



Contrat de prestations de Pro Senectute Evaluation de l'utilisation des subventions: transparence et prise en compte des groupes cibles vulnérables

L'essentiel en bref

La politique suisse de la vieillesse a pour acteurs, outre l'Etat, des tiers dont notamment des organisations non gouvernementales. Dans le cadre de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10), la Confédération encourage par exemple l'aide à la vieillesse sur le plan suisse, via des contrats de prestations conclus avec des tiers. La réforme de la péréquation financière a restreint le champ d'application de l'art. 101^{bis} LAVS: depuis le début de l'année 2008, les subventions sont exclusivement allouées aux organisations de portée nationale, alors que jusque-là des organisations actives sur le plan cantonal ou régional recevaient aussi directement des subventions. Cependant, à la suite de cette réforme de la péréquation financière, les organisations faitières transfèrent également une grande partie de ces subventions à leurs services cantonaux. Un contrat de prestations d'un montant maximal de 54 millions de francs par an a été conclu dans ce cadre avec Pro Senectute pour les années 2010 à 2013.

La présente évaluation visait à rendre plus transparente l'utilisation faite par Pro Senectute des subventions qui lui sont allouées. L'examen s'est concentré sur les nouveaux objectifs du contrat de prestations, en particulier sur la transparence des coûts dans les domaines de prestations et sur l'orientation des prestations vers les groupes cibles vulnérables. Les données ont été récoltées dans le cadre d'un test basé sur le nouveau système de chiffres-clés de la comptabilité ainsi que d'interviews d'experts en comptabilité menées dans des organisations cantonales de Pro Senectute, d'une enquête écrite auprès des organisations cantonales de Pro Senectute, d'une enquête quantitative réalisée à partir d'un échantillon de clients de la consultation sociale, ainsi que d'études de cas consacrées à des projets de travail social communautaire. Les résultats de l'évaluation se réfèrent à l'état de la situation en septembre 2012.

Il est difficile de déterminer si les subventions atteignent dans l'ensemble leur but

Pro Senectute reçoit des subventions sous la forme de contributions pour des prestations quantifiables et de contributions forfaitaires. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a relevé un flagrant déséquilibre dans la surveillance dont ces deux formes de subventions font l'objet. Les subventions attribuées aux prestations quantifiables, que Pro Senectute transfère à ses organisations cantonales, servent à rembourser les prestations effectivement fournies sur la base du catalogue de prestations, jusqu'à concurrence de 28.5 millions de francs par an. Les subventions forfaitaires sont en revanche destinées aux activités de coordination et de développement, et consistent en un forfait fixe attribué chaque année aux organisations cantonales (18.8 mio de francs) et au centre national (6.4 mio de francs) de Pro Senectute. La surveillance de l'utilisation des subventions repose sur deux instruments: la déclaration des prestations, dans le cas des subventions quantifiables, ainsi que la publication de rapports de gestion à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). La déclaration des prestations est révisée à grands frais (estimation: environ un million de francs pour l'ensemble de l'organisation). Sa version définitive fournit à l'Office fédéral des assurances sociales de nombreux indicateurs de prestations, qui ne disent toutefois rien de la structure de la clientèle ou des effets de l'offre. Les rapports de

gestion corrigent en partie cette lacune pour les subventions quantifiables, en apportant des précisions démographiques, en classant les prestations par catégorie thématique et en abordant brièvement les objectifs en matière de prestations. Ce n'est toutefois pas le cas des subventions forfaitaires destinées aux activités de coordination et de développement, dont les rapports de gestion n'indiquent guère si elles atteignent les objectifs visés. Cette situation tient notamment au caractère abstrait des objectifs inscrits dans le contrat de prestations, qui s'appliquent simultanément à différentes prestations. Pour rendre des objectifs mesurables et contrôlables, il faut les concrétiser à l'aide d'indicateurs adéquats. L'élaboration des indicateurs doit en principe s'inscrire dans le cadre d'un processus continu qui permettra en premier lieu d'obtenir des informations sur la mise en œuvre des prestations et sur les conditions-cadres sous-jacentes. Dans cet esprit, l'Office fédéral des assurances sociales a déjà exigé des informations supplémentaires sur les tâches du centre national de Pro Senectute, en vue de l'entretien de controlling de 2012.

Les fourchettes appliquées actuellement pour l'attribution des subventions ne sont guère utiles

Les subventions destinées aux prestations quantifiables sont allouées à cinq domaines de prestations : la consultation sociale, les projets de travail social communautaire, les activités sportives en groupe, la formation et les services (offre de prestations à domicile). Les domaines de prestations ne doivent pas dépasser un certain pourcentage de l'enveloppe de 28.5 millions de francs. Ces fourchettes, qui ont été établies au fil du temps, sont utilisées par l'Office fédéral des assurances sociales comme instrument de pilotage des ressources. Le CDF juge certes judicieux de s'assurer par une fourchette que la majeure partie des ressources soient allouées à la consultation sociale (60 à 70 %). Par contre, les pourcentages fixés pour les autres domaines de prestations – travail social communautaire (2 à 4 %), sport (10 à 15 %), formation (8 à 13 %), service (10 à 13%) – n'ont pas d'explication logique. D'une part, le travail social communautaire, les cours en groupe et les offres à domicile sont tous adéquats pour atteindre les groupes cibles vulnérables. D'autre part, le morcellement des subventions entrave le travail en réseau entre les domaines de prestations, dont la fondation Pro Senectute a elle-même souligné l'importance. D'où le risque que des objectifs trop rigides de la Confédération entravent la conduite opérationnelle de Pro Senectute. En outre, le CDF juge que l'attribution des subventions sous forme forfaitaire – respectivement une focalisation sur l'atteinte des objectifs – conviendrait mieux à l'actuel contrat de prestations axé sur les résultats. Notamment parce que l'attribution des subventions aux prestations quantifiables, si on les comprend au sens d'un *mandat* de prestations, risquent d'aboutir à la demande de subventions supplémentaires au prorata des prestations fournies.

Le manuel de comptabilité a été dûment mis en œuvre

Pro Senectute s'est dotée d'un nouveau manuel de comptabilité, en réponse à la demande de l'Office fédéral des assurances sociales de rendre comparables les prestations et d'indiquer le montant total des coûts. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et toutes les organisations cantonales de Pro Senectute doivent s'y conformer. Le CDF estime que le système de chiffres-clés basé sur le manuel permet de calculer la part des subventions de la Confédération ainsi que le résultat d'exploitation par domaine de prestations. La faisabilité est également garantie, un test pilote ayant montré que les organisations cantonales ont dû consacrer un à deux jours pour introduire les chiffres-clés dans le nouveau système. Le test a également montré qu'il subsiste des

incohérences mineures. Pro Senectute est en train d'inventorier les problèmes et questions récurrents, et prévoit également d'offrir des formations internes.

La mise en œuvre de la stratégie de l'atteinte des groupes cibles vulnérables reste hésitante

Le CDF a examiné si la consultation sociale et le travail social communautaire atteignent les personnes vulnérables avec leur offre de services. Il a constaté que la consultation sociale atteint surtout des personnes disposant de peu de ressources et que sa clientèle est très hétérogène. Quant aux activités de travail social communautaire, les personnes vulnérables restent plutôt minoritaires parmi les participants. Un concept visant à atteindre les groupes cibles vulnérables a bien été lancé sur le plan suisse, mais il n'est pas encore achevé. Une analyse qualitative de la situation actuelle et du besoin d'agir a été initiée, mais il a été prévu de renoncer à élaborer des indicateurs servant à décrire et à atteindre les groupes cibles. Sur place, les organisations cantonales de Pro Senectute prennent diverses initiatives pour faciliter l'accès à leurs prestations, en adaptant leur offre ou en créant de nouvelles offres; mais ces mesures restent (encore) dépourvues de coordination stratégique. Ainsi, le développement de l'organisation nécessaire n'a pas encore eu lieu: il n'existe pas à ce jour de stratégie d'action déployée jusque dans les organisations cantonales sur la manière d'atteindre les groupes cibles vulnérables, de les convaincre de participer aux offres proposées et d'adapter celles-ci en conséquence.

Dans ce contexte, le CDF a formulé trois recommandations pour la période du prochain contrat de prestations:

Pilotage global: le CDF recommande à l'Office fédéral des assurances sociales de continuer à mettre l'accent sur la consultation sociale en ce qui concerne l'affectation des ressources. Pour les autres domaines de prestations, il convient d'envisager un regroupement des fourchettes, qui permettrait une mise en réseau et un pilotage par Pro Senectute. L'Office fédéral des assurances sociales devrait à long terme axer sa surveillance de l'utilisation des subventions sur les objectifs. Pour ce faire, il devra par exemple mettre en place des indicateurs adéquats, limiter le contenu des prestations quantifiables ou effectuer des visites sur place. Dans tous les cas, il faut s'assurer que Pro Senectute continue à produire des statistiques sur les prestations fournies.

Groupes cibles vulnérables: le CDF recommande au centre national de Pro Senectute de planifier conceptuellement l'orientation des prestations vers les groupes cibles vulnérables, de déterminer les activités nécessaires conjointement avec les organisations cantonales et de créer des instruments de pilotage. D'où l'importance d'une approche systématique, qui comprend des stratégies d'identification des groupes cibles vulnérables et montre comment ceux-ci peuvent être motivés par une participation. Les coûts liés à ces mesures devraient également faire l'objet d'une estimation.

Comptabilité: le CDF recommande à l'Office fédéral des assurances sociales de n'exiger, sur le résultat d'exploitation, que des chiffres-clés utiles aux décisions de politique financière. Il importe d'éviter de produire au prix d'un surcroît d'efforts des données superflues. Le but serait plutôt de collecter des chiffres-clés pertinents et cohérents. En outre, le CDF recommande à Pro Senectute de continuer à développer les mesures initiées, pour s'assurer de l'utilisation cohérente de son manuel de comptabilité.

L'OFAS et Pro Senectute sont d'accord avec les recommandations.

Texte original en allemand