avec la notion d'aide à la vieillesse retenue pour la présente étude. Le tableau présente la ou les notions principales utilisées par chaque canton. Pour déterminer ce que comprend chacune de ces notions, sont indiqués, d'une part, les sujets qui en font partie mais qui n'entrent pas dans la notion d'aide à la vieillesse de la présente étude (quatrième colonne) et, d'autre part, les sujets entrant dans cette notion mais ne figurant pas dans les documents stratégiques du canton en question (cinquième colonne). Une fois établie la manière dont chaque canton pose les contours de sa politique d'aide à la vieillesse, les cantons ont été classés en quatre groupes.

Groupe 1 : cantons ayant une définition large du domaine de la vieillesse, qui accorde plus ou moins le même poids au social qu'à la santé (7 cantons : AG, BS, FR, LU, NW, SG et SH)

La majorité des cantons du groupe 1 utilisent la notion de politique de la vieillesse. Leur définition de ce domaine est par conséquent large et accorde plus ou moins la même importance à la politique sociale et qu'à celle de la santé. Tous ces cantons y incluent le domaine des soins. Parmi les autres sujets d'importance mentionnés, citons les travailleurs âgés et le passage à la retraite, les infrastructures et espaces de vie adaptés aux personnes âgées ainsi que la couverture du minimum vital. La définition que retiennent ces cantons de l'aide à la vieillesse dépasse donc largement celle de la présente étude.

Groupe 2 : cantons ayant une définition large du domaine de la vieillesse, qui met l'accent sur les soins, la prise en charge et l'aide (9 cantons : BE, BL, GL, OW, SO, SZ, TG, TI et ZH)

Dans le groupe 2 également, la politique de la vieillesse est la notion la plus fréquemment utilisée, mais aux côtés cette fois de notions plus précises telles que « mesures précédant l'entrée en EMS » ou « aide et soins à domicile ». Dans ce groupe aussi, les sujets abordés dépassent la définition de l'aide à la vieillesse *stricto sensu* – quoique plus rarement que dans le groupe 1 – pour inclure des thèmes tels que les travailleurs âgés, les infrastructures adaptées aux personnes âgées et la couverture du minimum vital ; tous les cantons de ce groupe y incluent par ailleurs le domaine des soins. L'accent mis sur l'aide, les soins et la prise en charge se reflète notamment dans le fait que des sujets comme le financement des soins et la formation du personnel soignant sont également inclus.

Groupe 3 : cantons faisant du domaine de la vieillesse une question de politique sociale (2 cantons : VD et VS)

Les cantons classés dans le groupe 3 utilisent également la notion de politique de la vieillesse (ou de politique des aînés). Dans le canton de Vaud, l'utilisation de la notion de « politique sociale de la vieillesse » vient encore souligner cette inscription dans la politique sociale. Ces deux cantons s'approchent de la notion d'aide à la vieillesse telle qu'elle est entendue dans la présente étude en ceci que, contrairement à ceux de tous les autres groupes, ils n'incluent pas le domaine des soins dans leurs documents stratégiques. Ils s'en distinguent toutefois aussi passablement, en abordant également d'autres thèmes de politique sociale tels que les travailleurs âgés, le passage à la retraite et l'octroi d'aides financières aux personnes âgées.

Groupe 4 : cantons ayant une définition du domaine de la vieillesse axée de manière relativement forte sur les soins et la prise en charge (AI, AR, GE, GR, JU, NE et UR, avec pour certains d'entre eux une vision élargie à la promotion de la santé et à la prévention ou à l'aide à domicile)

Un seul canton de ce groupe se réfère à la notion de politique de la vieillesse. Les autres se fondent sur des notions plus réduites telles que soins et prise en charge de longue durée, maintien à domicile, aide à la vieillesse ou, en complément, promotion de la santé des seniors. Ces cantons axent leur action sur le domaine des soins, tout en traitant également d'autres thèmes, pour certains d'entre eux. Dans l'ensemble, leur notion d'aide à la vieillesse est plus restrictive en bien des aspects essentiels que celle retenue dans la présente étude.

Tableau 7: Le domaine de la vieillesse tel que défini dans les documents stratégiques des cantons

Canton	Notions	Document ou type de document / année	Comparaison avec la notion d'aide à la vieillesse retenue dans la présente étude	
			Thèmes supplémentaires inclus dans le domaine de la vieillesse	Thèmes non compris ou non abordés
Cantons ayant une définition large du domaine de vieillesse, qui accorde plus ou moins le même poids au social qu'à la santé				
AG	Politique de la vieillesse	Altersleitbild 2013 Sozialplanung 2015	• Soins de longue durée et soins aux personnes âgées • Espaces de vie adaptés aux personnes âgées • Travailleurs âgés et passage à la retraite • Offres destinées aux personnes âgées issues de la migration	• Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire • Développement
BS	Politique en	Leitbild Basel 55+ et Leitbild	• Soins de longue durée et soins aux	• Formation continue et cours

Canton	Notions	Document ou type de document / année	Comparaison avec la notion d'aide à la vieillesse retenue dans la présente étude	
			Thèmes supplémentaires inclus dans le domaine de la vieillesse	Thèmes non compris ou non abordés
	faveur des seniors et en matière de soins aux personnes âgées	Alterspolitik 2019	- personnes âgées - Financement des soins - Aides financières aux proches aidants - Couverture du minimum vital des personnes âgées	- pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire - Développement
FR	Politique en faveur des aînés	Concept Senior+ et Plan de mesures 2015	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Espaces de vie adaptés aux personnes âgées - Travailleurs âgés et passage de la vie active à la retraite	Consultations sociales pour les personnes âgées
LU	Politique de la vieillesse	Altersleitbild 2010	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées, soins de santé - Infrastructures adaptées aux personnes âgées - Travailleurs âgés - Couverture du minimum vital des personnes âgées	Néant
NW	Politique de la vieillesse	Altersleitbild 2020	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Financement des soins de santé des personnes âgées - Travailleurs âgés	- Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire - Développement
SG	Animation vieillesse, politique de la vieillesse	Altersleitbild 1996	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées, soins de santé - Couverture du minimum vital des personnes âgées - Infrastructures adaptées aux personnes âgées - Passage de la vie active à la retraite	Néant
SH	Politique de la vieillesse	Altersleitbild 2006	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Infrastructures adaptées aux personnes âgées - Formation du personnel qualifié	Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire
Cantons ayant une définition large du domaine de vieillesse, qui met l'accent sur les soins, la prise en charge et l'aide				
BE	Politique de la vieillesse	Rapport sur la politique du troisième âge 2016	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées, soins de santé - Formation du personnel soignant - Financement des soins - Infrastructures adaptées aux personnes âgées	Néant
BL	Politique des seniors et de la vieillesse	Altersleitbild 2013	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Infrastructures adaptées aux personnes âgées - Travailleurs âgés et passage de la vie active à la retraite	Développement
GL	Soins de longue durée et soins aux personnes âgées, santé des aînés, aide au grand âge	Planung Langzeitpflege 2017 Konzept «Drehscheibe Gesundheit» 2017	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Logements adaptés aux personnes âgées - Soins intégrés	- Consultations sociales pour les personnes âgées - Développement
OW	Domaine de la vieillesse	Altersbericht 2004/2007 Pflegebericht 2014/2016	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Retraités handicapés ou malades psychiques - Couverture du minimum vital des personnes âgées	- Travail social communautaire - Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel

Canton	Notions	Document ou type de document / année	Comparaison avec la notion d'aide à la vieillesse retenue dans la présente étude	
			Thèmes supplémentaires inclus dans le domaine de la vieillesse	Thèmes non compris ou non abordés
				auxiliaire
SO	Domaine Famille et générations, mesures précédant l'entrée en EMS	Leitbild Familie und Generationen 2009 Pflegeheimplanung 2020	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Infrastructures adaptées aux personnes âgées - Migrants âgés	Consultations sociales pour les personnes âgées
SZ	Politique de la vieillesse	Altersleitbild 2006 Regierungsprogramm Alter 2018	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Financement des soins - Infrastructures adaptées aux personnes âgées - Reconnaissance, rétribution et soutien aux proches aidants	Développement
TG	Domaine de la vieillesse, politique de la vieillesse	Alterskonzept 2011	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées, soins de santé - Financement des soins - Infrastructures adaptées aux personnes âgées	Développement
TI	Soins et aide à domicile, aide à la vieillesse	Pianificazione dell'assistenza e cura a domicilio Programma di legislatura 2015-2019	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Aides financières aux proches aidants	- Consultations sociales pour les personnes âgées - Développement
ZH	Politique de la vieillesse	Bericht Alterspolitik 2009	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Infrastructures adaptées aux personnes âgées - Couverture du minimum vital des personnes âgées - Formation du personnel des soins et de la prise en charge stationnaires - Passage de la vie active à la retraite	- Consultations sociales pour les personnes âgées - Travail social communautaire - Développement
Cantons faisant du domaine de la vieillesse une question de politique sociale				
VD	Politique des aînés, politique sociale de la vieillesse	Rapport pour une politique d'action sociale favorisant la participation des personnes âgées 2016 Programme cantonal de soutien aux proches aidants 2012 Rapport sur l'encouragement du bénévolat 2013	- Passage de la vie active à la retraite - Aides financières aux personnes âgées	Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire
VS	Politique de prise en charge des personnes âgées	Rapport sur la politique cantonale de prise en charge des personnes âgées	- Passage de la vie active à la retraite - Aides financières aux personnes âgées	Néant
Cantons ayant une définition du domaine de la vieillesse plutôt axée sur les soins et la prise en charge (incluant pour certains la promotion de la santé et la prévention ainsi que l'aide à domicile)				
AI	Aide à la vieillesse	Altershilfegesetz 2003 Programme de législature 2018-2021	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Logements adaptés aux personnes âgées	- Travail social communautaire - Relève des proches aidants¹⁾ - Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire - Coordination, information, participation et développement
AR	Soutien, prestations destinées à la population âgée	Programme du gouvernement 2016-2019	- Soins de longue durée et soins aux personnes âgées - Formation du personnel de la santé	- Consultations (notamment sociales) destinées aux personnes âgées - Formation continue et cours

Canton	Notions	Document ou type de document / année	Comparaison avec la notion d'aide à la vieillesse retenue dans la présente étude	
			Thèmes supplémentaires inclus dans le domaine de la vieillesse	Thèmes non compris ou non abordés
				pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire · Coordination, information, participation et développement
GE	Aide aux personnes âgées, maintien à domicile	Programme de législature 2018-2023	· Soins de longue durée et soins aux personnes âgées · Financement des soins	(Ne peut être contrôlé de manière systématique, les passages concernant le domaine de la vieillesse étant formulés en termes très généraux)
GR	Politique de la vieillesse	Altersleitbild 2012	· Soins de longue durée et soins aux personnes âgées	· Consultations sociales pour les personnes âgées · Travail social communautaire · Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire
JU	Soins de longue durée et prise en charge	Planification médico-sociale 2011	· Soins de longue durée et soins aux personnes âgées, soins de santé	· Travail social communautaire · Formation continue et cours pour le personnel assistant et auxiliaire · Coordination, information, participation et développement
NE	Soins de longue durée et prise en charge, promotion de la santé des 65 ans et +	Planification médico-sociale 2013 Plan d'action cantonal 2017 Promotion de la santé des 65 ans et + Règlement sur la planification et la reconnaissance des appareils avec encadrement 2015	· Soins de longue durée et soins aux personnes âgées · Financement des soins · Aides financières aux proches aidants	· Consultations sociales pour les personnes âgées · Travail social communautaire · Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire
UR	Animation vieillesse, promotion de la santé des personnes âgées	Altersleitbild 2005 Aktionsplan Gesundheitsförderung im Alter 2018-2021	· Soins de longue durée et soins aux personnes âgées · Financement de l'animation vieillesse	· Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire · Développement

Remarques : 1) Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures : une stratégie de soutien aux proches aidants est en cours d'élaboration. Le canton de Zoug ne disposant pas de document stratégique, il ne figure pas dans ce tableau.

Source : Analyse des documents stratégiques

4 Financement public, gestion et mise à disposition de l'aide à la vieillesse dans les cantons

Le présent chapitre est consacré au financement public, à la gestion et à la mise à disposition des offres et prestations d'aide à la vieillesse. Les activités cantonales des pouvoirs publics et des organisations privées sont présentées et analysées, sur la base des résultats de l'enquête en ligne, au ch. 4.1. Le reste du chapitre se rapporte essentiellement aux ateliers organisés avec les représentants des cantons. Le ch. 4.2 s'intéresse à la pratique en matière de gestion de l'offre à l'échelon cantonal et, ponctuellement, communal. Le ch. 4.3 intègre l'échelon fédéral à la discussion et fait le point sur la coordination entre la Confédération et les cantons s'agissant des contributions publiques aux organisations d'aide à la vieillesse. Il aborde aussi la question du renforcement de la coordination et de la collaboration entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons. Enfin, le ch. 4.4 présente les principaux enjeux de l'aide à la vieillesse et les solutions adoptées par les cantons.

4.1 Activités cantonales en matière d'aide à la vieillesse

Cette section dresse l'état des lieux des activités cantonales en matière d'aide à la vieillesse sur la base des résultats de l'enquête en ligne ; elle présente également une partie des activités des communes et des organisations.

4.1.1 Cadre de référence

La grille utilisée dans l'étude pour recenser et analyser les activités des divers intervenants dans chacun des domaines d'activité est présentée en introduction. Les **domaines d'activité de l'aide à la vieillesse** ont été pensés et définis, en accord avec le mandant, en tant que cadre de référence pragmatique. L'**Illustration 1** présente ces dix domaines ainsi que leurs sous-domaines. Les domaines 1 à 7 (cases horizontales) recouvrent le secteur des offres et prestations destinées, pour la plupart, à la population âgée, aux proches aidants, aux bénévoles ainsi qu'au personnel d'encadrement et au personnel auxiliaire. Les domaines 8 à 10 (cases verticales) représentent les secteurs transversaux. Leur fonction consiste à fixer les conditions-cadre permettant de proposer des offres conformes aux besoins et de fournir des prestations coordonnées et efficaces.

Illustration 1: Domaines d'activité de l'aide à la vieillesse

TF1 assistance et soutien au quotidien - Assistance et accompagnement au quotidien (y compris surveillance, visites, etc.) - Aide au travail domestique (travaux ménagers, services de repas, aide pour les courses, etc.) - Aide administrative (déclaration d'impôt, contacts avec les autorités, services fiduciaires, directive anticipée du patient, etc.) - Transport (services de transport, etc.) - Adaptation du logement au grand âge, services de réparation - Décharge des proches aidants	TF8 coordination - Coordination des acteurs et des offres d'aide à la vieillesse (au niveau supracantonal, cantonal, régional ou communal) - Case management (ou offre similaire) pour les personnes âgées	TF9 information et participation - Travail de sensibilisation - Informations sur les offres d'aide à la vieillesse - Encouragement de la participation politique des personnes âgées - Informations spécialisées sur les thèmes de l'aide à la vieillesse	TF10 développement - Projets relatifs à de nouveaux besoins et de nouvelles problématiques, optimisation des offres - Réalisation de projets pilotes et de projets d'évaluation
TF2 renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux - Cours, conseils, informations (prévention des accidents, santé, âge/vieillesse, alimentation, gestion du ménage, informatique, etc.) - Lieux de rencontre et activités bas seuil (lieux de rencontre pour personnes âgées, activités de groupes, offres sportives, groupes d'entraide, etc.)			
TF3 consultation sociale - Services de consultation sociale pour les personnes âgées et leurs proches, orientation vers les offres de soutien adéquates - Consultation sociale de proximité pour les personnes âgées			
TF4 information, échange, conseil et cours pour proches aidants et bénévoles - Cours, informations, forums d'échange, conseils pour les proches - Cours, informations, forums d'échange, conseils pour les bénévoles - Coordination des bénévoles			
TF5 travail social communautaire Développement de réseaux de soutien et de communautés solidaires de proximité avec la participation active de la population (quartiers solidaires, maisons de quartier, projets/quartiers intergénérationnels, etc.)			
TF6 offres d'accueil temporaire pour décharger les proches aidants - Structures d'accueil de jour (foyers de jour) - Structures d'accueil de nuit - Courts séjours et vacances			
TF7 formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire - Formations certifiantes pour l'assistance aux personnes âgées (y compris cours d'auxiliaire de santé CRS) - Formations continues et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire			

Source : Document de discussion « Définition du terme "aide à la vieillesse" [...] [et] domaines d'activité de l'aide à la vieillesse » (OFAS, 28.1.2019) et plan de recherche détaillé BASS

La **typologie des activités** établie en collaboration avec le mandant a permis d'analyser en détail le financement, la gestion et la mise à disposition des offres (**Tableau 8**). Elle établit une distinction sommaire entre les tâches et activités selon qu'elles sont d'ordre stratégique ou opérationnel. La grille d'analyse utilisée dans la présente étude comprend :

- des activités plutôt stratégiques telles que le développement de stratégies et le financement (à long terme),
- le développement de l'offre, au carrefour des activités stratégiques et opérationnelles,
- les activités de gestion opérationnelle telles que la planification des besoins, la mise au concours et l'acquisition de prestations, et le développement et le contrôle de la qualité, ainsi que
- la fourniture concrète des prestations.

Tableau 8: Types d'activités dans le domaine du financement, de la gestion et de la mise à disposition de l'aide à la vieillesse

Type d'activité	Description	
Développement de stratégies	Par développement de stratégies, on entend le fait de définir les objectifs de l'aide à la vieillesse ou de certains de ses domaines, ainsi que la manière de les atteindre. (Par ex. : dans cinq ans, le nombre de journées d'hospitalisation de personnes âgées pour cause de chute aura diminué de moitié. Cet objectif sera atteint grâce à des campagnes et à des recommandations ciblées émises par les services de proximité.) Le développement de stratégies relève avant tout des compétences du pouvoir exécutif, alors que la mise en œuvre est le fait des départements qui lui sont subordonnés.	
Financement	Financement ou cofinancement des offres et prestations dans les domaines d'activité.	
Développement de l'offre	Il s'agit de mettre sur pied des offres concrètes destinées au(x) groupe(s) cible(s). Cette activité est en général le fait de professionnels ou d'organisations spécifiques et fait appel tant à l'expérience qu'à la recherche. Par exemple, on développe une offre de conseil sur la prévention des chutes qui sera mise en œuvre par divers services de proximité dans le cadre des visites à domicile. Après une phase pilote qui peut être d'une année, l'offre sera évaluée et son développement sera éventuellement poursuivi.	
Gestion opérationnelle	Planification des besoins	Planification sur plusieurs années du besoin concret d'une offre donnée, déjà implantée ou nouvelle, ou réexamen périodique de ce besoin. Ex. : planification de places dans les structures d'accueil de jour pour les cinq prochaines années.
	Mise au concours et acquisition de prestations	Mise au concours et attribution d'un mandat pour une nouvelle offre ou un nouveau programme.
	Développement et contrôle de la qualité	Il s'agit de contrôler et de garantir que les prestations répondent aux besoins et soient fournies en quantité suffisante.
Fourniture des prestations	Les prestataires fournissent directement leurs prestations au(x) groupe(s) cible(s). Dans le domaine de l'aide à la vieillesse, il s'agit souvent d'organisations (Pro Senec-tute, CRS, etc.). Toutefois, les services cantonaux ou communaux peuvent aussi fournir des prestations concrètes (bureau de consultation, travail de proximité communal, etc.). Cette catégorie inclut des prestations non directement destinées au(x) groupe(s) cible(s) (formation du personnel d'encadrement, coordination des acteurs, etc.).	

Source: Plan de recherche détaillé BASS

Les paragraphes suivants analysent les activités cantonales par domaines d'activité. Cette analyse se base sur les réponses des cantons à l'enquête en ligne concernant les intervenants de chaque domaine, classées par type d'activité. Des tableaux détaillés présentant les divers acteurs par domaine d'activité se trouvent dans le [recueil des tableaux](#) (tableaux F à O).

*Remarque d'ordre méthodologique : Il convient de considérer l'analyse qui suit avec la prudence qui s'impose. Il a été demandé aux cantons d'indiquer s'ils **participaient** ou non aux activités de chaque domaine. Mais l'étendue de leur engagement dans les divers sous-domaines n'a pas été établie. Si, par exemple, un canton indique contribuer au financement d'un domaine d'activité, il n'est pas possible de dire s'il s'agit de contributions modestes inscrites dans le budget annuel ou de montants importants couvrant plus ou moins l'ensemble du domaine. Malgré ces imprécisions méthodologiques, il est tout de même possible de dégager un certain nombre de tendances.*

4.1.2 Activités à l'échelon cantonal

Il sera d'abord question des activités de l'aide à la vieillesse à l'échelon cantonal. L'engagement des communes et des acteurs privés sera traité dans une deuxième partie (ch. 4.1.3).

Activités cantonales par domaines d'activité

Le **Tableau 9** présente, pour chacun des dix domaines d'activité, le nombre de cantons qui y sont actifs (colonne grisée) et le type d'activités auxquelles ils contribuent (colonnes blanches). On obtient ainsi un aperçu de l'étendue de la couverture des domaines d'activité par les cantons et de la manière dont ceux-ci répartissent les activités de gestion de l'offre entre ces domaines.

On peut en tirer les conclusions suivantes :

■ **La grande majorité des cantons sont actifs dans huit des dix domaines d'activité** (entre 21 et 25 cantons). Les cantons s'impliquent nettement moins dans les domaines 5 et 7. Le domaine 7 (formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire) compte tout de même quinze cantons, soit plus de la moitié, et le domaine 5 (travail social communautaire), seulement dix.

■ **Seuls quelques cantons fournissent directement des prestations dans les domaines 1 à 7.**

Comme on pouvait s'y attendre, le nombre de cantons actifs est plus élevé (de huit à douze) dans les domaines 8 à 10, où il s'agit essentiellement de fixer des conditions-cadre.

■ Concernant les autres types d'activité, les tendances suivantes se dégagent :

- a) dans les domaines 1 (assistance et soutien au quotidien) et 2 (renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles...), les cantons sont généralement actifs à plusieurs niveaux.
- b) dans les domaines 3 (consultation sociale) et 4 (offres pour les proches aidants et les bénévoles), les cantons s'engagent avant tout en matière de financement et de gestion opérationnelle. Ils contribuent plus rarement au développement des stratégies et de l'offre.
- c) relativement peu de cantons participent au développement de l'offre du domaine 6 (relève des proches aidants).

Tableau 9: Nombre de cantons par domaine et type d'activité (échelon cantonal)

Champs d'activité	Nombre de cantons	Nombre de cantons par type d'activité				
		Développement de la stratégie	Financement	Développement de l'offre	Gestion opérationnelle	Fourniture des prestations
Domaine d'activité 1 : Assistance et soutien au quotidien	25	20	21	18	21	2
Domaine d'activité 2 : Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie personnelle et des contacts sociaux extérieurs	25	20	23	19	18	4
Domaine d'activité 3 : Consultation sociale	21	13	19	12	16	2
Domaine d'activité 4 : Information, échange, conseil et cours pour proches aidants et bénévoles	23	13	19	13	18	3
Domaine d'activité 5 : Travail social communautaire	10	6	8	5	6	1
Domaine d'activité 6 : Offres d'accueil temporaire pour décharger les proches aidants	23	16	18	11	20	1
Domaine d'activité 7 : Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire	15	6	8	6	5	0
Domaine d'activité 8 : Coordination	23	16	14	11	17	9
Domaine d'activité 9 : Information et réseautage	24	14	18	14	12	12
Domaine d'activité 10 : Développement	23	20	16	15	15	8

Remarque : La catégorie « Gestion opérationnelle » regroupe les activités « Planification des besoins », « Mise au concours et acquisition de prestations » et « Développement et contrôle de la qualité ».

Source : enquête auprès des cantons

Étendue des activités cantonales en matière d'aide à la vieillesse

Les paragraphes suivants tentent de donner un aperçu de l'étendue des activités cantonales en matière d'aide à la vieillesse et de regrouper les cantons en fonction de leur engagement. De même que pour le point précédent, l'analyse se fonde sur les réponses des cantons à l'enquête en ligne concernant les domaines et les types d'activité dans lesquels ils s'engagent. Le nombre de domaines et le type d'activité (développement de stratégies, financement, etc.) des cantons ont été quantifiés ; cet indicateur détermine l'**étendue de l'engagement cantonal**, notamment s'agissant des **thèmes** et de la **gestion stratégique et opérationnelle**.

Le **Tableau 10** présente les valeurs pour chaque canton. Afin d'en faciliter la lecture, trois nuances de couleur sont utilisées, qui correspondent aux groupes mentionnés *supra*. La dernière colonne présente la valeur médiane de l'étendue des activités de chaque canton, pour tous les types d'activité (médiane des valeurs de la ligne). Ce nombre, qui inclut la dimension du domaine thématique et celle des types d'activité, constitue un indicateur relativement robuste de l'étendue des activités cantonales en matière d'aide à la vieillesse.

Cet indicateur permet de subdiviser les cantons en trois groupes :

- 12 cantons dont l'étendue des activités est relativement faible (médiane 1-3, ton pâle)
- 7 cantons dont l'étendue des activités est moyenne (médiane 4-7, ton moyen)
- 7 cantons dont l'étendue des activités est relativement élevée (médiane 8-10, ton foncé)

Le groupe des cantons **faiblement actifs** à l'échelon cantonal comprend notamment ceux dans lesquels (conformément à la stratégie) l'aide à la vieillesse est du ressort des communes (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG et ZH). Il englobe également les petits cantons de montagne (AR, NW, OW et UR), où cette tâche relève conjointement du canton et des communes.

Les **deux autres groupes** présentent une répartition des rôles entre canton et communes globalement similaire. Dans cinq des cantons moyennement actifs, l'aide à la vieillesse est assurée à la fois par le canton et les communes (BE, SO, SZ, TG et VS), alors que dans deux autres (GL et JU), elle relève de la compétence du canton. Le groupe des cantons relativement actifs comprend quatre cantons où les compétences sont réparties entre canton et communes (BS, FR, GE et VD) et trois où elles relèvent essentiellement du canton (AI, NE et TI).

Tableau 10: Étendue des activités des cantons par type d'activité (échelon cantonal)

Étendue des activités par type										
	Canton	Répartition des tâches*)	Étendue des activités par type							Étendue des activités (médiane par ligne)
			Développement de la stratégie	Financement	Développement de l'offre	Planification des soins	Attribution des mandats	Assurance qualité	Fourniture des prestations	
Étendue relativement faible	AG	Co	0	2	0	1	1	1	4	1
	AR	P	3	5	3	2	0	2	0	3
	BL	Co	8	4	0	0	3	0	1	2
	GR	Co	3	5	3	0	1	3	2	3
	LU	Co	7	2	2	2	2	3	2	2
	NW	P	8	3	1	1	1	1	0	1
	OW	P	0	3	3	4	3	3	1	3
	SG	Co	6	3	4	2	2	0	0	3
	SH	Co	7	6	2	2	3	1	0	3
	UR	P	0	7	6	2	1	3	0	3
	ZG	Co	1	3	2	0	2	2	1	2
	ZH	Co	2	1	6	3	0	3	1	3
Étendue moyenne	BE	P	5	10	4	4	6	4	0	5
	GL	Ca	1	10	4	3	2	4	4	4
	JU	Ca	8	7	5	8	6	5	3	7
	SO	P	7	7	7	7	7	7	1	7
	SZ	P	6	8	6	3	5	6	3	6
	TG	P	8	9	7	8	7	5	2	7
	VS	P	7	8	0	7	6	2	2	7
Étendue relativement élevée	AI	Ca	3	9	9	9	9	9	0	9
	BS	P	9	9	10	9	9	9	6	9
	FR	P	9	8	8	7	8	5	0	8
	GE	P	9	9	6	9	9	9	1	9
	NE	Ca	9	8	8	8	6	4	0	8
	TI	Ca	8	8	8	8	8	8	3	8
	VD	P	10	10	10	10	10	10	5	10

Légende :

Canton actif dans 1 à 3 domaines

Canton actif dans 4 à 7 domaines

Canton actif dans 8 à 10 domaines

Légende : Canton actif dans 1 à 3 domaines Canton actif dans 4 à 7 domaines Canton actif dans 8 à 10 domaines

*) « Répartition des tâches » : Co = compétence de la commune ; P = compétence partagée (canton et communes) ; Ca = compétence du canton (cf. ch. 3.4)

Source : Enquête auprès des cantons

4.1.3 Activités des cantons, des communes et des acteurs privés

Les deux points précédents (4.1.1 et 4.1.2) étaient consacrés aux activités à l'échelon cantonal uniquement. Les paragraphes qui suivent s'intéressent aux activités des communes et des organisations d'aide à la vieillesse. Les données proviennent de l'enquête en ligne remplie par les interlocuteurs des administrations cantonales. Plusieurs ont indiqué manquer d'informations sur l'engagement des acteurs à l'échelon communal. Les données de ces huit cantons⁵ ont été exclues de l'analyse.

Premièrement, le **Tableau 11** donne un aperçu de l'engagement des divers acteurs (canton, communes et organisations d'aide à la vieillesse) par domaine d'activité et par canton. Le symbole ● signale l'engagement des acteurs dans le domaine en question. Le symbole ○ indique que seules les organisations d'aide à la vieillesse sont actives dans ce domaine. Le ! signale les domaines d'activité auxquels aucun des acteurs ne contribue et où aucune offre n'est probablement disponible.

Deuxièmement, le tableau présente, pour chaque canton, dans combien de domaines les différents acteurs s'engagent, selon le type d'activité et au total. Afin de faciliter la lecture du tableau, les diverses formes de gestion opérationnelle (planification des besoins, attribution de mandats, assurance qualité) et l'activité « fourniture de prestations » ont été regroupées au sein de la catégorie « Activités opérationnelles ». De plus, la catégorie « Développement de l'offre », qui se trouve au carrefour entre stratégie et mise en œuvre, n'est pas représentée.

Troisièmement, les sommes (en gras) en fin de tableau indiquent (pour chaque domaine d'activité, type d'activité et au total) dans combien de cantons les pouvoirs publics (canton et communes) s'engagent, par comparaison avec les organisations d'aide à la vieillesse.

⁵Il s'agit de AG, BL, GR, LU, NE, SG, ZG et ZH. L'aide à la vieillesse y relève des communes plutôt que du canton, sauf à NE.

Tableau 11: Engagement des différents acteurs dans les cantons, par domaine et type d'activité (18 cantons sur 26)

Canton	Acteurs	Domaines d'activité										Nombre de domaines où l'acteur intervient, par type d'activité			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Développement de stratégies	Financement	Activités opérationnelles*)	Au total
AI	Canton	•	•	•	•	•	•	!	•	•	•	3	9	9	9
	Communes							!				0	0	0	0
	Organisations	•	•	•	•		•	!		•	•	7	7	7	7
AR	Canton	•	•	•	•		•	•		•	•	3	5	3	8
	Communes	•			•	•	•				•	2	4	2	5
	Organisations	•	•	•	•		•	•	○	•		3	6	8	8
BE	Canton	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	5	10	6	10
	Communes	•	•	•		•			•		•	4	4	4	6
	Organisations	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	3	1	10	10
BS	Canton	•	•	•	•	•	•		•	•	•	9	9	9	9
	Communes	•	•		•	•				•	•	1	3	6	6
	Organisations	•	•	•	•		•	○	•	•		0	0	8	8
FR	Canton	•	•	•	•	•	•	!	•	•	•	9	8	9	9
	Communes	•	•	•	•	•		!	•	•	•	8	8	8	8
	Organisations	•	•	•	•	•		!				0	0	5	5
GE	Canton	•	•	•	•	!	•	•	•	•	•	9	9	9	9
	Communes	•	•	•	•	!				•	•	4	3	6	6
	Organisations	•	•	•	•	!	•	•	•	•	•	7	0	9	9
GL	Canton	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	1	10	5	10
	Communes	•	•		•	•	•		•	•	•	0	8	5	8
	Organisations	•	•	•	•	•	•	•		•	•	0	8	9	9
JU	Canton	•	•	•	•	!	•		•	•	•	8	7	8	8
	Communes					!	•			•		0	1	2	2
	Organisations	•	•	•	•	!	•	○	•	•		3	3	8	8
NW	Canton	•	•	•	•	!	•		•	•	•	8	3	2	8
	Communes			•		!				•		0	0	2	2
	Organisations	•	•	•	•	!	•	○	•	•	•	1	2	9	9
OW	Canton	•		•	•				•			0	3	4	4
	Communes	•		•	•	•	•		•	•	•	5	7	6	8
	Organisations	•	○	•	•	•		○	•	•	•	5	8	9	9
SH	Canton	•	•	•	•		•	•	•		•	7	6	3	8
	Communes	•	•			•	•		•	•	•	7	5	5	7
	Organisations	•	•	•	•		•	•	•	•		8	7	8	8
SO	Canton	•	•			•	•		•	•	•	7	7	7	7
	Communes						•			•		0	2	1	2
	Organisations	•	•	○	○	•	•	•	•	•	•	7	8	10	10
SZ	Canton	•	•	•	•	•	•		•	•	•	6	8	7	9
	Communes	•	•	•		•	•		•	•	•	8	8	8	8
	Organisations	•	•	•	•		•	○		•	•	8	7	8	8
TG	Canton	•	•	•	•		•	•	•	•	•	8	9	8	9
	Communes	•	•	•		•	•		•	•	•	5	6	8	8
	Organisations	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	4	2	10	10
TI	Canton	•	•			•	•	•	•	•	•	8	8	8	8
	Communes	•	•	•		•	•	•	•	•	•	8	8	3	9
	Organisations	•	•	•	•	•		•		•		0	0	7	7
UR	Canton	•	•	•	•		•		•	•	•	0	7	5	8
	Communes		•			•	•		•	•		2	5	4	5

Canton	Acteurs	Domaines d'activité										Nombre de domaines où l'acteur intervient, par type d'activité			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Développement de stratégies	Financement	Activités opérationnelles*)	Au total
VD	Organisations	•	•	•	•	•	•	○	•	•	•	1	7	10	10
	Canton	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	10	10	10	10
	Communes	•	•	•		•	•		•	•	•	8	8	8	8
	Organisations	•	•	•	•	•		•	•	•	•	9	9	9	9
VS	Canton	•	•	•	•		•	!	•	•	•	7	8	7	8
	Communes	•	•				•	!		•		0	2	2	4
	Organisations	•	•	•	•	•	•	!	•	•		2	2	8	8
		Total : Nombre de cantons où l'acteur intervient (par domaine d'activité)										Total : Nombre de cantons où l'acteur intervient (par type d'activité)			
Total 18 cantons	Cantons	18	17	16	16	9	17	8	17	16	17	16	18	18	18
	Communes	13	12	9	6	12	12	1	10	15	12	12	16	17	17
Pouvoirs publics (cantons et communes)		18	17	17	17	14	18	9	17	18	18	18	18	18	18
Organisations d'aide à la vieillesse		18	18	18	18	10	14	15	13	17	11	14	14	18	18

Légende : • = actif ○ = organisations d'aide à la vieillesse seulement ! = aucune activité

Organisations = organisations d'aide à la vieillesse

Remarque : tableau sans les huit cantons n'ayant pu fournir d'indications fiables sur les autres acteurs (AG, BL, GR, LU, NE, SG, ZG et ZH)

1) La catégorie « Activités opérationnelles » regroupe la planification des besoins, l'attribution de mandats, l'assurance qualité et la fourniture de prestations

Source : Enquête auprès des cantons

Engagement des pouvoirs publics

Le tableau montre que les pouvoirs publics (cantons et communes) des 18 cantons considérés s'engagent dans les **domaines d'activités 1, 6, 9 et 10**, et que ceux de 17 cantons interviennent dans les **domaines 2, 3, 4 et 8**. Dans ce dernier cas, là où les pouvoirs publics ne sont pas actifs, les organisations d'aide à la vieillesse prennent le relais (au moins partiellement) (domaines 2 : OW, 3 et 4 : SO, 8 : AR).

Dans quatorze cantons, les pouvoirs publics contribuent activement au **domaine 5** (travail social communautaire). Ailleurs, les organisations ne pallient le manque qu'en Valais. À GE, JU et NW, ce domaine est apparemment délaissé. Seuls neuf cantons interviennent directement dans le **domaine 7** (formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire). Les organisations d'aide à la vieillesse sont actives dans six des neuf cantons restants, et aucun acteur ne s'engage dans ce domaine dans les trois autres cantons.

Concernant les types d'activités, les **pouvoirs publics des 18 cantons s'engagent dans l'ensemble des activités**, à savoir le développement de stratégies, le financement et les activités opérationnelles. Les communes sont presque aussi actives que le canton. Dans six des 18 cantons, elles semblent toutefois ne pas contribuer au développement de stratégies. À l'inverse, à OW et UR, ce développement est le fait des communes et non du canton.

Globalement, **les pouvoirs publics des 18 cantons analysés s'engagent largement, dans une moindre mesure toutefois en matière de travail social communautaire et de formation continue du personnel fournissant des prestations d'assistance et du personnel auxiliaire**. Il faut cependant souligner, une fois encore, que cet engagement ne permet pas d'extrapoler le degré de cou-

verture des besoins en prestations par les pouvoirs publics. Il faudrait pour cela disposer de données relatives au volume des offres proposées et au coût des prestations fournies.

Engagement des organisations d'aide à la vieillesse

Le tableau donne aussi un aperçu du **degré d'engagement des organisations d'aide à la vieillesse par domaine d'activité**. Pour les domaines 1, 2, 3, 4, 7 et 9, elles interviennent dans presque chaque canton, en général parallèlement aux pouvoirs publics, mais parfois seules. Ce cas de figure s'applique dans une large mesure aux autres domaines (5, 6, 8 et 10 ; dans dix à quatorze cantons, selon le domaine ; mais cela signifie aussi que dans les autres cantons, les pouvoirs publics sont seuls à intervenir dans ces quatre domaines).

S'agissant des **activités opérationnelles** (gestion opérationnelle et fourniture de prestations), les organisations d'aide à la vieillesse interviennent dans tous les cantons et dans la majorité des domaines. Le nombre de domaines varie entre sept et dix en fonction du canton, à l'exception de Fribourg, où il n'excède pas cinq.

Le fait que les organisations d'aide à la vieillesse soient très actives dans ce secteur correspond à leur **rôle traditionnel de collaboration entre État et acteurs d'utilité publique**. Les données laissent toutefois clairement apparaître que, dans quelques cantons au moins (par ex. AR, BE, GL, NW, OW et UR), les organisations d'aide à la vieillesse **assument toutes les fonctions opérationnelles** d'un ou plusieurs domaines **sans que le canton ou les communes n'interviennent**. En clair, cela signifie que les pouvoirs publics ne s'y occupent pas non plus de la planification des besoins, ni de l'assurance qualité. Il s'avère en outre que ces organisations s'impliquent de diverses manières dans l'élaboration des politiques cantonales de la vieillesse et que, parfois, elles y contribuent financièrement. Elles **participent au développement des stratégies** de quatorze cantons. De même, elles contribuent au **financement des offres et des prestations** dans quatorze cantons également.⁶

4.1.4 Offres financées ou cofinancées par les cantons

Sans surprise, les cantons financent souvent les divers domaines d'activité. Les paragraphes qui suivent se fondent sur les réponses à l'enquête en ligne afin de donner une image plus précise des offres financées ou cofinancées par les cantons. En la matière, les cantons mettent l'accent sur les domaines 1 à 4. Ceux-ci sont analysés plus en détail. Pour les six autres, seules les principales offres sont mentionnées en résumé.

Dans la plupart des cas, les offres sont fournies par les sections cantonales des grandes organisations nationales d'aide à la vieillesse (Pro Senectute, CRS, Alzheimer Suisse), les services cantonaux d'aide et de soins à domicile ou d'autres organisations cantonales ou régionales.

Vingt-et-un cantons financent le **domaine 1 « Assistance et soutien au quotidien »**. Le **Tableau 12** indique les offres de ce domaine et le nombre de cantons qui les financent ou les cofinancent. La majorité de ces offres proviennent des sections cantonales de Pro Senectute, de la CRS et d'Alzheimer Suisse, mais certaines organisations régionales et les services d'aide et de soins à domicile jouent aussi un rôle actif.

⁶ Les informations données par les services cantonaux ne permettent pas d'établir si ce cofinancement provient de ressources propres (actifs, dons) ou également des contributions fédérales.

Tableau 12: Offres financées ou cofinancées par les cantons dans le domaine d'activité 1

Offres	Nombre de cantons
Assistance et accompagnement au quotidien	7
Aide au travail domestique	13
Aide administrative	11
Transport :	9
Réaménagement du logement adapté à l'âge, services de réparation	5
Services de relève des proches aidants	11
Autres / plusieurs secteurs	5

Source : enquête auprès des cantons

Seuls sept cantons financent des offres d'« Assistance et accompagnement au quotidien ». Cela tient probablement au fait qu'une partie des cantons classent les prestations d'assistance dans un autre secteur (par ex. services de relève des proches aidants). Les services de visite ou les logements protégés, par exemple, font partie de ces offres. Mais ce faible nombre de cantons laisse aussi supposer un problème de financement. En effet, les ménages se heurtent rapidement au manque de moyens, notamment en cas de besoin très élevé (cf. Stutz 2019).

Treize cantons financent les offres d'aide au travail domestique, telles que les services de repas ou le soutien au ménage fourni dans le cadre de l'aide et des soins à domicile. Cette aide est notamment fournie par Pro Senectute et les services d'aide et de soins à domicile. Pro Senectute joue aussi un rôle important en matière d'aide administrative, financée ou cofinancée par onze cantons. En effet, elle fournit presque toutes les offres mentionnées. Les offres de « Transport » sont cofinancées par neuf cantons. Il s'agit presque exclusivement de services de transport assurés par des bénévoles ou des professionnels. Un canton finance également des cours de mobilité destinés aux personnes âgées et mettant l'accent sur les transports publics. La Croix-Rouge suisse et les services de transport régionaux sont les principaux prestataires dans ce secteur. Cinq cantons soutiennent les offres d'« Adaptation du logement, services de réparation ». Il s'agit, d'une part, de prestations d'artisans et, d'autre part, de travaux permettant d'adapter le logement au grand âge. Ces offres sont fournies par divers prestataires, à savoir les sections cantonales des organisations nationales, les services d'aide et de soins à domicile et les pouvoirs publics. Les « Services de relève des proches aidants » sont cofinancés par onze cantons et proposés par plusieurs organisations nationales ou régionales. Certaines de ces offres, comme l'accompagnement des personnes gravement malades ou en fin de vie, ciblent des groupes spécifiques.

Dans le domaine 2 « Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie personnelle et des contacts sociaux extérieurs », 23 cantons financent des offres. La promotion de la santé en fait partie. La plupart des offres sont fournies par les organisations nationales, mais les organisations régionales et les pouvoirs publics interviennent aussi. Le **Tableau 13** indique le nombre de cantons qui financent ou cofinancent les offres pour chaque secteur.

Tableau 13: Offres financées ou cofinancées par les cantons dans le domaine d'activité 2

Offres	Nombre de cantons
Cours, conseil, information	17
Lieux de rencontre et activités à bas seuil	15
Autres / plusieurs secteurs	5

Source : enquête auprès des cantons

Deux tiers des cantons (17) financent des offres de « Cours, conseil, information ». Il s'agit de consultations, de formations (par ex. cours d'informatique), de cours de prévention des chutes ou encore

d'informations proposées dans le cadre de manifestations ou sur Internet. Les prestataires sont à nouveau les sections cantonales des organisations nationales, en particulier Pro Senectute. Quinze cantons participent au financement des « Lieux de rencontres et activités à bas seuil ». On trouve de nombreuses offres de sport et d'exercice physique, mais aussi des rencontres régulières autour d'un café ou d'un repas et des offres de loisirs comme des excursions. La majorité sont proposées par des organisations nationales, mais des rencontres autour d'un café sont également proposées par quelques organisations régionales, par des associations et par un service cantonal (BS). Parmi les offres concernant plusieurs secteurs, il a été fait mention de quelques programmes de promotion de la santé des personnes âgées fournis conjointement par plusieurs prestataires.

Une large partie des cantons (19) contribuent aussi financièrement au **domaine d'activité 3 « Consultation sociale »**. Ce domaine couvre surtout les services de consultation proposés par les sections cantonales des organisations suisses. Les services d'aide et de soins à domicile, les organisations régionales et les pouvoirs publics fournissent aussi une petite partie des prestations. En Suisse romande, ces consultations ont parfois lieu dans les centres médico-sociaux. Le **Tableau 14** indique le nombre de cantons qui cofinancent des offres dans ce domaine.

Tableau 14: Offres financées ou cofinancées par les cantons dans le domaine d'activité 3

Offres	Nombre de cantons
Services de consultation sociale	13
Consultation sociale de proximité	3
Autre	3

Source : enquête auprès des cantons

La plupart des services de consultation sociale, cofinancés par treize cantons, sont gérés par Pro Senectute. Seuls quelques cantons participent au financement des consultations sociales de proximité. Ces dernières sont organisées par les centres médico-sociaux et par Pro Senectute. Un canton présente en outre des offres de ces deux types et proposées par divers prestataires, principalement les services d'aide et de soins à domicile et les organisations nationales.

Le **domaine d'activité 4 « Information, échange, conseil et cours pour proches aidants et bénévoles »** est également cofinancé par 19 cantons. Le **Tableau 15** indique les secteurs concernés. La plupart des offres sont fournies par les sections cantonales des organisations nationales et par certaines organisations régionales, mais on trouve également quelques services proposés par les pouvoirs publics.

Tableau 15: Offres financées ou cofinancées par les cantons dans le domaine d'activité 4

Offres	Nombre de cantons
Offres pour les proches	13
Offres pour les bénévoles	10
Coordination des bénévoles	5
Autres / plusieurs secteurs	11

Source : enquête auprès des cantons

La moitié des cantons participent au financement des offres destinées aux proches. Il s'agit surtout d'informations et de conseils fournis en grande partie par les organisations nationales, en particulier Pro Senectute et Alzheimer Suisse. Toutefois, les organisations régionales et les pouvoirs publics proposent aussi quelques offres. Les offres destinées aux bénévoles, financées par dix cantons, comprennent des cours, des conseils ainsi que la promotion et la coordination du travail bénévole. Les offres de coordina-

tion sont financées par cinq cantons et proposées presque exclusivement par les sections cantonales des organisations nationales. On trouve en outre quelques offres ressortissant de plusieurs secteurs et proposant aussi des conseils, des échanges et des cours.

Seuls huit cantons contribuent financièrement au **domaine d'activité 5 « Travail social communautaire »**. L'offre est très variée. On trouve des projets relatifs au développement des communes (*Altersfreundliche Gemeinden* SO), des projets concrets (*Glarus Süd sind wir*) ou des projets visant à développer les communautés de soutien (*Projekt Caring Communities* BE, Quartiers & Villages Solidaires VD)⁷.

Une grande partie des cantons (18) financent des offres du **domaine d'activité 6 « Offres d'accueil temporaire pour décharger les proches aidants »**. Il s'agit de structures d'accueil de jour ou de nuit et de structures proposant de brefs séjours ou des vacances. La plupart du temps, ces offres sont proposées par des établissements médico-sociaux. Quelques centres de jour sont gérés par les sections cantonales des organisations nationales.

Huit cantons participent au financement du **domaine d'activité 7 « Formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire »**. Dans le secteur « Filières de formation certifiantes », la formation d'auxiliaire de santé CRS, cofinancée par deux cantons, est l'offre la plus souvent mentionnée. On trouve aussi quelques « cours et formations continues » proposés par divers prestataires, en majorité des organisations régionales.

Quatorze cantons contribuent financièrement au **domaine d'activité 8 « Coordination »**. Ces offres se répartissent à parts presque égales entre la « Coordination » et la « Gestion de cas ». Les offres de coordination sont souvent proposées par les pouvoirs publics, comme la *Koordinationsstelle für Altersfragen* (BL). S'agissant de la gestion de cas, tous les groupes de prestataires y sont actifs.

Dix-huit cantons participent au financement des offres du **domaine d'activité 9 « Information et participation »**, lui-même subdivisé en « Sensibilisation », « Information », « Encouragement de la participation politique » et « Information aux professionnels ». La plupart de ces offres relèvent toutefois de plusieurs secteurs. La gamme des offres est très variée, allant de la sensibilisation concernant la démence (BE) à une journée des proches aidants (SZ) en passant par des informations sur l'aide à la vieillesse (BS) et des enquêtes auprès des communes (SO). La majorité sont proposées par les pouvoirs publics et les sections cantonales des organisations nationales.

Le **domaine d'activité 10 « Développement »** comprend les « Projets relatifs aux nouveaux besoins et problématiques, optimisation des offres » et l'« Organisation de projets pilotes et d'évaluation ». Seize cantons y contribuent financièrement. Les « Projets relatifs aux nouveaux besoins » mettent l'accent sur certains groupes cibles (Les migrant-e-s âgé-e-s vivent en bonne santé, BE) ou sur des thèmes donnés (Promotion de projets innovants en matière de soins intégrés et de logements protégés, y c. évaluation, BL). Les cantons financent aussi quelques projets pilotes et d'évaluation, tels que le par-rainage de mobilité (SO) et le projet *Demenzfreundliche Gemeinde* (AG).

7 Pour les six autres domaines d'activités, les principales offres sont résumées et présentées sans tableaux.

4.2 Gestion de l'offre

La pratique des cantons en matière de gestion de l'offre et le rôle des communes ont été analysés et documentés au cours des ateliers. Ces ateliers ont aussi été l'occasion pour les cantons d'échanger leurs expériences et de mettre en place des réseaux. Les paragraphes suivants résument les principales remarques des cantons et des communes à ce sujet.

4.2.1 Pratique cantonale

La **pratique** des cantons **en matière de gestion de l'offre, et donc de financement**, suit en général les conditions-cadre cantonales. Les stratégies ou objectifs, lorsqu'ils existent, visent avant tout à définir quelles offres et prestations le canton finance. Dans le cas contraire, les bases légales font foi. Dans ce contexte, les organisations d'aide à la vieillesse jouent un rôle très important en matière de gestion de l'offre dans le canton. Parce qu'elles connaissent mieux les besoins des personnes âgées que les responsables cantonaux, de par leurs contacts avec la population, elles sont fréquemment consultées lorsqu'il s'agit de décider quelles prestations proposer. Les stratégies nationales, notamment en matière de démence et de soins palliatifs, ont un rôle incitatif et se traduisent souvent par des rapports, analyses et stratégies cantonales. Promotion santé suisse, qui soutient des projets par le biais de ses programmes d'action cantonaux, joue également un rôle moteur. Divers autres acteurs viennent aussi stimuler les activités des administrations cantonales. Les interventions parlementaires sont souvent à l'origine d'innovations, tout comme les services spécialisés cantonaux. Parfois, les communes sollicitent le canton, notamment lorsqu'elles ne peuvent pas ou plus financer certaines prestations. Outre les grandes organisations d'aide à la vieillesse, les représentants des cantons citent d'autres partenaires de collaboration, telles que les organisations de bénévoles, qui interviennent aussi dans la gestion de l'offre.

En matière de **planification des besoins**, la plupart des cantons s'appuient sur les valeurs tirées de l'expérience des organisations d'aide à la vieillesse. Les contrats de subvention, les rapports et les échanges permettent d'harmoniser l'offre et la demande. À ce propos, il convient de noter que ces données empiriques portent uniquement sur les personnes que les organisations peuvent atteindre. Certains cantons mènent également des enquêtes auprès de la population et des institutions. Ces enquêtes peuvent prendre des formes diverses : Bâle-Ville, par exemple, interroge les personnes âgées tous les cinq ans, alors que le canton de Fribourg s'appuie sur les enquêtes communales recensant les besoins de la population. Les rapports et programmes de divers acteurs (Commission de la vieillesse, VS) ou relatifs à certains thèmes (planification régionale des structures d'accueil de jour, NE) sont également mis à profit. Les stratégies nationales sont prises en compte et parfois complétées par des études cantonales (en matière de démence, AR). Les demandes des institutions et des organisations et les besoins constatés dans les communes servent également d'instruments de planification. Les « Réseaux d'Information et d'Orientation de la personne âgée (RIO) », récemment créés par le canton du Jura, visent aussi à mieux identifier les besoins de la population. D'après les cantons, contrôler la qualité des prestations est un aspect important de la gestion. C'est pourquoi les contrats de prestations prévoient en général un rapport. De plus, ces contrats sont renégociés périodiquement (de tous les ans à tous les quatre ans suivant le canton), ce qui est souvent l'occasion de les réviser. La qualité peut aussi être contrôlée en cours de contrat. En cas de manquement, les prestataires sont tenus d'agir. Les projets sortant du cadre régulier des offres sont souvent soumis à évaluation.

Dans nombre de cantons, le domaine de l'aide à la vieillesse a connu des **changements** ces dernières années, ou en connaîtra dans un avenir proche. L'évolution démographique et sociale engendre une

augmentation du volume et de la gamme des prestations que les cantons devront gérer. Certains ont déjà prévu ou lancé les travaux, comme Glaris où un projet de loi prévoit de transférer des communes au canton la compétence du domaine de la vieillesse et des soins, ou Saint-Gall et Bâle, qui prévoient de mettre à jour leurs stratégies. Le canton de Soleure entend donner plus de poids au secteur de la vieillesse dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé. Neuchâtel a lancé des projets d'accueil de jour, de logements avec encadrement, de soutien des bénévoles et des proches et de consultations destinées aux personnes âgées.

4.2.2 Rôle et pratique des communes

La répartition des tâches décrite au ch. 3.4 et les activités communales citées au ch. 4.1.3 illustrent le rôle vital joué par les communes dans de nombreux cantons. Les informations qui suivent ont été recueillies au cours de l'atelier « Cantons et communes alémaniques », qui a réuni des responsables cantonaux et des représentants communaux d'AG, BL, LU, SG, ZG et ZH. Il s'agit de cantons dans lesquels l'aide à la vieillesse ne relève que dans une faible mesure du niveau cantonal.

Les communes financent de nombreux domaines d'activité, et sont parfois aussi prestataires. Dans le domaine 9 « Information et participation », les communes des six cantons sont actives dans au moins un de ces deux rôles. De même, dans cinq de ces cantons, les communes financent ou fournissent des prestations dans les domaines d'activité 1 « Assistance et soutien au quotidien », 3 « Consultation sociale », 6 « Offres d'accueil temporaire pour décharger les proches aidants » et 8 « Coordination ». Elles y jouent donc un rôle plus important que le canton.

Les **communes disposant de stratégies** en matière d'aide à la vieillesse s'en servent pour la gestion des offres. Parmi les documents communaux cités, on trouve des lignes directrices, des programmes ainsi que les objectifs annuels et de législature. Parfois, ce sont une commission de la vieillesse ou un responsable du domaine vieillesse qui contribuent à définir les activités menées par la commune dans ce domaine. Les communes procèdent rarement à de vastes analyses et planifications des besoins. Globalement, l'attitude de nombreuses communautés a été décrite comme plutôt réactive, à savoir que les autorités communales tendent à répondre à la demande plutôt que de chercher activement à établir les besoins. Les propositions et demandes émanent de la population, de services spécialisés, des parlements communaux et des organisations d'aide à la vieillesse. La population peut s'adresser directement à la commune ou passer par des organes participatifs tels que les conseils ou forums des aînés et les conseils communaux. En fonction de la demande, la commune décide, sur la base d'une analyse des besoins et d'une grille quantitative, s'il faut créer une nouvelle offre ou si les offres et structures existantes suffisent à y répondre. Elle examine également la possibilité de subventionner les offres concrètes qui lui sont soumises. **Le type de procédure est très variable ; il dépend de la taille de la commune et du degré de professionnalisation des autorités.** Dans les villes, en particulier, les processus sont nettement plus formels.

Les représentants cantonaux et communaux soulignent cependant que **l'engagement des communes varie fortement**. Divers facteurs entrent vraisemblablement en jeu : les demandes et l'engagement de la population stimulent la commune. Le degré d'urgence des problèmes a aussi une influence prépondérante. Les communes où le pourcentage de population âgée est élevé sont davantage poussées à s'intéresser à l'aide à la vieillesse. Les questions d'infrastructure, comme la rénovation d'un établissement médico-social, entraînent aussi souvent une réflexion de fond sur l'aide à la vieillesse. Tous soulignent que l'engagement communal est fortement lié à l'engagement et à l'intérêt de la personne pré-

posée, notamment dans les petites communes et lorsqu'il n'y a pas de lignes directrices. L'organisation interne de la commune peut aussi jouer un rôle, lorsque les compétences ne sont pas clairement délimitées ou que des domaines très différents sont réunis. Une commune avec un dicastère « Finances, chasse et politique de la vieillesse » a été mentionnée à titre d'exemple. La taille de la commune constitue également un facteur important. En plus d'influer sur la professionnalisation de l'administration communale, elle génère une autre dynamique dans la structure des partis. Toutefois, cela ne signifie pas que les petites communes soient généralement moins actives, mais qu'elles s'engagent différemment (prestataires bénévoles plutôt que professionnels, par exemple). En relation avec les rapports de force entre partis, l'attitude du conseil communal et de la population gouverne naturellement aussi le choix des domaines d'activité. Bien sûr, les ressources financières disponibles jouent également un rôle important.

La coordination entre communes prend différentes formes. Il peut s'agir de structures spécifiques, telles qu'une conférence ou un forum « Vieillesse », ou d'organes établis, comme une conférence des responsables des affaires sociales ou une conférence sur la santé. Dans certains cantons, la coordination ou la coopération se font également au niveau de la région ou du district. Les échanges peuvent également être informels, ou avoir lieu dans le cadre d'un projet commun. En Argovie, l'échange entre communes passe aussi par le canton, puisque celui-ci communique à l'ensemble de ses communes les exemples de pratiques mises en œuvre dans telle ou telle localité.

La **coordination entre communes et canton** prend en général place au sein des mêmes structures que la coordination entre communes, puisque le canton y est aussi représenté (par ex. forum des aînés ou conférence des responsables des affaires sociales). Le canton et les groupements de communes (*Verband Basellandschaftlicher Gemeinden VBLG* ou *Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten*, par exemple) échangent également leurs expériences et informations. Plusieurs cantons appliquent le principe suivant : le canton met sur pied des offres de coordination et de conseil, mais il appartient aux communes de demander le soutien du canton. Comme toutes ne le font pas, la coordination en souffre. La coordination est aussi estimée plus difficile lorsque, à l'échelon cantonal, les compétences relatives à l'aide à la vieillesse sont réparties entre deux ou plusieurs dicastères, comme à Zurich.

4.3 Coordination avec les subventions fédérales

La présente section commence par présenter brièvement la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que les subventions fédérales du domaine de l'aide à la vieillesse. Elle aborde ensuite la question de l'actuelle coordination entre la Confédération et les cantons s'agissant des subventions allouées aux organisations d'aide à la vieillesse et s'interroge sur l'avenir de la collaboration.

4.3.1 Compétences de la Confédération et des cantons

En Suisse, les affaires sociales, et donc l'aide à la vieillesse, sont du ressort de divers acteurs privés et publics. Les trois échelons de l'État fédéral, à savoir les communes, les cantons et la Confédération, sont compétents en la matière. La répartition des tâches entre eux est régie par les principes de subsidiarité et du fédéralisme (Engler 2015, 218). Par principe de subsidiarité, on entend le fait que l'échelon supérieur intervient uniquement là où les niveaux inférieurs ne sont pas en mesure de le faire (art. 5a Cst.). La responsabilité d'agir revient ainsi aux autorités les plus proches des personnes concernées, tandis que les échelons supérieurs assument les tâches qui dépassent les capacités des plus petites unités. Quant au

principe du fédéralisme, il vise à permettre aux cantons et aux communes d'assumer des tâches différentes.

En principe, les tâches relevant des affaires sociales sont réparties de telle sorte que la Confédération est responsable des assurances sociales, mais les cantons et les communes restent les principaux acteurs en matière d'affaires sociales (Engler 2015, 222). Cela vaut aussi pour l'aide à la vieillesse. La Confédération est responsable de l'AVS et joue un rôle subsidiaire de soutien, mais la mise en œuvre est du ressort des cantons et des communes. Voici ce que prévoit la Constitution fédérale :

Art. 112c Cst. Aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées

1 Les cantons pourvoient à l'aide à domicile et aux soins à domicile en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

2 La Confédération soutient les efforts déployés à l'échelle nationale en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Ce dernier point traduit la volonté politique initiale, qui était que l'AVS, en plus des contributions individuelles, participe au financement de certaines prestations afin de permettre aux personnes âgées de demeurer à domicile.

4.3.2 Subventions fédérales en matière d'aide à la vieillesse

Ce soutien fédéral est concrétisé dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), qui désigne quatre types de tâches pour lesquels la Confédération peut octroyer des aides financières :

Art. 101^{bis} Subventions pour l'aide à la vieillesse

1 À titre de participation aux frais de personnel et d'organisation, l'assurance peut allouer des subventions aux institutions privées reconnues d'utilité publique et actives à l'échelle nationale, pour l'exécution des tâches suivantes en faveur de personnes âgées :

- a. conseiller, assister et occuper les personnes âgées ;
- b. 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 ;
- c. assumer des tâches de coordination et de développement ;
- d. pourvoir à la formation continue du personnel auxiliaire.

2 L'octroi des subventions est réglé par des contrats de subvention. Le Conseil fédéral définit les critères de subvention et fixe le montant maximal des subventions. Il peut en subordonner l'octroi à d'autres conditions ou à l'accomplissement de certaines obligations. L'office fédéral compétent conclut les contrats de subvention et règle le calcul des subventions ainsi que les conditions d'octroi.

La Confédération octroie des subventions aux organisations actives à l'échelle nationale ou disposant d'antennes cantonales dans l'ensemble du pays. Dans ce dernier cas, les organisations nationales concluent des contrats avec leurs sections cantonales, pour s'assurer qu'elles fournissent les services correspondants. Parallèlement, les cantons et, dans certains cas, les communes concluent également des contrats de prestations de services avec les organisations cantonales. Il en résulte un système complexe de contrats et de rapports (présentation de l'OFAS, ateliers, 2019).

Les subventions fédérales allouées aux organisations d'aide à la vieillesse se montent au total à 70 millions de francs. À cela s'ajoutent quelque 20 millions de francs octroyés pour des prestations fournies par les organisations privées d'aide aux invalides (art. 74 LAI) aux personnes âgées devenues handicapées à l'âge de la retraite. Ces aides financières, d'un montant de 90 millions, proviennent du fonds de compensation de l'AVS. Elles sont allouées, en fonction des tâches à remplir, aux organisations suivantes : Pro Senectute Suisse, Croix-Rouge suisse, Aide et soins à domicile Suisse, Alzheimer Suisse,

Parkinson Suisse, Curaviva, Conseil suisse des aînés et Gerontologie CH. Une grande partie (27 millions) est dévolue aux consultations sociales de Pro Senectute. De plus, les sections cantonales de cette dernière obtiennent des subventions (4,4 millions) pour leurs prestations de coordination dans les cantons (réseaux, lignes directrices, plateforme d'information infosenior.ch, etc.). Ce montant est versé à Pro Senectute sous forme de forfait, puis redistribué aux cantons selon une clé de répartition. Ce mandat de coordination part de l'idée qu'au vu de sa taille et de la position qu'elle occupe dans le domaine de la vieillesse, Pro Senectute est la mieux à même d'assumer cette fonction. Parmi les autres prestations subventionnées, citons le Téléphone Alzheimer, le Téléphone Parkinson, les cours, la formation, la mobilité, la prévention secondaire, la relève et le soutien au quotidien par des bénévoles, le travail communautaire, la formation continue du personnel auxiliaire, les tâches de développement, la mise en réseau, les fonctions d'expert et la coordination tant au sein de l'organisation qu'à l'échelon national.

Suite à l'examen des contrats de subvention effectué par le Contrôle fédéral des finances, la Confédération a introduit quelques nouveautés dans sa pratique de subventionnement en 2017. D'une part, elle a procédé à quelques adaptations d'ordre formel ou organisationnel. Ainsi, la fortune des bénéficiaires de subventions ne peut excéder un certain seuil, en accord avec la norme ZEWO. Le montant des subventions allouées aux organisations dont le capital couvre les charges totales pour plus de 18 mois est réduit en conséquence. Par ailleurs, la gestion des contrats a été améliorée. D'autre part, certains critères portant sur le contenu ont été modifiés, notamment s'agissant du contrat passé avec Pro Senectute. De manière générale, l'accent doit être mis sur les groupes cibles vulnérables. De plus, la part du financement fédéral ne peut excéder 50 % des charges. Pro Senectute a donc dû réorienter ses services et ses cours vers les personnes vulnérables, et la part du financement fédéral à ses consultations sociales passera de 70 % à 50 % d'ici 2022. Elle doit par conséquent trouver de nouvelles sources de financement.

4.3.3 Coordination du financement cantonal et des subventions fédérales

Comme décrit au ch. 4.1.4, les cantons financent souvent des offres fournies par les organisations actives à l'échelle nationales et par leurs sections régionales. Or, ces prestations bénéficient souvent aussi de subventions fédérales. Par exemple, les consultations sociales de Pro Senectute sont spécifiquement subventionnées par la Confédération tout en recevant un financement de 19 cantons. Afin de dresser un état des lieux de la pratique de subvention des cantons, il leur a été demandé dans le cadre des ateliers, ainsi qu'aux communes, s'ils coordonnaient leurs subventions avec celles de la Confédération. En effet, les résultats de l'enquête en ligne indiquaient que les subventions fédérales étaient plus ou moins bien connues dans les cantons. Une note d'information relative aux subventions visées à l'art. 101^{bis} LAVS a donc été envoyée aux services cantonaux avant les ateliers.

Lors de ces ateliers, il s'est avéré que seule une partie des cantons coordonnaient consciemment leurs subventions avec celles de la Confédération. Ils poursuivent pour ce faire diverses stratégies : Berne, par exemple, finance uniquement les prestations ne bénéficiant pas d'aide fédérale lorsqu'il s'agit de contrats importants. Cela permet entre autres d'éviter les chevauchements de controlling. Bâle-Campagne alloue peu de subventions, car l'aide à la vieillesse est principalement du ressort des communes. Toutefois, il tient compte des aides fédérales et finance des prestations cantonales spécifiques et complémentaires. Bâle-Ville s'aligne également sur les objectifs prioritaires de la Confédération, les complète ponctuellement et finance aussi certaines prestations destinées à un plus large public (au-delà des seules personnes vulnérables). Les communes de certains cantons prennent également en compte les subventions fédérales. Ainsi, dans le canton de Zoug, le contrat de prestations conclu entre Pro Senectute et l'ensemble des communes est harmonisé avec les aides de la Confédération. Contrairement au canton

de Berne, qui finance uniquement les prestations que la Confédération ne soutient pas, les communes zougaises contribuent financièrement aux prestations subventionnées. Les communes zurichoises coordonnent leurs subventions au sens où elles prennent les aides fédérales en compte lorsqu'elles accordent à Pro Senectute une garantie d'exploitation ou de déficit.

La pratique de subventionnement de nombreux cantons est déterminée par les stratégies et objectifs cantonaux, qu'ils prévoient ou non une coordination avec la pratique de la Confédération. Les cantons définissent les prestations qu'ils estiment importantes et les subventionnent. La question de l'alignement implicite de ces priorités sur les subventions fédérales n'a pas été abordée. Comme mentionné notamment au ch. 4.2.1, les organisations privées d'aide à la vieillesse jouent un rôle important dans la pratique cantonale de gestion de l'offre, et il est permis de supposer qu'elles apportent leurs connaissances s'agissant des prestations cofinancées par la Confédération. La coordination pourrait donc se faire indirectement, à l'insu des responsables cantonaux.

La révision des subventions fédérales (limitation à 50 %, accent sur les groupes vulnérables) a poussé de nombreux cantons à s'interroger sur la nécessité de suppléer, complètement ou en partie, au manque ainsi créé. De nombreux cantons y sont en principe plutôt opposés. Quelques cantons ont renforcé leur engagement lorsque les prestations sont déjà inscrites dans les programmes cantonaux ou considérées comme vitales. D'autres ont préféré réduire l'offre. Cette révision de la pratique fédérale a donc conduit certains cantons à s'adapter aux subventions de la Confédération.

4.3.4 Point de vue des cantons sur la pratique de subventionnement

Tous les représentants cantonaux ne connaissent certes pas en détail les priorités de la pratique fédérale, mais celle-ci est en principe considérée comme fondée, qu'il s'agisse de la concentration des ressources à disposition sur certaines prestations ou du choix des priorités. La difficulté d'identifier et d'atteindre les groupes cibles vulnérables a été relevée, de même que le manque d'aspect social et de masse critique des cours. Le soutien fédéral alloué au bénévolat est jugé positif car celui-ci représente une part importante de l'aide à la vieillesse. Il a toutefois été déploré que ce bénévolat soit parfois trop fortement structuré et qu'en cas de professionnalisation de l'offre, la responsabilité du financement retombe sur les cantons et les communes. Le mandat de coordination confié aux sections cantonales de Pro Senectute a également donné lieu à des critiques. En effet, certains considèrent que la coordination doit rester du ressort des cantons.

Ce mandat a été discuté de manière explicite lors des ateliers. Il apparaît clairement dans quelques communes, mais reste trop discret dans nombre de cantons et de communes. Par ailleurs, plusieurs voix ont fait remarquer que la coordination devait rester aux mains des pouvoirs publics et non d'une organisation privée. Quant au site infosenior.ch⁸, administré par Pro Senectute, le jugement porté sur lui est plutôt négatif.

4.3.5 Disposition des cantons à collaborer en vue d'une harmonisation

Les ateliers ont aussi été l'occasion de discuter de l'intérêt des cantons et des communes à pouvoir influencer sur les contrats de subvention conclus par l'OFAS avec les organisations nationales d'aide à la vieillesse. Cette possibilité d'influence et d'échange a été favorablement accueillie. Les cantons en attendent un gain d'information, un échange sur les objectifs communs, la possibilité de préparer l'avenir et de

⁸ La plateforme infosenior.ch propose un répertoire d'offres, de manifestations et de services relatifs au domaine de la vieillesse ; elle est destinée aux aînés, à leurs proches et aux professionnels.

peser sur les définitions. Ils pourraient ainsi s'adapter et se coordonner. En outre, certains estiment que la situation actuelle concernant les contrats manque de clarté. Comme mentionné au ch. 3.4, dans certains cantons, les communes sont responsables de l'aide à la vieillesse et sont donc dépositaires du savoir-faire et chargées de la majeure partie du financement. Dans ce cas, les négociations devraient avoir lieu principalement avec les communes.

La question de savoir par qui passerait cette future collaboration a également été soulevée. Les participants aux ateliers semblent privilégier l'échelon politique, et notamment les membres de l'exécutif concernés, à l'administration. Les questions de fond et les décisions de principe, en particulier, devraient être réglées à ce niveau. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ont été citées comme interlocutrices possibles. La formulation et l'organisation, en revanche, relèveraient plutôt des compétences des administrations cantonales.

Les associations de communes ont été mentionnées comme interlocuteurs potentiels à l'échelon communal. Par ailleurs, les canaux d'information existants entre canton et communes pourraient aussi être mis à profit. Du fait des différences d'organisation au sein des administrations cantonales, cela pourrait entraîner une certaine charge de travail dans certains cantons. Mais les communes ont souligné qu'il s'agissait avant tout que les informations de la Confédération leur parviennent, quel que soit le canal de transmission.

Indépendamment des contrats concrets, les cantons seraient disposés à collaborer entre eux et avec l'OFAS, et intéressés par une vue d'ensemble de l'organisation de l'aide à la vieillesse dans les autres cantons. Une mise à jour des informations sur les cantons serait également la bienvenue. Ils préféreraient un cycle de cinq ans à une mise à jour annuelle, jugée peu pertinente. Les cantons privilégient un rythme calqué sur la renégociation des contrats de prestations, pour qu'ils puissent tirer parti de ces informations. Les communes soulignent quant à elles qu'il importe de synthétiser les informations et de les faire parvenir jusqu'à elles.

4.4 Enjeux et pistes de solution du point de vue des cantons

Le présent sous-chapitre présente le point de vue des cantons s'agissant des principaux enjeux dans le domaine de l'aide à la vieillesse et les pistes de solution suivies par eux.

Principaux enjeux

La majorité des cantons estiment que le principal défi consiste à **financer** l'aide à la vieillesse. Plusieurs aspects posent problème : assurer le financement du besoin croissant d'aide à la vieillesse en raison de l'évolution démographique constitue une première gageure. Ensuite, proposer des offres abordables : il s'agit en effet de garantir l'accès aux offres et de prévenir la pauvreté liée à la vieillesse. Troisième défi évoqué, la répartition des coûts entre les divers acteurs des pouvoirs publics.

Répondre aux changements sociétaux est vu comme un enjeu par de nombreux cantons. À ce propos, divers aspects ont été cités : premièrement, l'isolement social croissant des personnes âgées et le fait qu'elles ne disposent d'aucun réseau. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent assumer des tâches qui revenaient auparavant aux proches ou à l'environnement social. Les changements sociétaux se traduisent également par une diversité accrue de la population, qui a pour corollaires l'hétérogénéité des besoins et l'augmentation du taux de personnes âgées issues de la migration. Par ailleurs, la vieillesse est de plus en plus souvent considérée comme une phase de vie propre, où l'autonomie et

l'autodétermination doivent être préservées aussi longtemps que possible. Ces changements ont pour effet d'augmenter la demande en offres répondant aux divers besoins de la population âgée.

Solutions envisagées

Les cantons poursuivent différentes approches et mesures pour répondre à ces enjeux, qu'il s'agisse d'offres concrètes ou d'efforts déployés en matière de coordination et d'harmonisation.

Une première approche est de s'attaquer directement au **financement** de l'aide à la vieillesse. Quelques cantons tentent de mettre cette aide à l'ordre du jour politique et d'y sensibiliser aussi bien le gouvernement que la population. L'un d'eux a, par exemple, adapté ses dispositions légales afin de permettre au canton et aux communes de financer des offres. Autres possibilités envisagées, des sources de financement alternatives telles que des suppléments cantonaux aux prestations complémentaires à l'AVS ou la facturation des coûts de l'aide à la vieillesse à l'assurance-maladie publique.

Toutefois, la principale mesure mentionnée consiste à adapter les offres aux nouveaux besoins tout en prenant en compte les coûts. Les cantons tentent d'**augmenter l'efficacité et la qualité des prestations de l'aide à la vieillesse**. Mais ils ont pour cela besoin d'informations plus précises que celles dont ils disposent actuellement. Certains s'efforcent d'y remédier par le biais d'un monitoring et d'indicateurs précis. Concrètement, on trouve aussi des planifications des soins, périodiquement révisées. Poser des exigences précisément définies aux prestataires, telles que des critères de qualité, améliorer la structuration des réseaux de soins et renforcer le réseau des offres sont d'autres mesures envisagées.

Afin de mieux répondre au problème croissant de l'isolement social, certains cantons ont lancé des projets visant à **renforcer la cohésion sociale**, tels que les « quartiers solidaires » auxquels le canton de Vaud accorde un financement initial. Il a aussi été question de construire des logements mêlant personnes âgées et étudiants. Les projets de *caring communities* abordent plus spécifiquement l'aspect de l'accompagnement des personnes âgées. Bâle-Ville, par exemple, a développé une application mettant en contact personnes ne se portant pas bien et services de soutien.

Plusieurs cantons prennent des mesures visant à **maintenir et développer les prestations des proches et des bénévoles**. Ces mesures peuvent prendre la forme de soutien à des projets et de subventions. Les cantons proposent d'aider à doter un projet d'un organisme responsable ou financent le coaching des bénévoles. Plusieurs mesures visent à soulager les proches aidants, comme les dédommagements forfaitaires, les paiements directs, l'élargissement des prestations des foyers de jour ou le financement de cours.

Une autre approche consiste à **renforcer la planification stratégique et la collaboration**. L'objectif est d'améliorer la coordination de l'offre et de regrouper les forces. Quelques cantons élaborent de nouveaux plans directeurs, stratégies ou planifications, ou les mettent à jour. Ils essaient aussi de coordonner les politiques des divers domaines. Un réseautage actif favorise la collaboration avec les organisations spécialisées. Les cantons s'efforcent aussi d'améliorer la coordination entre canton et communes. La Haute École de Saint-Gall et plusieurs cantons et communes de Suisse orientale ont ainsi développé un projet, « who cares », qui présente différentes *care visions* aux communes dans le but d'améliorer la planification à l'échelon communal.

4.5 Complément : le point de vue de deux experts

Comme mentionné dans l'introduction, l'étude se fonde principalement sur les informations fournies par les services des administrations cantonales (des représentants des communes ont également participé à l'un des ateliers). En guise de complément, deux entretiens dirigés ont été menés avec les experts suivants :

- M. Alain Huber, directeur de Pro Senectute Suisse
- M. Simon Stocker, président du Réseau suisse des villes amies des aînés

Ces entretiens ont porté avant tout sur le rôle des organisations privées d'aide à la vieillesse et, dans une perspective d'avenir, sur les enjeux et les besoins de ce domaine. Puisque, d'un point de vue méthodologique, ces entretiens diffèrent considérablement des autres sources, il a été décidé de ne pas les intégrer systématiquement dans les diverses parties du rapport mais de les présenter dans un sous-chapitre distinct.

Entretien avec Alain Huber, directeur de Pro Senectute Suisse

Rôle de Pro Senectute et des autres organisations d'aide à la vieillesse

Pro Senectute s'est donné pour **priorités** l'assistance et le soutien au quotidien, ainsi que les consultations sociales destinées spécifiquement aux personnes âgées. Par ailleurs, elle propose aussi, mais de façon moins marquée, des offres pour les proches aidants, et elle est active dans le domaine du travail social communautaire. Son engagement en matière de relèvement externe (foyers de jour, structures d'accueil de nuit, courts séjours) varie fortement de canton à canton. Comme l'explique Alain Huber, les organisations cantonales (OPS) tessinoise et genevoise de Pro Senectute disposent de structures d'accueil de jour, ce qui n'est pas le cas dans tous les cantons. Coordonner les offres d'aide à domicile, sensibiliser la population aux besoins des personnes âgées et développer de nouvelles offres font aussi partie des activités de Pro Senectute.

Pro Senectute s'efforce en outre de stimuler le **développement du domaine de l'aide à la vieillesse** au niveau national et cantonal. Elle relie et diffuse les innovations dans les sections cantonales, par exemple en présentant, sur des plateformes d'échange d'expériences, les bonnes pratiques de domaines d'activité très variés. Les autres comités ont ainsi pu découvrir la « plaque tournante régionale pour les questions liées à la vieillesse » du canton de Lucerne. Par ailleurs, les programmes innovants sont traduits afin que les autres régions linguistiques puissent aussi en bénéficier. Par exemple, le projet « quartiers solidaires », qui a vu le jour dans le canton de Vaud, a été traduit en allemand et présenté en Suisse alémanique. Zurich et Schaffhouse l'ont ensuite adapté. Pro Senectute s'efforce donc d'informer l'ensemble de l'organisation des dernières nouveautés par le biais de ses plateformes et de la diffusion de bonnes pratiques.

Les **pouvoirs publics font régulièrement appel au soutien et à l'expertise** des organisations cantonales de Pro Senectute. Ces dernières interviennent fréquemment dans l'élaboration de lignes directrices ou d'autres analyses. De plus, certains cantons, comme Fribourg, ont adopté une loi sur le domaine de la vieillesse et ont, pour ce faire, collaboré étroitement avec Pro Senectute.

Pro Senectute joue un rôle actif dans la **mise en réseau et la coordination au sein des cantons**. La « plaque tournante régionale pour les questions liées à la vieillesse » du canton de Lucerne en est un bon exemple. On peut également citer les cantons de Saint-Gall et de Genève, ainsi que la Suisse centrale, où les OPS ont formulé des stratégies communes en collaboration avec d'autres organisations.

Ailleurs aussi, les différentes organisations d'aide à la vieillesse veillent autant que possible à éviter les chevauchements en matière d'offres de prestations. Par exemple, les services de transport ou de repas sont assurés par la Croix-Rouge dans certaines communes et par Pro Senectute dans d'autres. Le fait que telle ou telle organisation fournisse les prestations dans une commune ou un canton donnés résulte souvent de raisons historiques. Toutefois, comme l'explique Alain Huber, il n'est pas toujours possible d'éviter les chevauchements. Car l'aide à la vieillesse est aussi un marché, et les organisations sans but lucratif doivent faire face à la concurrence d'autres prestataires. Ceci est certes tout à fait positif ; les seniors ont ainsi la possibilité de choisir et de décider pour eux-mêmes. De plus, la concurrence stimule la qualité des offres. Cependant, la concurrence pousse parfois des organisations à offrir des prestations plus rentables afin de pouvoir financer des domaines moins profitables. Les chevauchements s'expliquent donc par le fait que d'autres organisations proposent les mêmes offres pour la même raison.

En matière de prestations, Pro Senectute a pour principaux **partenaires de coopération** la CRS, les services d'aide et de soins à domicile, ainsi qu'Alzheimer Suisse et ses sections cantonales. Dans certains cantons, Pro Senectute gère même le secrétariat de ces dernières. Comme Pro Senectute est plutôt généraliste, elle travaille aussi en étroite collaboration avec des spécialistes des maladies liées à l'âge, comme la Ligue suisse contre le rhumatisme ou pro audito. Les OPS peuvent ainsi orienter leurs clients vers les organisations qui correspondent à leurs besoins. Pro Senectute travaille également avec Curaviva ou avec Promotion Santé Suisse. Dans le domaine de la consultation sociale et de l'aide financière aux personnes âgées, Pro Senectute coopère avec tous les partenaires pertinents.

Enjeux et besoins de l'aide à la vieillesse

Alain Huber se montre confiant : **en Suisse, la prévoyance vieillesse est globalement bien conçue** et tous les acteurs sont conscients des tâches qui les attendent. Tous, qu'il s'agisse de l'État ou de la société civile, donnent le meilleur d'eux-mêmes, ce qui augure bien de l'avenir. Selon M. Huber, **les dix ou quinze prochaines années seront décisives** : « Notre société doit être prête et avoir réagi à la nouvelle situation démographique au plus tard au moment du départ en retraite des personnes nées en 1964, l'année précédant l'effondrement de la natalité dû à la pilule. » La question de la sécurité financière gagnera également en importance, puisqu'une baisse des pensions pourrait entraîner une augmentation sensible du nombre de personnes âgées qui vivent dans la pauvreté et ne peuvent se permettre le soutien et les soins nécessaires à domicile. Pro Senectute se préoccupe elle aussi beaucoup de l'avenir. C'est pourquoi – en plus de coopérer avec la Confédération – elle tisse des liens étroits avec les cantons et les communes, et y trouve un écho très positif.

Selon Alain Huber, la gestion de **l'évolution démographique et du futur financement du domaine de la vieillesse** et la répartition des tâches en la matière sont des enjeux de société. Pour y répondre, les principaux acteurs devraient se réunir et discuter des solutions envisageables. Pro Senectute est déjà active à son niveau et s'entretient avec de grandes organisations telles que la CRS, Curaviva, etc. Elle prévoit de développer les activités de coordination et d'échange.

À l'avenir, Pro Senectute Suisse s'efforcera de soutenir et de promouvoir surtout les activités de **travail social communautaire** de ses organisations cantonales. En effet, elle est convaincue que ce domaine promet beaucoup en termes de relève et qu'il permettra de faire face aux conséquences de l'évolution démographique. La direction suisse a constaté qu'au cours des dernières années, un nombre croissant d'OPS avaient lancé des projets dans ce secteur. Pro Senectute estime également que l'assistance et le soutien au quotidien, ainsi que le domaine des affaires sociales, gagneront en importance. Alain Huber :

« **Alors que le discours politique et médiatique tourne souvent autour de la santé, l'aspect social et l'accompagnement sont souvent négligés**, oubliés, ou manquent de ressources financières. » Cet aspect est pourtant crucial : « En effet, **dans le domaine social, les prestations sont parfois rationnées**. Les professionnels des OPS savent quels services sont utilisés ou seraient utiles, notamment en matière de prévention et de participation sociale. Par exemple, les cours, les rencontres et les activités de groupe à très bas seuil proposés par Pro Senectute sont rationnés. La demande excède parfois l'offre pouvant être financée. »

Pour Alain Huber, les personnes ayant potentiellement besoin de soutien mais qu'on ne peut pas atteindre et qui n'apparaissent nulle part représentent une autre lacune. Il s'agit, par exemple, de **personnes issues de la migration ou de groupes particulièrement vulnérables** vivant seuls. Or, comment les atteindre ? Pour certaines des personnes concernées, leur isolement les empêche de demander des prestations. Ces personnes âgées peuvent être prises en charge, au moins en partie, par un travail social de proximité, mais, selon Alain Huber, il n'y a guère de ressources financières disponibles à cette fin.

Selon Pro Senectute, **il serait possible d'améliorer les contrats de subvention conclus avec la Confédération**. En raison du controlling, le nouveau contrat et l'exigence renforcée de vérification des activités financées ont un coût élevé en matière de ressources humaines et de financement. Or, le directeur estime que cette charge est trop élevée. Les documents et formalisations supplémentaires mobilisent dans les OPS des ressources qui seraient plus utiles pour développer de nouvelles idées pour l'avenir.

Pro Senectute souhaite vivement que l'offre de **consultation sociale destinée aux personnes âgées** continue à couvrir l'ensemble du territoire et soit aussi homogène que possible. Jusqu'ici, la Confédération finançait en moyenne 70 % des dépenses liées à la consultation sociale, et Pro Senectute trouvait un financement alternatif pour les 30 % restants. La limitation de la participation financière de la Confédération à 50 % des dépenses complique singulièrement le financement de cette prestation. Selon Pro Senectute, la Confédération, les cantons et les communes doivent s'unir pour trouver des solutions permettant d'assurer la pérennité de cette consultation sociale.

Alain Huber estime qu'il serait plus pertinent de considérer les coûts dans leur ensemble plutôt que « caisse par caisse ». Par exemple, renforcer le financement étatique des visites à domicile ou d'autres prestations de soutien du domaine social se traduirait par des économies dans le secteur de la santé.

Entretien avec Simon Stocker, président du Réseau suisse des villes amies des aînés

Rôle des organisations d'aide à la vieillesse dans les villes et les cantons

De par leur **fonction de prestataires et de soutien**, les organisations d'aide à la vieillesse occupent une **place importante** dans les villes et les cantons. Selon Simon Stocker, président du Réseau suisse des villes amies des aînés, du fait du statut non gouvernemental de ces organisations, leurs offres et leurs guichets sont perçus comme accessibles. En tant qu'organisations de la société civile, elles sont bien connues et ancrées dans la population, et considérées comme dignes de confiance.

Concrètement, le **rôle des organisations d'aide à la vieillesse dans les villes et les cantons est très varié** et s'est développé au fil du temps. Il dépend étroitement de la conception cantonale en matière de politique de la vieillesse et donc des conditions-cadre appliquées aux villes. Simon Stocker perçoit de grandes différences à cet égard : les stratégies de nombreux cantons ne sont, selon lui, pas suffisamment adaptées à la situation actuelle et les villes ne peuvent donc pas s'en servir pour organiser leur politique. Ailleurs, les villes sont plus actives, et parfois le canton également. De ce fait, les organisations d'aide à la vieillesse jouent un rôle plus ou moins important en fonction des villes. Il cite l'exemple des guichets municipaux destinés à la population âgée. D'autres villes orientent les personnes âgées vers Pro Senectute ou les services d'aide et de soins à domicile.

Les organisations d'aide à la vieillesse ont jusqu'ici été en général intégrées dans le **modèle « classique » de la gestion étatique**. En clair, les cantons ou les villes organisent et orientent la politique de la vieillesse, et les organisations siègent dans des commissions consacrées aux questions de la vieillesse et agissent comme prestataires sur mandat de l'État. Selon le président du Réseau des villes amies des aînés, ce modèle est dépassé à plusieurs égards. Tout d'abord, il souligne le fait que l'État, en tant que mandant, occupe le haut de la hiérarchie mais reste dépendant du savoir-faire et de la collaboration active des mandataires de la société civile. Parallèlement, les organisations d'aide à la vieillesse poursuivent leur propre logique. Elles dépendent de leurs bénévoles et de leurs donateurs, et ne peuvent donc modifier leurs offres aussi facilement que l'exigeraient les stratégies adoptées ou redéfinies par les pouvoirs publics. Simon Stocker souhaiterait donc voir s'imposer un **nouveau modèle de gestion** dans lequel l'État et les organisations de la société civile formeraient des **réseaux organisés**. Il est convaincu que cela permettrait de résoudre quelques-uns des problèmes qui aujourd'hui empêchent la politique de la vieillesse de progresser. Au sein de ces réseaux, les organisations privées et les services publics se rencontreraient sur un pied d'égalité et gèreraient conjointement l'aide à la vieillesse, tout en restant concurrents.

Enjeux et besoins de l'aide à la vieillesse

S'agissant de la politique de la vieillesse en général et de son adaptation à l'évolution démographique, Simon Stocker estime que, dans l'ensemble, la Suisse est sur la bonne voie. Il est toutefois crucial que l'ensemble des acteurs, à tous les échelons, restent « sur le pont ». « **Actuellement, en matière de politique de la vieillesse, il faut constamment s'adapter, car les besoins de la société changent environ tous les cinq ans.** » Il faut donc mettre en place des stratégies et des planifications coordonnées à tous les échelons des collectivités publiques et les actualiser périodiquement afin de maintenir la qualité des prestations.

Simon Stocker estime que la **Confédération doit jouer un rôle moteur plus important dans l'organisation de la politique de la vieillesse en Suisse**. Elle doit fournir des bases scientifiquement fondées sous la forme d'analyses de problèmes actuelles, de bases de connaissances communes tirées de la littérature et de la pratique, et de lignes stratégiques globales permettant aux cantons d'élaborer leurs propres bases et de les développer. Il serait souhaitable d'employer un comité d'experts pour établir des rapports périodiques. Pour Simon Stocker, une deuxième étape essentielle consisterait à créer, ces prochaines années, des programmes cantonaux innovants et réfléchis sur lesquels les villes et les communes pourront s'appuyer efficacement lorsqu'elles formuleront ou réviseront leurs propres politiques de la vieillesse.

Le président du Réseau des villes amies des aînés recommande à la Confédération de promouvoir la transition vers un **nouveau modèle de gestion fondé sur une logique de gouvernance et de gestion en réseau**. Ce modèle favorisera l'innovation et le regroupement des forces et des ressources. Concrètement, la Confédération pourrait par exemple imposer, dans les contrats de subvention passés avec les organisations d'aide à la vieillesse, des formes plus efficaces de coopération et encourager l'innovation.

5 Résultats et résumé

L'objectif de la présente étude était de dresser un état des lieux des conditions-cadre et des activités des cantons dans le domaine de l'aide à la vieillesse et de rendre compte des interactions entre les cantons, les communes et la Confédération dans ce domaine. Ce dernier chapitre résume les réponses apportées aux questions de l'étude.

5.1 Résumé des réponses aux questions de recherche

Question 1 : définition de l'aide à la vieillesse

La plupart des cantons ne parlent pas ou plus « **d'aide à la vieillesse** », parce que cette expression véhicule une image trop passive, celle de personnes âgées dépendantes, et que cette vision des choses est considérée comme dépassée. Dans leurs stratégies, ils préfèrent utiliser des expressions plus générales telles que « politique de la vieillesse », « politique des personnes âgées » ou « politique sociale de la vieillesse », plutôt que de faire de « l'aide à la vieillesse » un domaine spécifique. Dans les cantons utilisant encore « aide à la vieillesse », cette expression ne recouvre que partiellement la définition à laquelle se réfère la présente étude, qui est pour l'essentiel celle de l'art. 101^{bis} LAVS.

Seuls cinq cantons disposent d'une **loi spécifique pour le domaine de la vieillesse** ou de l'aide à la vieillesse. Ailleurs, l'aide à la vieillesse relève de la législation en matière d'affaires sociales ou d'aide sociale, de prise en charge et de soins (ambulatoires ou stationnaires), ou du droit général de la santé. Chaque canton règle l'aide à la vieillesse dans le cadre d'une législation sociale et/ou sanitaire qui est le résultat d'une évolution historique spécifique. Il en va de même pour les **services cantonaux** compétents, qui sont le plus souvent rattachés au département de la santé ou à celui des affaires sociales, la majorité relevant de la santé. Moins d'un tiers des cantons disposent d'un service spécifiquement dévolu aux personnes âgées. Si l'on se réfère aux bases légales et à l'ancrage institutionnel au sein des administrations cantonales, il apparaît donc que l'aide à la vieillesse est encore peu établie en tant que domaine spécifique.

Les services spécialisés évoqués assurent un **rôle de coordination** au sein de l'administration cantonale ainsi que, pour certains d'entre eux, avec les organisations d'aide à la vieillesse et les autres acteurs concernés. Dans presque tous les cantons, il existe d'autres structures institutionnelles mises en place par les pouvoirs publics et assurant des tâches de coordination dans le domaine de la vieillesse. Douze cantons disposent de structures auxquelles incombent explicitement, entre autres tâches, la coordination au sein de l'administration cantonale, et vingt cantons disposent de comités de coordination chargés notamment de la collaboration avec les acteurs privés. Dans la plupart des cantons, cette coordination est le fait de structures qui n'ont pas été créées spécifiquement pour le domaine de la vieillesse.

Dans une large majorité des cantons (19), les activités relevant de l'aide à la vieillesse se fondent sur une **stratégie** plus ou moins explicite et exhaustive qui peut prendre la forme de lignes directrices ou d'un document stratégique (programme, plan d'action ou rapport). Dans trois autres cantons, la base stratégique sur laquelle reposent ces activités est une planification des soins et de la prise en charge de longue durée, parfois complétée par des documents stratégiques en rapport avec les activités de la Confédération dans les domaines des proches aidants, des logements protégés, de la démence ou des soins palliatifs, qui sont en lien plus ou moins étroit avec l'aide à la vieillesse. Enfin, dans quatre cantons, l'aide à la vieillesse est fondée exclusivement sur des documents de ce type ou sur des programmes de

législature, lesquels ont un caractère stratégique limité et ne sont pas spécifiquement consacrés à l'aide à la vieillesse.

La **répartition des tâches entre canton et communes** varie beaucoup d'un canton à l'autre. Selon les dispositions légales et les stratégies, trois modèles se dégagent :

■ **L'aide à la vieillesse incombe pour l'essentiel aux communes** dans huit cantons (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG et ZH), alors que, dans la plupart des cas, le canton crée les conditions-cadre et soutient les communes dans leurs tâches. Tous ces cantons ont mis en place des structures institutionnelles spécifiques à la vieillesse, assurant la coordination entre le canton et les communes ou au plan régional.

■ **La compétence de l'aide à la vieillesse relève conjointement du canton et des communes** dans treize cantons (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD et VS). Ce partage des tâches prend des formes extrêmement variées. Hormis Fribourg et Genève, tous ces cantons disposent de structures de coordination entre le canton et les communes. La plupart du temps, celles-ci ne visent toutefois pas spécifiquement le domaine de la vieillesse.

■ **L'aide à la vieillesse est une tâche principalement ou exclusivement cantonale** dans cinq cantons (AI, GL, JU, NE et TI). Trois de ces cantons ont mis en place, à des fins de coordination entre le canton et les communes, des structures chargées de domaines particuliers tels que la démence ou les soins palliatifs.

Dans presque tous les cantons, les **organisations privées d'aide à la vieillesse sont mentionnées** dans les documents stratégiques. Pour dix-sept d'entre eux, ce document reflète l'importance du rôle joué par les organisations privées, rôle qui va au-delà de leur fonction de prestataires. La participation de ces organisations à l'élaboration de stratégies y est parfois mentionnée (OW). D'autres cantons leur attribuent implicitement ou explicitement une responsabilité notable dans le domaine de la politique de la vieillesse, par exemple en les définissant comme d'importants acteurs en matière de coordination (BL) ou en les chargeant, aux côtés des communes, de mettre en œuvre la stratégie d'aide à la vieillesse (AG, GR et LU). Dans la très grande majorité des cantons, les organisations d'aide à la vieillesse jouent donc, en leur qualité de prestataires et d'organismes spécialisés, un rôle important, voire primordial.

Question 2 : rôle des différents acteurs de l'aide à la vieillesse dans les cantons

L'analyse de **l'engagement de chaque canton dans les différents domaines d'activité de l'aide à la vieillesse** montre que les cantons sont majoritairement impliqués dans la plupart de ces domaines, à l'exception des domaines d'activité 7 (formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire) et 5 (travail social communautaire). Globalement, seuls quelques cantons se présentent comme des prestataires, et ce plutôt dans les domaines d'activité 8 à 10, qui consistent pour l'essentiel à créer les conditions-cadre requises.

L'étude s'est également intéressée à **l'étendue des activités des cantons**. Pour ce faire, les auteurs ont mis au point un **indicateur** permettant de quantifier l'étendue de l'engagement de chaque canton quant aux thèmes et contenus, d'une part, et quant à la gestion stratégique et opérationnelle de l'aide à la vieillesse, d'autre part. Cet **indicateur** a permis de répartir les cantons en trois groupes :

■ Le premier groupe réunit des cantons à la **gamme d'activités relativement restreinte**. Ce sont pour la plupart des cantons où l'aide à la vieillesse incombe essentiellement aux communes (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG et ZH) ainsi que de petits cantons de montagne (AR, NW, OW et UR), dans lesquels cette aide est assurée conjointement par le canton et les communes.

■ Le deuxième groupe comprend les cantons présentant une **gamme moyenne d'activités** : cinq cantons pour lesquels l'aide à la vieillesse est une tâche conjointe du canton et des communes (BE, SO, SZ, TG et VS), et deux où elle relève avant tout de la compétence cantonale (GL et JU).

■ Le troisième groupe réunit les cantons présentant une **gamme relativement étendue d'activités** : quatre cantons où cette tâche fait l'objet d'une compétence partagée entre le canton et les communes (BS, FR, GE et VD), et trois où elle relève essentiellement du canton (AI, NE et TI).

L'analyse des **activités des cantons, des communes et des acteurs privés**, réalisée dans 18 des 26 cantons, montre que, dans la quasi-totalité des cantons, les pouvoirs publics (canton et communes) jouent un rôle dans huit des dix domaines d'activité. Lorsque l'engagement des cantons fait défaut dans ces domaines d'activité, ce sont souvent les organisations d'aide à la vieillesse qui prennent le relais. C'est le cas pour les domaines d'activité 5 (travail social communautaire) et 7 (formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire), où les pouvoirs publics sont plus faiblement impliqués et où ces organisations proposent leurs propres activités, quoique dans une mesure variable. Globalement, on constate donc dans les 18 cantons examinés un engagement assez large des pouvoirs publics, à l'exception notable du travail social communautaire et de la formation continue du personnel fournissant des prestations d'assistance et du personnel auxiliaire.

Concrètement, la pratique des cantons en matière de gestion, en particulier pour la **planification des besoins**, se fonde la plupart du temps sur l'expérience des prestataires. Certains cantons, plutôt grands (tels que BS et FR), enquêtent auprès de la population et des institutions. Les cantons peuvent aussi se référer aux rapports et aux planifications émanant de commissions cantonales ou aux planifications régionales, ainsi qu'aux stratégies nationales de santé publique et aux données statistiques sur lesquelles elles se fondent. Dans de nombreux cas, la gestion de l'offre tient compte des demandes des prestataires et des besoins mis en évidence dans les communes.

S'agissant de la **gestion, de la coordination et de l'offre de l'aide à la vieillesse dans les cantons où cette dernière relève essentiellement de la compétence des communes**, l'atelier correspondant a montré que le type de gestion et l'intensité de l'engagement des communes dépendaient beaucoup de la taille de ces dernières et du degré de professionnalisation des autorités. L'engagement de la population, l'intensité de la problématique du taux de personnes âgées dans la population, les rapports de force politiques et l'état des finances communales sont d'autres facteurs cités par les participants comme susceptibles d'expliquer les différences constatées dans l'offre de prestations d'aide à la vieillesse des communes.

Question 3 : coordination avec les subventions de la Confédération

Le degré de connaissance de la pratique de la Confédération en matière de subventions varie beaucoup parmi les responsables cantonaux. Ils ne connaissent souvent pas précisément le type, l'étendue et la focalisation des subventions fédérales.

Une partie des cantons adaptent explicitement leur propre pratique en fonction de celle de la Confédération. Si leurs stratégies divergent en la matière, la plupart complètent les subventions fédérales, dans le but soit de garantir quantitativement les prestations nécessaires, soit d'enrichir ou d'étendre qualitativement l'offre existante. Certains cantons ne subventionnent des offres que dans les domaines où la Confédération n'intervient pas.

Pour **une autre partie des cantons, l'octroi d'aides financières dépend principalement de la stratégie cantonale et de ses objectifs prioritaires**. Les subventions cantonales ne sont alors pas explicitement coordonnées avec celles de la Confédération. On peut toutefois supposer que certains de ces cantons ont implicitement tenu compte de la politique fédérale en matière de subventions dans la formulation de leur stratégie ou en associant les organisations d'aide à la vieillesse à la planification de l'offre.

Dans l'ensemble, les priorités définies dans le cadre de la **pratique fédérale en matière de subventionnement sont jugées fondées par les cantons et les communes**. La focalisation sur les groupes vulnérables est parfois critiquée. Pour nombre de cantons et de communes, le soutien de la Confédération à l'activité de coordination des organisations d'aide à la vieillesse est peu visible. Certains représentants cantonaux estiment également que la coordination est une tâche du secteur public et ne devrait pas incomber à des organisations privées. La récente modification de la pratique fédérale en matière de subventionnement a poussé de nombreux cantons à s'interroger sur la nécessité pour eux de pallier le manque créé. Dans certains cas, les cantons sont intervenus dans les domaines jugés importants et inscrits dans la stratégie cantonale. Mais dans d'autres cantons, les prestations ont été réduites.

Question 4 : nécessité de renforcer la collaboration au vu des défis à relever dans le domaine de la vieillesse

Pour les cantons, le premier défi dans le domaine de l'aide à la vieillesse est celui du **financement**. La difficulté résulte à la fois de budgets publics en constante diminution et de **l'évolution démographique** impliquant des besoins croissants dans ce domaine. Autre défi, les **mutations sociales** arrivent au deuxième rang des préoccupations cantonales. En particulier, l'isolement social croissant des personnes âgées et la diversification de la population constituent pour les cantons des phénomènes sur lesquels il faudra se pencher.

Pour faire face à ces défis, les cantons poursuivent diverses approches. Ils tentent par exemple de créer les conditions légales ou organisationnelles permettant de maîtriser la question du **financement**. Ils s'efforcent également d'apporter des **améliorations en termes d'efficience et de qualité**. Pour certains, la stratégie consiste à appliquer systématiquement le principe de « **l'ambulatoire avant le stationnaire** », à maintenir ou à développer les **prestations des bénévoles et des proches**, et à renforcer la **planification stratégique et la collaboration**.

Les cantons sont **favorables à une collaboration et à un échange accrus avec la Confédération et avec les autres cantons**. Ils voient aussi d'un bon œil la possibilité d'influer sur les contrats de subvention de la Confédération. Certains se demandent si l'échange ne devrait pas avoir lieu au niveau politique plutôt qu'administratif. Dans les cantons où l'aide à la vieillesse relève principalement des communes, il conviendrait de veiller, en plus du niveau cantonal, à s'adresser aussi directement aux communes.

5.2 Questions ouvertes et questions complémentaires

La présente étude fournit aux autorités publiques, aux spécialistes des questions de la vieillesse et à toute personne intéressée un large éventail d'informations de fond sur l'aménagement de l'aide à la vieillesse et, plus généralement, sur la politique en la matière dans les cantons suisses. En rédigeant le présent rapport, l'équipe de recherche s'est trouvée face à diverses questions qu'il n'était pas possible de traiter dans le cadre de cette étude, mais auxquelles il serait utile de répondre pour le développe-

ment futur de la politique de la vieillesse. Elle expose brièvement ses réflexions à ce sujet dans les paragraphes qui suivent.

Offre et couverture des besoins

Le présent rapport décrit notamment l'implication des cantons et des autres acteurs dans la gestion, le financement et la mise en œuvre des offres d'aide à la vieillesse. Il a été constaté que l'aide à la vieillesse était dans l'ensemble largement couverte dans sa dimension thématique par les pouvoirs publics et les organisations d'aide à la vieillesse, mais que quelques lacunes pouvaient être observées ici ou là. On ne peut **toutefois rien affirmer avec certitude quant à la couverture effective des besoins en la matière**. Compte tenu de la nature limitée des ressources, la question de l'adéquation des prestations aux besoins sera cruciale pour la gestion future de l'offre. Les discussions avec les spécialistes cantonaux, lors des ateliers, ont montré que les cantons (tout comme les communes, sans aucun doute) s'efforcent de disposer d'informations solides en la matière. La Confédération pourrait intervenir ici **en développant, en collaboration avec les cantons, une base de connaissance sur l'offre existante et sur le pilotage de l'aide à la vieillesse orienté sur les besoins**.

Ciblage de la communication

Le travail réalisé dans le cadre de cette étude a révélé la quantité et la diversité impressionnantes des acteurs impliqués dans l'aide à la vieillesse et dans la politique en la matière. L'orientation nécessairement locale de l'aide à la vieillesse et les structures fédéralistes de la Suisse **ont favorisé l'émergence d'une offre de prestations si foisonnante qu'il est difficile d'en dresser un état des lieux**. Des spécialistes cantonaux et des représentants communaux ont exprimé à diverses reprises la difficulté qu'il y a, même pour eux, à embrasser ce domaine. Il n'est dès lors pas étonnant que les représentants politiques de la population âgée et les spécialistes soulignent l'importance d'une **information adaptée au groupe cible des personnes âgées**, afin que ces dernières puissent réellement tirer parti des propositions qui leur sont faites. Aussi la Confédération et les cantons pourraient-ils s'employer à renforcer les efforts consentis actuellement pour établir des points de contact et des **offres d'information spécialement destinées à cette population**. Pour ce qui est de la population âgée la plus vulnérable, la nécessité de développer des structures de gestion par cas pourrait également être examinée.

Offres des organisations privées d'utilité publique

L'étude se fonde principalement sur des informations fournies par les pouvoirs publics (cantons et communes). C'est pourquoi l'aperçu des offres est limité aux informations dont disposaient les préposés cantonaux. Il existe sans doute d'autres prestations d'aide à la vieillesse émanant d'acteurs privés ou d'utilité publique, dont l'étude n'a pas pu en tenir compte, par exemple celles des communautés religieuses ou des Églises. En fin de compte, les activités des communes n'ont pu être décrites que de manière ponctuelle. Cette lacune peut être comblée en partie par une étude récemment parue sur les communes suisses en tant qu'environnements favorables aux personnes âgées (Bieri Urs et al. 2020, sur mandat de a+ Swiss Platform Ageing Society). Nous **manquons toutefois encore de données nationales sur les offres destinées aux aînés**. Les organisations d'aide à la vieillesse disposent probablement de davantage de données dans ce domaine que les cantons ou la Confédération. Dans le cadre de leurs contrats de subvention, la Confédération et les cantons pourraient imposer aux prestataires de **livrer des données afférentes aux offres sous une forme telle qu'elles puissent ensuite être consolidées sans trop de difficulté au plan national**.

Analyse détaillée des conséquences du subventionnement fédéral

L'interaction entre subventions fédérales et subventions cantonales a bien été abordée dans la présente étude, mais sans qu'il soit possible de l'analyser en détail. Il est pour l'instant difficile de prévoir avec précision comment les cantons vont réagir au fait que la Confédération ne finance plus les prestations visées qu'à hauteur de 50 % au maximum. Puisque l'OFAS et la CDAS prévoient de **renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'aide à la vieillesse**, ce dont les cantons se félicitent également, le sujet pourrait être approfondi dans ce cadre.

Coordination entre affaires sociales et santé

Au cours des travaux, la question n'a cessé de se poser de savoir si l'aide à la vieillesse ou la politique en la matière relevaient, dans les cantons, plutôt **des affaires sociales ou de la santé**. Les résultats montrent que dans presque tous les cantons, les deux domaines sont impliqués. De manière générale, il faut donc considérer que **l'aide à la vieillesse et la politique en la matière touchent à ces deux domaines de manière simultanée, tant du point de vue légal, conceptuel ou structurel que pratique**. L'aide à la vieillesse sur laquelle a porté la présente étude ne fait partie du domaine de la santé que marginalement, avec son système établi de financement par la Confédération (LAMal) et par les cantons (domaine des soins). Et pourtant, son rattachement aux affaires sociales ne coule pas de source, notamment parce que la Confédération ne mène pas de politique sociale globale et que la mise en œuvre, dans les cantons, d'une politique sociale active dans le domaine de la vieillesse (pour autant qu'une telle politique existe) est très récente. Les difficultés et les ambiguïtés qui peuvent découler de cette localisation incertaine de l'aide à la vieillesse entre santé et affaires sociales sont multiples et ne sauraient être détaillées ici. L'étude a notamment montré que les programmes de la Confédération dans le domaine de la santé (démence, soins palliatifs, proches aidants) ont une influence sur le domaine de l'aide à la vieillesse dans les cantons. Mais l'incertitude règne quant à la part des ressources de la Confédération qui en découlent et viennent alimenter l'aide à la vieillesse, et quant à un éventuel recouplement entre subventions sociales et sanitaires.

Concrètement, cela se traduit par exemple par la délicate question du financement en cas de prise en charge et d'assistance à domicile (cf. Stutz 2019 et ch 4.1.4) : celle-ci est résolue plus facilement pour les ménages lorsque la prise en charge est due à la maladie, puisque c'est alors l'assurance maladie obligatoire qui intervient, alors que pour une personne en bonne santé, la prise en charge relève du domaine social et n'est financée que dans quelques cantons. Or le besoin de la personne concernée existe indépendamment de cette distinction d'ordre administratif.

Pour améliorer la coordination de l'aide à la vieillesse aux échelons fédéral et cantonal, il serait par conséquent souhaitable que **les domaines social et sanitaire des administrations ainsi que les deux conférences des exécutifs cantonaux concernées** (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS] et Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé [CDS]) **cherchent dans la mesure du possible à dialoguer et à s'accorder**.

6 Bibliographie

- Bieri Urs, Alexander Frind, Edward Weber et José Kress (2020) : Environnements favorables aux personnes âgées en Suisse. Étude commandée par a+ Swiss Platform Ageing Society, Zenodo, https://zenodo.org/record/3607686#.Xmj_yvRCe70
- Conseil fédéral (1976) : Message concernant la neuvième révision de l'assurance-vieillesse et survivants (du 7 juillet 1976). Berne : FF 1976 III 1.
- Engler, Pascal (2015) : Staatliche und private Träger im schweizerischen Sozialwesen. In : Maria Riedi, Michael Zwilling, Marcel Meier Kressig, Petra Benz Bartoletta et Doris Aebi Zindel (2015) : Handbuch Sozialwesen Schweiz, 2^e éd. revue et augmentée. Berne
- Huegli Eveline et Maud Krafft (2012) : L'aide à la vieillesse subventionnée en vertu de l'art. 101^{bis} LAVS et les politiques cantonales de la vieillesse. Rapport de recherche n° 6/12, Berne : Office fédéral des assurances sociales
- Knöpfel Carlo, Riccardo Pardini et Claudia Heinzmann (2018) : Gute Betreuung im Alter in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme, Zurich
- Martin Mike, Caroline Moor et Christine Sutter (2010) : Politiques cantonales de la vieillesse : état des lieux, rapport de recherche n° 11/10, Berne : Office fédéral des assurances sociales (rapport en allemand, résumé en français)
- Rielle Yvan, Rolf Wirz et Reto Wiesli (2010) : Politique de la vieillesse dans les cantons. Rapport commandé par Promotion Santé Suisse, Berne
- Stutz Heidi (2019) : Viabilité financière d'une prise en charge de proches à domicile. In : Sécurité sociale, CHSS 2/2019, pp. 17-22

A. Annexe

Annexe 1 : instruments pour l'enquête en ligne auprès des cantons

Questionnaire en français

L'aide à la vieillesse dans les cantons

Enquête auprès des cantons sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales

QUESTIONNAIRE POUR LE CANTON XX

Bienvenue !

Merci de consacrer de votre temps à cette enquête. Votre contribution est très précieuse : vos réponses serviront de base à la rédaction du rapport et de l'inventaire sur l'aide à la vieillesse dans les cantons, qui seront publiés en 2020.

Merci de prendre note de ces remarques avant de répondre au questionnaire

Le questionnaire en ligne comporte, d'une part, des questions générales sur l'organisation et le pilotage de l'aide à la vieillesse dans votre canton et, d'autre part, des questions spécifiques sur les offres et mesures d'aide à la vieillesse auxquelles votre canton participe. Avant de remplir le questionnaire, nous vous recommandons de lire la [feuille d'information](#) ainsi que la [version PDF du questionnaire](#) pour avoir une vue d'ensemble de son contenu. Pour compléter l'enquête, il est important de pouvoir consulter la feuille d'information à tout moment.

Nous restons à votre disposition en cas de questions.

Nous vous prions de compléter l'enquête d'ici au **5 juillet 2019**. Le temps que vous y consacrerez dépend de l'étendue de l'offre disponible dans votre canton en matière d'aide à la vieillesse. La durée moyenne estimée sur la base des retours des participants au test préalable est de 1-2 heures.

Informations pratiques

Vous pouvez fermer à tout moment l'enquête, après avoir enregistré la page en cours en cliquant sur « Suivant ». Pour rouvrir l'enquête, il vous suffira de cliquer à nouveau sur le lien dans l'email d'invitation. Il est également possible de passer librement aux pages suivantes ou de revenir aux pages précédentes. Pour clore définitivement l'enquête, vous devrez cliquer sur « Envoyer les réponses » (tout à la fin du questionnaire). Une fois l'enquête envoyée, vous ne pourrez plus modifier les réponses.

En cas de question, vous pouvez nous joindre par courriel (altershilfe@bueroobass.ch) ou par téléphone au 031 380 60 80.

Partie A : Conditions-cadres et structures de pilotage de l'aide à la vieillesse

La première partie de l'enquête porte sur les conditions-cadres et les structures de pilotage de l'aide à la vieillesse dans votre canton. Il s'agit de fournir un aperçu des bases légales et stratégiques spécifiques à ce domaine ainsi que des structures et des responsabilités dans votre canton.

Pour cette partie, nous vous prions d'utiliser dans vos réponses la terminologie employée communément dans votre canton. Il n'est pas prévu ici que vous classiez les activités dans les dix domaines que nous avons définis pour l'étude (voir feuille d'information).

1. Existe-t-il dans votre canton des bases légales traitant de l'aide à la vieillesse (article constitutionnel, loi/article, ordonnance, etc.) ?☐ Oui☐ Non☐ En cours d'élaboration/en prévision

[Si Q1=oui] **Veuillez indiquer ci-après la désignation de chaque base légale et fournir si possible le lien vers le document concerné.**

Désignation de la base légale 1**Lien vers le document de la base légale 1****Existe-t-il d'autres bases légales dans votre canton ?**☐ Oui☐ Non

[Si autres bases légales=oui, sinon passage à Q2]

Désignation de la base légale 2**Lien vers le document de la base légale 2****Existe-t-il d'autres bases légales dans votre canton ?**☐ Oui☐ Non

[Si aucune autre base légale -> Q2]

2. Quels sont les objectifs stratégiques que poursuit votre canton en matière d'aide à la vieillesse et où ces objectifs sont-ils décrits ?

Veuillez présenter chaque objectif séparément. Précisez à chaque fois :

- le document dans lequel chaque objectif est consigné,
- la date de mise en œuvre,
- le lien vers le document concerné (si disponible).

Description de l'objectif 1

L'objectif 1 est consigné dans le document suivant (par ex. stratégie, lignes directrices, décision gouvernementale ou parlementaire). <i>Si l'objectif 1 n'est pas consigné par écrit, veuillez indiquer « Aucun document ».</i>

Date de mise en œuvre (ou d'élaboration) de l'objectif 1

Lien vers le document dans lequel l'objectif 1 est consigné


Votre canton poursuit-il d'autres objectifs stratégiques en matière d'aide à la vieillesse ?

☐ Oui	☐ Non
------------------------------	------------------------------

[Si autres objectifs=oui, sinon passage à Q3]

Description de l'objectif 2

L'objectif 2 est consigné dans le document suivant (par ex. stratégie, lignes directrices, décision gouvernementale ou parlementaire). <i>Si l'objectif 2 n'est pas consigné par écrit, veuillez indiquer « Aucun document ».</i>

Date de mise en œuvre (ou d'élaboration) de l'objectif 2



Lien vers le document dans lequel l'objectif 2 est consigné



Votre canton poursuit-il d'autres objectifs stratégiques en matière d'aide à la vieillesse ?

☐ Oui

☐ Non

[Si aucun autre objectif -> Q3]

Veillez nous contacter si plus que 5 objectifs stratégiques existent dans votre canton en matière d'aide à la vieillesse.

Vous pouvez nous joindre par courriel (altershilfe@bueroebass.ch) ou par téléphone au 031 380 60 80.

3. En-dehors des documents indiqués dans votre réponse à la question précédente, existe-t-il d'autres bases stratégiques liées à l'aide à la vieillesse dans votre canton (stratégie, plan directeur, etc.) ?

Veillez indiquer ci-après la désignation et la date de mise en œuvre de chaque base stratégique. Merci de fournir si possible le lien vers le document concerné.

Désignation de la base stratégique 1



Date de mise en œuvre (ou d'élaboration) de la base stratégique 1



Lien vers le document de la base stratégique 1



Existe-t-il d'autres bases stratégiques dans votre canton ?

☐ Oui

☐ Non

[Si autres bases stratégiques=oui, sinon passage à Q4]

Désignation de la base stratégique 2



Date de mise en œuvre (ou d'élaboration) de la base stratégique 2



Lien vers le document de la base stratégique 2



Existe-t-il d'autres bases stratégiques dans votre canton ?

☐ Oui

☐ Non

[Si aucune autre base stratégique -> Q4]

4. Quels services de l'administration cantonale s'occupent des thèmes liés à l'aide à la vieillesse ?

Veillez indiquer ci-après les services concernés et les tâches que chacun d'eux accomplit dans le domaine de l'aide à la vieillesse.

- Les services rattachés à des organismes de droit public (par ex. instituts universitaires) auxquels le canton délègue une ou plusieurs tâches dans le domaine de l'aide à la vieillesse doivent également être mentionnés.

Désignation du service 1



Le service 1 accomplit les tâches suivantes dans le domaine de l'aide à la vieillesse



Existe-t-il dans votre canton d'autres services travaillant dans l'aide à la vieillesse ?

☐ Oui

☐ Non

[Si autres services=oui, sinon passage à Q5]

Désignation du service 2



Le service 2 accomplit les tâches suivantes dans le domaine de l'aide à la vieillesse



Existe-t-il dans votre canton d'autres services travaillant dans l'aide à la vieillesse ?

☐ Oui

☐ Non

[Si aucun autre service -> Q5]

Veuillez nous contacter si plus que 6 services travaillant dans l'aide à la vieillesse existent dans votre canton.

Vous pouvez nous joindre par courriel (altershilfe@bueroabass.ch) ou par téléphone au 031 380 60 80.

5. Existe-t-il dans votre canton des structures qui se situent entre l'échelon cantonal et l'échelon communal et qui s'occupent de l'aide à la vieillesse (par ex. groupements intercommunaux associations, unités administratives régionales, conférences) ?

☐ Oui	☐ Non	☐ Inconnu
------------------------------	------------------------------	----------------------------------

[Si Q5=oui] **De quelles structures s'agit-il ?**

Veuillez indiquer ci-après le nom des structures concernées, une brève description de celles-ci et l'implication du canton dans ces structures.

Nom de la structure 1	Description de la structure 1 (composition, but)	Implication du canton dans la structure 1

Existe-t-il dans votre canton d'autres structures qui se situent entre l'échelon cantonal et l'échelon communal et qui s'occupent de l'aide à la vieillesse (par ex. groupements intercommunaux associations, unités administratives régionales, conférences)?

☐ Oui	☐ Non
------------------------------	------------------------------

Veuillez nous contacter si plus que 5 structures existent dans votre canton entre l'échelon cantonal et l'échelon communal et qui s'occupent de l'aide à la vieillesse.

Vous pouvez nous joindre par courriel (altershilfe@bueroabass.ch) ou par téléphone au 031 380 60 80.

6. Dans votre canton, certains champs de l'aide à la vieillesse relèvent-ils expressément, selon les dispositions légales en vigueur, de la compétence des communes ou d'unités administratives régionales (compétence exclusive ou partagée avec d'autres acteurs) ?

☐ Oui	☐ Non
------------------------------	------------------------------

Veuillez préciser les champs de compétence et indiquer, pour chaque champ, les acteurs compétents et la base légale concernée.

Champ de compétence 1 de l'aide à la vieillesse
Acteurs compétents pour le champ de compétence 1
Base légale établissant les compétences pour le champ de compétence 1



Dans votre canton, d'autres champs de l'aide à la vieillesse relèvent-ils expressément, selon les dispositions légales en vigueur, de la compétence des communes ou d'unités administratives régionales (compétence exclusive ou partagée avec d'autres acteurs) ?

☐ Oui
 ☐ Non

[Si autres champs de compétence=oui, sinon passage à Q7]

Champ de compétence 2 de l'aide à la vieillesse



Acteurs compétents pour le champ de compétence 2



Base légale établissant les compétences pour le champ de compétence 2



Dans votre canton, d'autres champs de l'aide à la vieillesse relèvent-ils expressément, selon les dispositions légales en vigueur, de la compétence des communes ou d'unités administratives régionales (compétence exclusive ou partagée avec d'autres acteurs) ?

☐ Oui
 ☐ Non

[Si aucun autre champ de compétence -> Q7]

Veuillez nous contacter si plus que 8 champs de compétence de l'aide à la vieillesse relèvent expressément, selon les dispositions légales en vigueur, de la compétence des communes ou d'unités administratives régionales.

Vous pouvez nous joindre par courriel (altershilfe@bueroabass.ch) ou par téléphone au 031 380 60 80.

7. Veuillez indiquer, pour les domaines suivants, si votre canton fixe des exigences aux communes ou aux unités administratives régionales.

Votre canton fixe-t-il des exigences aux communes ou aux unités administratives concernant...	Oui	Non
...le développement de bases stratégiques dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?	☐	☐
...l'offre de prestations dans certains champs d'activité de l'aide à la vieillesse (par ex. étendue, contenu, objectifs) ?	☐	☐

...les structures institutionnelles de l'aide à la vieillesse (par ex. délégué-e-s à la vieillesse/aux séniors, commissions et conférences sur la vieillesse) ?	☐	☐
...d'autres domaines de l'aide à la vieillesse ?	☐	☐

[Pour tous les domaines Q7=oui] **Vous avez indiqué que votre canton fixait des exigences aux communes ou aux unités administratives régionales concernant [afficher le domaine]. Veuillez préciser de quel domaine de l'aide à la vieillesse il s'agit [si autre domaine=oui], quelles sont ces exigences, à qui elles sont destinées et le document dans lequel elles sont consignées.**

Domaine(s) de l'aide à la vieillesse [si autre domaine=oui]
Description des exigences
A qui ces exigences s'appliquent-elles (par ex. communes) ?
Où sont consignées ces exigences (par ex. loi, ordonnance, décision gouvernementale ou parlementaire) ?

8. Quelles structures institutionnelles s'occupent de la collaboration et de la coordination des acteurs de l'aide à la vieillesse dans votre canton ?

Veuillez indiquer à quel échelon existent des structures de coopération et de coordination.

Veuillez nommer et décrire les structures de coopération et de coordination [afficher domaine]

- Si vous avez déjà décrit la structure à la question 5, il suffit de saisir le nom de la structure ici. Vous n'avez pas à décrire la structure une deuxième fois.

Domaine de coordination	Structure institutionnelle chargée de la collaboration	Nom et description de la structure
Au sein de l'administration cantonale	☐ Oui ☐ Non ☐ Inconnu	
Entre canton et communes	☐ Oui ☐ Non ☐ Inconnu	
Au niveau de la coordination régionale	☐ Oui ☐ Non ☐ Inconnu	
Entre pouvoirs publics et acteurs privés	☐ Oui ☐ Non ☐ Inconnu	
Autre domaine de coordination :		
Autre domaine de coordination :		
Autre domaine de coordination :		

Existent-ils des autres structures institutionnelles pour la collaboration et de la coordination des acteurs de l'aide à la vieillesse dans votre canton? Si oui, veuillez nommer et décrire cette structure.

☐ Il n'y a pas d'autres structures

Partie B : Domaines d'activité et offres des cantons dans le cadre de l'aide à la vieillesse

Dans la deuxième partie du questionnaire, il s'agit :

- 1) de fournir une vue d'ensemble des acteurs impliqués dans l'organisation de chacun des domaines d'activité de l'aide à la vieillesse et
- 2) d'indiquer les principales offres et mesures (co)financées et/ou fournies par votre canton dans le domaine de l'aide à la vieillesse.

9. a Dans votre canton, quels acteurs sont impliqués dans le domaine d'activité 1 « Assistance et soutien au quotidien » ? Quels y sont leurs rôles ?

Veuillez cocher pour le domaine d'activité 1 les acteurs impliqués et leurs rôles.

- Les cases que vous laissez vides signifient que l'acteur n'est pas impliqué. Si, par manque d'informations, vous ne pouvez pas fournir d'informations sur certains points, veuillez svp le mentionner dans le champ « remarques » sous le tableau.
- Vous trouverez des informations plus détaillées sur les différents domaines d'activité à la page 2 de la feuille d'information.

Domaine d'activité 1 : assistance et soutien au quotidien

Acteurs	Impliqué dans le développement stratégique	Impliqué dans le développement des offres	Impliqué dans la planification des besoins	Impliqué dans le financement	Impliqué dans l'attribution des mandats	Impliqué dans l'assurance et le développement de la qualité	Impliqué en tant que fournisseur de prestations
Canton	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Structures entre échelons cantonal et communal / unités administratives régionales	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Communes	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Pro Senectute	☐	☐	☐	☐		☐	☐
Section cantonale de la Croix-Rouge suisse	☐	☐	☐	☐		☐	☐
Association Alzheimer	☐	☐	☐	☐		☐	☐
Aide et soins à domicile	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Autres : 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Autres : 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Autres : 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Avez-vous des remarques à propos du tableau ci-dessus?



10a [Si le canton est impliqué dans le financement et/ou en tant que fournisseur de prestation] **Vous avez indiqué que votre canton était impliqué dans le financement et/ou en tant que fournisseur de prestations pour le domaine d'activité «Assistance et soutien au quotidien». Veuillez préciser dans le tableau ci-dessous dans quelles sous-catégories concrètes du domaine «Assistance et soutien au quotidien» votre canton est impliqué.**

	Le canton est impliqué dans le financement	Le canton est impliqué en tant que fournisseur de prestations
Assistance et accompagnement au quotidien (y compris surveillance, visites, etc.)	☐	☐
Aide au travail domestique (travaux ménagers, services de repas, aide pour les courses, etc.)	☐	☐
Aide administrative (déclaration d'impôts, contacts avec les autorités, services fiduciaires, directive anticipée du patient, etc.)	☐	☐
Transport (services de transport, etc.)	☐	☐
Adaptation du logement au grand âge, services de réparation	☐	☐
Décharge des proches aidants	☐	☐
Autres, précisez: 	☐	☐

11a Pour le domaine d'activité «Assistance et soutien au quotidien», veuillez lister dans le tableau ci-dessous les 3-6 principales offres/mesures que votre canton (co)finance et/ou dans lesquelles votre canton est impliqué en tant que fournisseur de prestations.

Offre/mesure 1 dans le domaine d'activité «Assistance et soutien au quotidien»

Description:



Fournisseur de la prestation:



Domaine:

L'offre concerne le domaine [Dropdown Domaines plus Option „plusieurs domaines“]

Offre/mesure 2 dans le domaine d'activité «Assistance et soutien au quotidien»

Description:



Fournisseur de la prestation:



Domaine:

L'offre concerne le domaine: [Dropdown Domaines plus Option „plusieurs domaines“]

(...)

Offre/mesure 6 dans le domaine d'activité «Assistance et soutien au quotidien»

Description:



Fournisseur de la prestation:



Domaine:

L'offre concerne le domaine: [Dropdown Domaines plus Option „plusieurs domaines“]

9. b Quels sont les acteurs impliqués dans le domaine d'activité 2 «Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux» ? Quels y sont leurs rôles ?

Veuillez cocher pour le domaine d'activité 2 «**Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux**» les acteurs impliqués et leurs rôles.

- Les cases que vous laissez vides signifient que l'acteur n'est pas impliqué. Si, par manque d'informations, vous ne pouvez pas fournir d'informations sur certains points, veuillez svp le mentionner dans le champ « remarques » sous le tableau.

Domaine d'activité 2 : renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux

Acteurs	Impliqué dans le développement stratégique	Impliqué dans le développement des offres	Impliqué dans la planification des besoins	Impliqué dans le financement	Impliqué dans l'attribution des mandats	Impliqué dans l'assurance et le développement de la qualité	Impliqué en tant que fournisseur de prestations
Canton	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Structures entre échelons cantonal et communal / unités administratives régionales	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Communes	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Pro Senectute	☐	☐	☐	☐		☐	☐
Section cantonale de la Croix-Rouge suisse	☐	☐	☐	☐		☐	☐
Association Alzheimer	☐	☐	☐	☐		☐	☐
Aide et soins à domicile	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Autres : 	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Avez-vous des remarques à propos du tableau ci-dessus ?



10b [Si le canton est impliqué dans le financement et/ou en tant que fournisseur de prestation] **Vous avez indiqué que votre canton était impliqué dans le financement et/ou en tant que fournisseur de prestations pour le domaine d'activité «Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux». Veuillez préciser dans le tableau ci-dessous dans quelles sous-catégories concrètes du domaine «Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux» votre canton est impliqué.**

	Le canton est impliqué dans le financement	Le canton est impliqué en tant que fournisseur de prestations
Cours, conseils, informations (prévention des accidents, santé, âge/vieillesse, alimentation, gestion du ménage, informatique, etc.)	☐	☐
Lieux de rencontre et activités bas seuil (lieux de rencontre pour personnes âgées, activités de groupe, offres sportives, groupes d'entraide, etc.)	☐	☐
Autres, précisez: 	☐	☐

11b Pour le domaine d'activité «Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux», veuillez lister dans le tableau ci-dessous les 3-6 principales offres/mesures que votre canton (co)finance et/ou dans lesquelles votre canton est impliqué en tant que fournisseur de prestations.

Offre/mesure 1 dans le domaine d'activité «Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux»

Description:



Fournisseur de la prestation:



Domaine:

L'offre concerne le domaine [Dropdown Domaines plus Option „plusieurs domaines“]

Offre/mesure 2 dans le domaine d'activité «Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux»

Description:



Fournisseur de la prestation:



Domaine:

L'offre concerne le domaine: [Dropdown Domaines plus Option „plusieurs domaines“]

(...)

Offre/mesure 6 dans le domaine d'activité «Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux»

Description:



Fournisseur de la prestation:



Domaine:

L'offre concerne le domaine: [Dropdown Domaines plus Option „plusieurs domaines“]

[Questions 9c à 9j, 10c à 10j et 11c à 11j identiques pour les domaines d'activité 3 à 10]

Partie C : Coordination avec les subventions de la Confédération (art. 101^{bis} LAVS)
12. Savez-vous que la Confédération finance des prestations fournies par des organisations privées dans le domaine de l'aide à la vieillesse (selon l'art. 101^{bis} LAVS) ?
☐ Oui

☐ Non

[Si Q12=oui] **Dans quels domaines d'activité de l'aide à la vieillesse des prestations fournies par des organisations privées sont-elles financées dans votre canton par des subventions de la Confédération (selon l'art. 101^{bis} LAVS) ?**

Domaine d'activité	Prestations fournies par des organisations privées entièrement financées par des subventions de la Confédération	Prestations fournies par des organisations privées partiellement financées par des subventions de la Confédération	Aucune prestation fournie par des organisations privées financée par des subventions de la Confédération	Ne sais pas	[Si subvention pour domaine particulier] Ne dispose d'aucune donnée pour ce domaine
Assistance et soutien au quotidien	☐	☐	☐	☐	☐
Renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux	☐	☐	☐	☐	☐
Consultation sociale	☐	☐	☐	☐	☐
Information, échange, conseil et cours pour proches aidants et bénévoles	☐	☐	☐	☐	☐
Travail social communautaire	☐	☐	☐	☐	☐
Offre d'accueil temporaire pour décharger les proches aidants	☐	☐	☐	☐	☐
Formation continue et cours pour le personnel assistant et auxiliaire	☐	☐	☐	☐	☐
Coordination	☐	☐	☐	☐	☐
Information et participation	☐	☐	☐	☐	☐
Développement	☐	☐	☐	☐	☐

[Si Q12=oui] **Savez-vous quelles prestations concrètes dans votre canton sont financées par des organisations privées avec l'aide de subventions de la Confédération (selon l'art. 101^{bis} LAVS) ?**

Domaine d'activité	Très bonnes connaissances ; je connais toutes les prestations subventionnées (selon l'art. 101 ^{bis} LAVS)	Bonnes connaissances ; je connais la plupart des prestations subventionnées (selon l'art. 101 ^{bis} LAVS)	Connaissances partielles; je connais un petit nombre de prestations subventionnées (selon l'art. 101 ^{bis} LAVS)	Connaissances très partielles; je connais très peu de prestations subventionnées (selon l'art. 101 ^{bis} LAVS)
[Insertion automatique des domaines d'activité pour lesquels l'une des deux premières réponses a été cochée]	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐

	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐

13. Existe-t-il dans votre canton des prestations d'aide à la vieillesse destinées spécifiquement à des groupes vulnérables ?

☐ Oui	☐ Non	☐ Inconnu
------------------------------	------------------------------	----------------------------------

[Si Q13=oui] **Quels sont les groupes cibles de l'aide à la vieillesse qui sont considérés comme vulnérables dans votre canton ? Cette classification est-elle établie sur la base de critères précis ? Si oui, lesquels ?**

Veuillez indiquer ci-après les groupes cibles considérés comme vulnérables dans votre canton et préciser les éventuels critères sur lesquels se base cette définition.

Groupe vulnérable 1



Existe-t-il des critères concrets dans votre canton pour définir quelles personnes sont vulnérables ou quelles personnes appartiennent au groupe cible 1 ? Si oui, lesquels ?



D'autres groupes cibles de l'aide à la vieillesse sont-ils considérés comme vulnérables dans votre canton ?

☐ Oui	☐ Non
------------------------------	------------------------------

[Si autres groupes cibles=oui, sinon passage à Q14]

Groupe vulnérable 2



Existe-t-il des critères concrets dans votre canton pour définir quelles personnes sont vulnérables ou quelles personnes appartiennent au groupe cible 2 ? Si oui, lesquels ?



D'autres groupes cibles de l'aide à la vieillesse sont-ils considérés comme vulnérables dans votre canton ?

☐ Oui	☐ Non
------------------------------	------------------------------

[Si aucun autre groupe cible -> Q14]

14. [Si Q13=oui] Dans quelle mesure les prestations destinées spécifiquement aux groupes vulnérables tiennent-elles compte de la situation particulière de ces groupes ?



Partie D : Développements et défis futurs

15. Au cours des 5 à 10 prochaines années, quelles modifications dans les besoins des personnes âgées et de leurs proches sont à prévoir dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?

Évolution des besoins des personnes âgées



Évolution des besoins de leurs proches



16. Quels sont, selon vous, les principaux défis qui se poseront à l'avenir dans le domaine de l'aide à la vieillesse ?



17. Comment votre canton prévoit-il d'y répondre ?



Partie E : Emploi du terme « aide à la vieillesse »

La dernière partie du questionnaire porte sur la terminologie employée dans votre canton pour désigner l'aide à la vieillesse.

18. Le terme « aide à la vieillesse » est-il officiellement employé dans votre canton ?

☐ Oui

☐ Non

☐ Inconnu

19. [Si Q18=oui] Le terme « aide à la vieillesse » est-il employé dans un sens différent dans votre canton de celui qui lui est attribué dans ce questionnaire ? Si oui, où se situent les différences ?

- Vous trouverez des informations plus détaillées sur la définition du terme « aide à la vieillesse » à la page 1 de la feuille d'information.

✎

[Passage à Q23]

20. [Si Q18=non] Un autre terme est-il officiellement employé dans votre canton pour désigner l'aide à la vieillesse ?

☐ Oui	☐ Non	☐ Inconnu
------------------------------	------------------------------	----------------------------------

21. [Si Q20=oui] De quel terme s'agit-il ? Dans quelle mesure la réalité décrite par ce terme diffère-t-elle de celle du terme « aide à la vieillesse » tel qu'il est employé dans ce questionnaire ?

- Vous trouverez des informations plus détaillées sur la définition du terme « aide à la vieillesse » à la page 1 de la feuille d'information.

✎

[Passage à Q23]

22. Quels termes sont employés dans votre canton pour décrire le domaine désigné dans ce questionnaire par « aide à la vieillesse » ?

✎

23. Merci d'avance de nous fournir vos données de contact au cas où nous aurions des questions de compréhension ou complémentaires.

Nom et prénom :	✎
Fonction et service :	✎
Adresse électronique :	✎
Téléphone :	✎

Avez-vous des remarques générales à propos du questionnaire ou des éléments à ajouter ?



feuille d'information française**Informations à propos de l'enquête en ligne
« Aide à la vieillesse dans les cantons »**

Merci de prendre le temps de remplir l'enquête en ligne « Aide à la vieillesse dans les cantons ». La présente feuille d'information vous aidera à garder une vue d'ensemble de l'enquête. En cas de question, n'hésitez pas à nous contacter par téléphone ou par courriel.

Avec nos meilleures salutations,

Peter Stettler et Theres Egger, direction de projet du bureau BASS

**Hotline**

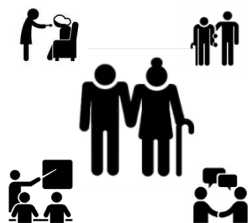
Vous pouvez nous joindre à l'adresse **altershilfe@bueroass.ch** ou au **031 380 60 80**. Si nous ne sommes pas joignables au moment de votre appel, nous vous rappellerons au plus vite.

Définition du terme « aide à la vieillesse » dans le cadre de l'étude

Le terme « aide à la vieillesse » tel qu'il est employé dans l'étude désigne l'ensemble des mesures de soutien, de renforcement et d'encouragement permettant aux personnes âgées de mener le plus longtemps possible une vie active et autonome à la maison.

Cette définition est tirée des directives de l'OFAS relatives à l'évaluation des demandes d'aides financières pour l'encouragement de l'aide à la vieillesse datant du 1^{er} janvier 2017 (art. 3, let. b). La formulation « vie active et autonome à la maison » inclut la participation à la vie sociale. Les directives sont accessibles en ligne : www.ofas.admin.ch > Aides financières > Organisations d'aide à la vieillesse (art. 101^{bis} LAVS).

La présentation ci-dessous précise la définition de l'« aide à la vieillesse » selon l'étude.



Les mesures de soutien, de renforcement et d'encouragement destinées aux personnes âgées constituent l'élément central de l'aide à la vieillesse.

Ne relèvent pas de l'aide à la vieillesse :

- les soins et les prestations médicales ;
- la garantie matérielle directe des conditions d'existence (AVS, PC, API, etc.) ;
- la planification et l'aménagement d'infrastructures adaptées aux personnes âgées (logements, transports publics, etc.).

**La personne bénéficiaire doit vivre chez elle.****« Vivre chez soi » inclut également :**

- + l'habitat protégé et l'accompagnement à domicile ;
- + les prestations fournies dans des structures intermédiaires (sans soins ni prestations médicales).

Ne relèvent pas de cette catégorie :

- les prestations fournies dans des structures stationnaires.
-

**Les offres pour les aidants relèvent également de l'aide à la vieillesse.**

- + Décharge des proches aidants
 - + Soutien et coordination des bénévoles
 - + Formation continue et cours pour le personnel assistant et auxiliaire
-

**L'aide à la vieillesse inclut aussi les activités suivantes :**

- + Coordination des offres et des acteurs
 - + Information sur les offres, travail de sensibilisation
 - + Encouragement de la participation des personnes âgées
 - + Élaboration/développement d'offres
-

Domaines d'activité de l'aide à la vieillesse

- L'étude porte sur les activités menées par les cantons dans le domaine de l'aide à la vieillesse selon la définition formulée pour l'étude. Dans ce cadre, des informations sur des offres et mesures concrètes que votre canton (co)finance ou fournit seront notamment collectées.
- Pour cette étude, dix domaines d'activité de l'aide à la vieillesse ont été définis. Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble de ces domaines d'activité et leurs sous-catégories.
- Il est possible que certaines offres ou mesures que vous listerez dans la partie B de l'enquête touchent deux ou plusieurs domaines d'activité. Veuillez ne lister ces mesures ou offres qu'une seule fois en choisissant le domaine d'activité qui vous semble le plus pertinent.
- Il est possible que certaines offres ou mesures d'aide à la vieillesse englobent également des prestations dépassant le cadre strict de la présente définition de l'aide à la vieillesse (par ex. foyers de jour fournissant également des soins). Il vous est également possible d'indiquer ces offres et mesures.
- En cas de question sur cette classification, veuillez contacter notre hotline.

Domaine d'activité 1 : assistance et soutien au quotidien
Assistance et accompagnement au quotidien (y compris surveillance, visites, etc.)
Aide au travail domestique (travaux ménagers, services de repas, aide pour les courses, etc.)
Aide administrative (déclaration d'impôt, contacts avec les autorités, services fiduciaires, directive anticipée du patient, etc.)
Transport (services de transport, etc.)
Adaptation du logement au grand âge, services de réparation
Décharge des proches aidants
Domaine d'activité 2 : renforcement des aptitudes physiques et intellectuelles, de l'autonomie et des contacts sociaux
Cours, conseils, informations (prévention des accidents, santé, âge/vieillesse, alimentation, gestion du ménage, informatique, etc.)
Lieux de rencontre et activités bas seuil (lieux de rencontre pour personnes âgées, activités de groupes, offres sportives, groupes d'entraide, etc.)
Domaine d'activité 3 : consultation sociale
Services de consultation sociale pour les personnes âgées et leurs proches, orientation vers les offres de soutien adéquates
Consultation sociale hors murs pour les personnes âgées
Domaine d'activité 4 : information, échange, conseil et cours pour proches aidants et bénévoles
Cours, informations, forums d'échange, conseils pour les proches
Cours, informations, forums d'échange, conseils pour les bénévoles
Coordination des bénévoles
Domaine d'activité 5 : travail social communautaire
Développement de réseaux de soutien et de communautés solidaires de proximité avec la participation active de la population (quartiers solidaires, maisons de quartier, projets/quartiers intergénérationnels, etc.)
Domaine d'activité 6 : offres d'accueil temporaire pour décharger les proches aidants
Structures d'accueil de jour (foyers de jour)
Structures d'accueil de nuit
Courts séjours et vacances
Domaine d'activité 7 : formation continue et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire
Formations certifiantes pour l'assistance aux personnes âgées (y compris cours d'auxiliaire de santé CRS)
Formations continues et cours pour le personnel fournissant des prestations d'assistance et le personnel auxiliaire
Domaine d'activité 8 : coordination
Coordination des acteurs et des offres d'aide à la vieillesse (au niveau supracantonal, cantonal, régional ou communal)
Case management (ou offre similaire) pour les personnes âgées
Domaine d'activité 9 : information et participation
Travail de sensibilisation
Informations sur les offres d'aide à la vieillesse

Encouragement de la participation politique des personnes âgées
Informations spécialisées sur les thèmes de l'aide à la vieillesse
Domaine d'activité 10 : développement
Projets relatifs à de nouveaux besoins et de nouvelles problématiques, optimisation des offres
Réalisation de projets pilotes et de projets d'évaluation

Annexe 2 : instruments pour l'enquête en ligne auprès des cantons

Atelier « cantons romands et Tessin »

Date : Mardi 24 septembre 2019

Lieu : Lausanne

Participants : **Laurent Mauler**, chef du secteur des EMS, République et Canton de Genève
Guillaume Savary, collaborateur scientifique au Service de l'action sociale, République et Canton du Jura
Angelica Torres Florez, collaboratrice scientifique à l'Office du maintien à domicile et de l'hébergement, République et Canton de Neuchâtel
Chiara Gulfi, capo settore assistenza e cura a domicilio presso l'Ufficio cantonale degli anziani e delle cure a domicilio, Repubblica e Cantone Ticino
Jorge Guimera, chef de projets au Pôle Prévention et solidarités, État de Vaud

Représentants de l'OFAS : **Thomas Vollmer**, responsable du secteur Vieillesse, générations et société (VGS)
Christine Masserey, collaboratrice scientifique VGS

Animation atelier : Tanja Guggenbühl et Peter Stettler, Bureau BASS

Thèmes de l'atelier :

- Pratiques concrètes de gestion de l'offre par les cantons
- Coordination des pratiques cantonales et communales en matière de subventions avec les subventions de la Confédération
- Défis actuels et futurs et besoin de coordination

Atelier « cantons alémaniques »**Date :** **Mardi 22 octobre 2019****Lieu :** **Berne**

Participants :	Yvonne Blättler , Leiterin Abteilung Pflegeheime und Spitex, Kanton Appenzell Ausserrhoden Linda Greber , Leiterin Abteilung Langzeitpflege, Kanton Basel-Stadt Judith Camenzind , collaboratrice scientifique, Service de la prévoyance sociale, canton de Fribourg Hans Jörg Riem , Leiter Fachstelle Heimwesen, Kanton Glarus Sabrina Gurt , Leiterin Fachstelle Spitex und Altersfragen, Kanton Graubünden Volker Zaugg , Leiter Gesundheitsamt, Kanton Nidwalden Patrick Csomor , Leiter Gesundheitsamt, Kanton Obwalden Beatrice Flückiger , Fachexpertin Fachstelle Familie und Generationen, Kanton Solothurn Sandra Schelbert-Konkel , Fachstelle Alter, Kanton Schwyz Susanne van Gogh , Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Kanton Schwyz Samuel Bissig-Scheiber , Vorsteher Amt für Soziales, Kanton Uri Martina Eyer , collaboratrice scientifique, État-major du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture, canton du Valais
Représentants de l'OFAS :	Thomas Vollmer , responsable du secteur Vieillesse, générations et société (VGS) Christine Masserey , collaboratrice scientifique VGS Philipp Dubach , collaborateur scientifique VGS
Animation atelier :	Peter Stettler et Theres Egger Équipe : Petra Zeyen, Caroline Heusser, Jolanda Jäggi, Lukas Nyffeler

Thèmes de l'atelier :

- Pratiques concrètes de gestion de l'offre par les cantons
- Coordination des pratiques cantonales et communales en matière de subventions avec les subventions de la Confédération
- Défis actuels et futurs et besoin de coordination

Atelier « cantons et communes alémaniques »**Date :** Mardi 29 octobre 2019**Lieu :** Berne**Participants :**

Canton d'Argovie	Christina Zweifel , Fachstelle Alter und Familie, Kanton Aargau Angelica Cavegn Leitner, Stadrätin Ressort Soziales, Alter, Gesundheit, Aarau Anja Gestmann , für Alterswesen zuständige Gemeinderätin, Schöftland Daniel Rüetschi , Gemeinderat Soziales, Gesellschaft und Gesundheit, Suhr
Canton de Bâle-Campagne	Gabriele Marty , Leiterin Abteilung Alter, Kanton Basel-Landschaft Matthias Gysin , Geschäftsführer, Verband Basellandschaftlicher Gemeinden Jacqueline Zwimpfer , Leiterin Abteilung Soziales und Gesundheit, Aesch
Canton de Berne	Lukas Loher , Leiter Abteilung Alter, Kanton Bern
Canton de Lucerne	Christina Widmer-Meier , Koordinationsstelle Alter, Rothenburg Regula Heuberger Häfliger , Gemeinderätin, Vorsteherin Gesundheit und Soziales, Schüpfheim
Canton de Saint-Gall	Barbara Widmer , Abteilung Alter, Kanton St. Gallen Undine De Cambio , Leiterin Fachstelle Alter und Gesundheit, Stadt Rapperswil-Jona Stefan Frei , Gemeindepräsident, Jonschwil Jacqueline Wenger , Amt für Gesellschaftsfragen, Stadt St. Gallen
Canton de Zoug	Nadja Gasser , Programmleiterin Alter, Kanton Zug Jasmin Blanc Bärtsch , Fachbereichsleiterin Alter und Gesundheit, Stadt Zug Christian Plüss , Bereichsleiter Jugend- und Gemeinwesenarbeit, Cham
Canton de Zurich	Jacqueline Magnin , Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion, Kanton Zürich Urs Gröbli , Leiter Gesellschaft, Illnau-Effretikon Daniel Knöpfli , Leiter Soziales und Gesundheit, Stadt Bülach Sylvia Veraguth Bamert , Mitglied Leitender Ausschuss der Sozialkonferenz Kanton Zürich und Gemeinderätin Ressort Gesellschaft in Gossau Eva Weishaupt , Departementssekretärin Soziales, Stadt Winterthur
Représentants de l'OFAS :	Thomas Vollmer , responsable du secteur Vieillesse, générations et société (VGS) Christine Masserey , collaboratrice scientifique VGS Maria Ritter , responsable de projet du secteur Recherche et évaluation Philipp Dubach , collaborateur scientifique VGS
Animation atelier :	Peter Stettler et Theres Egger Équipe : Petra Zeyen, Caroline Heusser, Jolanda Jäggi, Lukas Nyffeler

Thèmes de l'atelier :

- Interactions entre le canton et les communes dans le domaine de l'aide à la vieillesse
- Pratiques concrètes de gestion de l'offre par les cantons et les communes
- Coordination des pratiques cantonales et communales en matière de subventions avec les subventions de la Confédération
- Défis actuels et futurs et besoin de coordination

Entretiens avec des spécialistes

■ 1 : entretien téléphonique avec Alain Huber, directeur de Pro Senectute Suisse (11.12.2019)

Thème 1 : domaines d'activité de Pro Senectute en matière d'aide à la vieillesse

Dans quels domaines (et sous-domaines) d'activité les organisations de Pro Senectute (OPS) sont-elles engagées au sein des cantons ? Des priorités sont-elles fixées pour ces activités ? Y a-t-il des différences significatives entre les groupes de cantons (par ex. selon la région linguistique, selon l'identité urbaine ou rurale, selon la taille, etc.) ?

Thème 2 : interactions entre les organisations privées et les pouvoirs publics dans le domaine de l'aide à la vieillesse

Quel(s) rôle(s) les OPS et Pro Senectute Suisse jouent-elles au sein des cantons en matière de gestion et de développement de l'aide à la vieillesse (développement de stratégies, développement de l'offre, planification des besoins, etc.) ? Quel(s) rôle(s) jouent les cantons et éventuellement les communes à cet égard ? Parmi ces trois acteurs, qui est aux avant-postes ?

Que pensez-vous des interactions entre organisations privées et pouvoirs publics (cantons et communes) sous l'angle de la fourniture des prestations ? Y a-t-il par exemple d'importants domaines, au sein des cantons, dans lesquels l'offre destinée à la population âgée est lacunaire, les prestations doivent être rationnées ou donnent lieu à des chevauchements entre les différents acteurs ? Dans quelle mesure les organisations d'aide à la vieillesse (et Pro Senectute en particulier) peuvent-elles combler d'éventuelles lacunes ? Où et comment les pouvoirs publics devraient-ils se montrer plus actifs ?

Comment évaluez-vous la collaboration concrète, plutôt opérationnelle, avec les administrations cantonales ou communales ? Faudrait-il la développer ou l'améliorer ?

Dans quelle mesure les diverses organisations de l'aide à la vieillesse collaborent-elles au plan cantonal ? Qui sont les principaux partenaires en la matière ? Les organisations partagent-elles des stratégies ou des domaines d'activité ?

Thème 3 : effets des modifications des contrats de subvention entre la Confédération et les organisations d'aide à la vieillesse depuis 2017-2018

Les modifications apportées aux contrats de subvention entre la Confédération et les organisations d'aide à la vieillesse depuis 2017-2018 ont-elles déjà des répercussions perceptibles dans les cantons ou vous attendez-vous à de telles répercussions ? Dans l'affirmative, de quelle nature sont ces répercussions ? [Y a-t-il des différences entre les cantons ?]

Thème 4 : tentative de bilan

Comment évaluez-vous globalement l'organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons ? Les cantons et les organisations privées sont-ils en mesure, dans le système actuel, de faire face aux défis croissants (démographie, mutations sociales, restrictions budgétaires) ? Dans quels domaines est-il possible pour les organisations privées et les pouvoirs publics de mieux faire pour relever ces défis ?

■ 2 : entretien téléphonique avec Simon Stocker, président du Réseau suisse des villes amies des aînés (9.1.2020)**Thème 1 : activités du Réseau des villes amies des aînés et de ses membres dans le domaine de l'aide à la vieillesse**

Veuillez évoquer brièvement les objectifs, les tâches et l'approche du Réseau des villes amies des aînés.

En annexe figurent les définitions de l'aide à la vieillesse et des dix domaines d'activités choisis pour cette étude.

Dans quels domaines (et sous-domaines) d'activité le Réseau, d'une part, et ses membres, d'autre part, sont-ils prioritairement engagés ? Y a-t-il des différences significatives entre les villes à cet égard ?

Dans quelle mesure le rôle des villes dans l'aide à la vieillesse se distingue-t-il globalement de celui des communes non urbaines et de celui des cantons ?

Thème 2 : interactions entre les organisations privées et les pouvoirs publics dans le domaine de l'aide à la vieillesse

Quel(s) rôle(s) le canton, les villes et éventuellement d'autres communes jouent-ils dans les cantons en matière de gestion et de développement de l'aide à la vieillesse (développement de stratégies, développement de l'offre, planification des besoins, etc.) ?

Quel(s) rôle(s) jouent les organisations d'aide à la vieillesse (Pro Senectute, CRS, Alzheimer, etc.) à cet égard ? Parmi ces trois acteurs, qui est aux avant-postes ?

Que pensez-vous des interactions entre organisations privées et pouvoirs publics (villes, cantons, autres communes) sous l'angle de la fourniture des prestations ? Y a-t-il par exemple d'importants domaines, au sein des cantons, dans lesquels l'offre destinée à la population âgée est lacunaire, les prestations doivent être rationnées ou donnent lieu à des chevauchements entre les différents acteurs ? Dans quelle mesure les organisations d'aide à la vieillesse peuvent-elles combler d'éventuelles lacunes ? Où et comment les pouvoirs publics devraient-ils se montrer plus actifs ?

Thème 3 : effets des modifications des contrats de subvention entre la Confédération et les organisations d'aide à la vieillesse depuis 2017-2018

Les modifications apportées aux contrats de subvention entre la Confédération et les organisations d'aide à la vieillesse depuis 2017-2018 ont-elles déjà des répercussions perceptibles dans les villes (ou les cantons) ou vous attendez-vous à de telles répercussions ? Dans l'affirmative, de quelle nature sont ces répercussions ? [Y a-t-il des différences entre les villes et entre les cantons ?]

Thème 4 : tentative de bilan

Comment évaluez-vous globalement l'organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons ? Les villes, les cantons et les organisations privées sont-ils en mesure, dans le système actuel, de faire face aux défis croissants (démographie, mutations sociales, restrictions budgétaires) ? Dans quels domaines est-il possible pour les organisations privées et les pouvoirs publics de mieux faire pour relever ces défis ?

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

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

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

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