

ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

*Rapport dans le cadre du
Programme de recherche pluriannuel sur l'assurance invalidité (PR-AI)*

Évaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides visées par l'art. 74 LAI

Rapport de recherche n°2/09



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

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

Auteurs: Edgar Baumgartner, Beat Uebelhart, Roland Baur, Daniela Berger, Monika von Fellenberg, Dorothea Lage, Robert Wegener
Hochschule für Soziale Arbeit
Fachhochschule Nordwestschweiz
Riggenbachstr. 16
4601 Olten
Tel. +41 (0) 62 311 96 42
E-mail: edgar.baumgartner@fhnw.ch
Internet: www.fhnw.ch

Renseignements: Martin Wicki
Division mathématiques, analyses et statistiques
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tel. +41 (0) 31 322 90 02
E-mail: martin.wicki@bsv.admin.ch

ISBN: 3-9093-40-69-5

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

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

Numéro de commande: 318.010.2/09 f

Évaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides visées par l'art. 74 LAI

Edgar Baumgartner, Beat Uebelhart, Roland Baur, Daniela Berger,
Monika von Fellenberg, Dorothea Lage, Robert Wegener

Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhoch-
schule Nordwestschweiz

Olten, janvier 2009

Préface de l'Office fédéral des assurances sociales

L'OFAS a mis sur pied en 2001 le nouveau système de subventionnement des organisations de l'aide privée aux invalides, afin d'appliquer les recommandations du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA).

L'une des conditions essentielles de l'exercice était d'élaborer le nouveau système de concert avec les organisations faïtières de l'aide privée aux invalides en s'adossant à leurs capacités et à leurs compétences.

L'approche pragmatique de l'entreprise était ainsi tracée. Il restait encore à réunir sous un même toit les intérêts des grandes organisations professionnalisées et bien dotées sur le plan administratif, et ceux des petites organisations d'entraide fonctionnant en majorité sur une base bénévole.

L'OFAS était chargé de déterminer le besoin en prestations et d'allouer les subventions de l'assurance-invalidité aux organisations faïtières sous des conditions de concurrence. La diversité des besoins spécifiques à chaque handicap n'a pas facilité sa tâche, car ceux-ci sont la plupart du temps pris en charge par les prestations d'organisations quasi-monopolistiques. De plus, les bénéficiaires des prestations (les personnes handicapées) ne sont pas les payeurs (l'assurance-invalidité).

Un système de subventionnement de cette importance doit sans cesse être évalué pour se développer. Fin 2003, l'OFAS a ajusté le système financier et le controlling avec le concours d'experts externes.

Le présent rapport d'évaluation confirme que le nouveau système de subventionnement remplit les exigences émises sur le fond par le CPA, mais il propose également des pistes d'amélioration. L'OFAS, qui en a pris connaissance, examine maintenant dans quelle mesure elles peuvent être suivies dans le cadre du droit en vigueur. Il faut être conscient que toute modification du système entraîne des coûts importants aussi bien pour les organisations faïtières que pour l'OFAS.

Le financement des prestations au sens de l'art. 74 LAI est par ailleurs soumis, depuis 2004, au frein à l'endettement. Il s'ensuit qu'il ne reste guère de moyens pour développer des prestations nouvelles ou complémentaires. Les finances de l'AI et celles de la Confédération contraignent l'OFAS à observer une interprétation restrictive de la notion d'invalidité. A moyen terme, l'office ne pourra soutenir que les organisations dont l'offre de prestations s'adresse aux personnes invalides au sens de la loi sur l'assurance-invalidité.

Martin Wicki
Chef de projet
Secteur Recherche et évaluation

Alard du Bois-Reymond
Vice-directeur de l'OFAS
Chef du domaine Assurance-invalidité

Vorwort des Bundesamts für Sozialversicherungen

Mit der Einführung des neuen Beitragssystems im Bereich der privaten Behindertenhilfe im Jahr 2001 hat das BSV die Empfehlungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) im Grundsatz umgesetzt.

Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung war, die Konzeption des neuen Beitragssystems zusammen mit den Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe zu erarbeiten und auf deren Kapazitäten und Kompetenzen abzustellen.

Damit war der pragmatische Ansatz vorgezeichnet, galt es doch, die Interessen von grossen, administrativ gut dotierten Fachhilfeorganisationen und kleinen Selbsthilfeorganisationen mit mehrheitlich ehrenamtlicher Verwaltungstätigkeit unter einen Hut zu bringen.

Die unterschiedlichen behinderungsspezifischen Bedürfnisse erschweren es dem BSV, Bedarfsabklärungen durchzuführen und die Beiträge der Invalidenversicherung an die Dachorganisationen unter Wettbewerbsbedingungen zu verteilen. Die spezifischen Bedürfnisse der Behinderten führen mehrheitlich zu Leistungsangebotsmonopolen der Dachorganisationen. Zudem sind Leistungsbezüger (behinderte Person) und Leistungszahler (Invalidenversicherung) nicht identisch.

Ein Beitragssystem dieser Grössenordnung muss laufend evaluiert und weiterentwickelt werden. Ende 2003 wurde zusammen mit einem externen Experten das Finanzierungssystem und das Controlling verfeinert.

Der vorliegende Evaluationsbericht bestätigt nun einerseits, dass mit dem neuen Beitragssystem grundlegende Anforderungen der PVK erfüllt wurden, enthält aber andererseits auch Verbesserungsvorschläge. Das BSV nimmt die Änderungsvorschläge zur Kenntnis und prüft, in wieweit diese im Rahmen des geltenden Rechts umgesetzt werden können. Dabei gilt es zu beachten, dass Veränderungen am Beitragssystem hohe Kosten, sowohl bei den Dachorganisationen als auch beim BSV verursachen.

Ferner untersteht die Finanzierung der Leistungen gemäss Art.74 IVG ab dem Jahr 2004 der Schuldenbremse. Somit steht nur noch wenig Geld für neue und zusätzliche Leistungen zur Verfügung. Die finanzielle Situation der IV und die des Bundes zwingen das BSV zu einer engeren Auslegung des Behindertenbegriffs. Das BSV kann mittelfristig nur noch Organisationen unterstützen, die ihr Angebot auf behinderte Personen im Sinne des Invalidenversicherungsgesetzes ausrichten.

Martin Wicki
Projektleiter
Bereich Forschung und Evaluation

Alard du Bois-Reymond
Vizedirektor
Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Nel 2001, con l'introduzione del nuovo sistema di contributi alle organizzazioni private d'aiuto agli invalidi, l'UFAS ha sostanzialmente attuato le raccomandazioni del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA).

L'attuazione del nuovo sistema è stata agevolata dal fatto di averlo elaborato in collaborazione con le associazioni mantello del settore e di aver fatto ricorso alle loro risorse e competenze.

Questo approccio pragmatico è stato adottato fin dall'inizio, poiché è stato necessario conciliare gli interessi di grandi organizzazioni ben dotate sotto il profilo organizzativo con quelli di piccole organizzazioni di aiuto reciproco basate sul volontariato.

Poiché ogni categoria di disabili ha esigenze specifiche, per l'UFAS è difficile rilevare i bisogni delle associazioni mantello e ripartire i contributi dell'assicurazione invalidità in base a criteri concorrenziali. Nella maggior parte dei casi, la specificità delle esigenze dei disabili crea situazioni di monopolio. Inoltre, il beneficiario e il finanziatore delle prestazioni (rispettivamente il disabile e l'assicurazione invalidità) sono due soggetti diversi.

Un sistema di contributi di queste dimensioni deve essere costantemente valutato e sviluppato. Alla fine del 2003, l'assicurazione ha perfezionato il sistema di finanziamento e il *controlling* con l'aiuto di un perito esterno.

Il presente rapporto di valutazione conferma che con il nuovo sistema sono state attuate diverse richieste fondamentali della CPA, ma contiene anche proposte di miglioramento. L'UFAS ne ha preso atto e valuterà in che misura potranno essere realizzate nel quadro della legislazione vigente, sempre tenendo presente, però, che qualsiasi modifica del sistema di contributi causa ingenti costi sia alle associazioni mantello che all'UFAS.

Dal 2004, inoltre, il finanziamento delle prestazioni giusta l'art. 74 LAI è soggetto al freno all'indebitamento. I fondi disponibili per prestazioni nuove o supplementari sono dunque limitati. La situazione finanziaria dell'AI e quella della Confederazione obbligano l'UFAS a interpretare in modo più restrittivo il concetto d'invalidità. Questo significa che a medio termine l'UFAS potrà sostenere unicamente organizzazioni che offrono le loro prestazioni a persone invalide ai sensi della legge sull'assicurazione per l'invalidità.

Martin Wicki
Responsabile del progetto
Settore Ricerca e sviluppo

Alard du Bois-Reymond
Vicedirettore
Responsabile Ambito Assicurazione invalidità

Foreword by the Federal Social Insurance Office

In 2001, following recommendations by the parliamentary control committee, the FSIO introduced a new subsidy award procedure for private providers of integration services to the disabled.

For an effective implementation of these recommendations, the design of the new award procedure had to involve input from the relevant umbrella organisations, as well as to draw on their resources and expertise.

It became clear that a pragmatic approach was needed in order to ensure that a balance was struck between the interests of large, well-staffed organisations and those of small self-help organisations run primarily by volunteers.

The differing needs inherent to each type of disability make it difficult for the FSIO to carry out assessments of needs and to grant invalidity insurance subsidies to umbrella organisations under competitive conditions. Consequently, the umbrella organisations tend to monopolise the provision of services to the disabled. Matters are also complicated by the fact that the users and payers of these services are not the same (the disabled and the invalidity insurance system respectively).

Such a large-scale subsidy award system requires ongoing evaluation and development. In late 2003, the FSIO, together with an external expert, took steps to improve the existing funding and controlling procedures.

The present evaluation report confirms that the new subsidy award system has satisfied the basic demands of the parliamentary control committee. At the same time, the report contains a series of recommendations to improve the system further. The FSIO has taken note of these proposals and is examining whether their implementation would be compatible with current IV legislation. It should be noted that any changes to the system will entail major costs not only for the umbrella organisations but also for the FSIO.

Since 2004, the funding of services for the disabled, as enshrined in Article 74 IVG, has been subject to the Swiss Debt Brake (rule which sets a variable limit on expenditure during both booms and recessions and applies to the federal budget). As a result, little funding remains available for new or supplementary services. The financial position of the IV and the federal government compel the FSIO, at least in the medium term, to award subsidies only to organisations that target their services at individuals who meet the “disability” criteria set down in the Federal Law on Invalidity Insurance.

Martin Wicki
Project manager
Research and Evaluation Section

Alard du Bois-Reymond
Deputy Director FSIO
Head of Invalidity Insurance

Table des matières

Liste des tableaux	V
Liste des illustrations	VII
Résumé	IX
Zusammenfassung	XIII
Riassunto	XVII
Summary	XXI
Liste des abréviations	XXV
1 Introduction	1
1.1 Construction du rapport	1
2 Buts et objet de l'évaluation	3
2.1 Les bases légales : l'art. 74 LAI et l'art. 108 RAI	3
2.2 Les différentes dimensions du système de subventionnement selon l'art. 74 LAI	4
2.3 Objectifs et questions de recherche	5
2.4 Méthodologie	7
3 Conception du nouveau système de subventionnement	11
3.1 Circonstances de l'instauration du nouveau système	11
3.2 Objectifs, concepts et mesures du nouveau système	13
3.2.1 Vue d'ensemble des objectifs et des mesures	13
3.2.2 Modification des conditions d'octroi des subventions au profit des organisations faïtières	14
3.2.3 Introduction des contrats de prestations	15
3.2.4 Introduction de la preuve du besoin	15
3.2.5 Changement des modalités de financement	16
3.2.6 Introduction de normes de qualité et de mesures d'évaluation	16
3.2.7 Introduction d'un controlling	17
3.3 Notions fondamentales du système de subventionnement	18
3.3.1 La notion de « handicap »	18
3.3.2 L'exploitation au sens de l'art. 74 LAI	18
3.3.3 Prestations spécifiques, fournies jusqu'ici, nouvelles et élargies	18

4	Mise en œuvre du nouveau système de subventionnement	21
4.1	Modalités du passage au nouveau système de subventionnement	21
4.1.1	Distinction entre deux types d'organisations	21
4.1.2	La détermination des subventions et des exigences en matière de prestations	22
4.1.3	L'introduction de nouvelles exigences et de nouveaux instruments	24
4.2	Mise en œuvre des nouvelles mesures	25
4.2.1	La définition des catégories de prestations	25
4.2.2	Trois types de contrats de prestations	26
4.2.3	Le controlling	27
4.2.4	La preuve du besoin	29
4.2.5	Normes de qualité	29
4.2.6	Les visites sur place	30
4.3	Modifications depuis 2001	31
4.4	Digression sur la base légale des PROSPREH	32
5	Evolution de l'offre de prestations et des structures fournissant des prestations	35
5.1	Nombre de contrats de prestations et d'organisations bénéficiaires	35
5.2	Caractéristiques des structures fournissant des prestations	36
5.2.1	Profil des contrats de prestations	36
5.2.2	Evolution des subventions de l'AI	38
5.3	Evolution des prestations	39
5.3.1	Conseil et aide	39
5.3.2	Cours pour personnes handicapées	39
5.3.3	PROSPREH	40
5.3.4	Prestations par type de handicap	40
5.3.5	Offres de prestations par région linguistique	42
5.3.6	Comparaison entre statistiques et objectifs	42
5.4	Evolution des coûts	43
5.4.1	Evolution des coûts complets par unité d'imputation et genre de coût	43
5.4.2	Moyenne des frais par catégorie de prestations	44
5.4.3	Part de la subvention de l'AI aux coûts complets d'un contrat de prestations	46
6	Evaluation de la mise en œuvre	47
6.1	La situation initiale découlant de la conception du système	47

6.2	Le rôle de l'OFAS tel que le conçoit l'office	48
6.2.1	Accords de partenariat avec des organisations faïtières	48
6.2.2	Retour à une fonction de contrôle	49
6.3	Les possibilités de pilotage	52
6.3.1	Informations concernant les besoins	52
6.3.2	Informations concernant l'efficience	54
6.3.3	Informations concernant l'efficacité et l'adéquation	57
6.4	L'application du système vue par les organisations faïtières	58
6.4.1	Coopération avec l'OFAS	58
6.4.2	Justification des coûts et des prestations	59
6.4.3	Autres aspects de l'application du système	59
7	Evaluation des effets du nouveau système de subventionnement	63
7.1	Effets sur les fournisseurs de prestations	63
7.1.1	Sécurité de la planification	63
7.1.2	Structures d'incitation du nouveau système de subventionnement	64
7.2	Effets sur la fourniture de prestations et sur le travail avec les personnes handicapées	67
7.3	Effets sur les relations entre les organisations faïtières et les sous-traitants	69
7.3.1	Tâches des organisations faïtières	69
7.3.2	Changements et liberté dans la collaboration	71
8	Bilan et conclusions	73
8.1	Evaluation globale de la réalisation des objectifs	73
8.2	Conclusions	76
	Bibliographie	83
	Liste des annexes	85

Liste des annexes

- A Liste des personnes interviewées (pseudonymes)
- B Entretiens semi directifs de collaborateurs de l'OFAS
- C Entretiens semi directifs des organisations faïtières
- D Questionnaire adressé aux personnes de contact des organisations faïtières
- E Questionnaire adressé aux représentants des organisations faïtières : résultats

Liste des tableaux

Tableau 2.1 :	Echantillon initial et taux de réponse, par région linguistique	9
Tableau 3.1 :	Recommandations de la CdG-E du 9 novembre 1995	12
Tableau 3.2 :	Vue d'ensemble des objectifs et des mesures du nouveau système de subventionnement	14
Tableau 4.1 :	Prestations et catégories de prestations (en 2001-2003)	25
Tableau 5.1 :	Tableau des contrats de prestations, organisations faitières et sous-traitants pour les périodes 2001-2003, 2004-2006 et 2007-2008	35
Tableau 5.2 :	Total des subventions de l'AI et variation annuelle (2001-2008)	38
Tableau 5.3 :	Total des subventions de l'AI, statistiques annuelles et variation annuelle (2004-2006)	39
Tableau 5.4 :	Statistiques des cours pour handicapés (total 2004-2006)	40
Tableau 5.5 :	Nombre d'heures et répartition des heures par sous-catégorie des PROSPREH (2004-2006)	40
Tableau 5.6 :	Statistiques du conseil et de l'aide par groupe cible (total 2004-2006)	41
Tableau 5.7 :	Statistiques des cours par groupe cible (total 2004-2006)	41
Tableau 5.8 :	Comparaison entre statistiques de prestations et objectifs, par catégorie de prestations (2004-2006)	43

Liste des illustrations

Illustration 2.1 : Les dimensions	5
Illustration 4.1 : Relations OFAS – organisation faïtière – organisation sous-traitante	22
Illustration 5.1: Nombre de contrats de prestations selon le nombre de sous-traitants par contrat (période 2007-2009)	36
Illustration 5.2 : Nombre de contrats de prestations par catégorie de prestations (période 2004-2006 ; teneur 2006)	37
Illustration 5.3 : Nombre de contrats de prestations par groupe cible (période 2004-2006 ; teneur 2006)	37
Illustration 5.4 : Nombre de contrats de prestations selon le montant de la subvention annuelle de l'AI (2006)	38
Illustration 5.5: Coûts complets des contrats de prestations (en millions de francs) par unité d'imputation (2001-2006)	44
Illustration 5.6: Moyenne des coûts complets en francs par handicapé et par proche (2004-2006)	45
Illustration 5.7 : Moyenne des coûts complets en francs par heure de travail pour l'aide, le conseil et les PROSPREH (2004-2006)	45
Illustration 5.8: Nombre de contrats de prestations selon la part des subventions de l'AI aux coûts complets (2001-2003 et 2004-2006)	46
Illustration 6.1 : Le processus de pilotage selon la conception de l'OFAS	48
Illustration 6.2 : Vue d'ensemble du rôle de l'OFAS et des facteurs d'influence	51
Illustration 6.3 : Evaluation de la coopération avec l'OFAS	58
Illustration 6.4 : Evaluation de certains aspects de l'application du système	60
Illustration 6.5 : Evaluation de la prise en charge des tâches de pilotage	61
Illustration 7.1: Evaluation des effets du système de subventionnement sur le travail avec les personnes handicapées	65
Illustration 7.2: Evaluation des effets du système de subventionnement sur le travail avec les handicapés	68
Illustration 7.3: Evaluation de la collaboration avec les sous-traitants	70
Illustration 7.4 : Critères appliqués à la répartition des subventions de l'AI entre les sous-traitants	72
Illustration 8.1 : Bilan du nouveau système de subventionnement	74
Illustration 8.2 : Enumération des principaux défis	80

Résumé

La présente évaluation a pour objet l'art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), base légale des subventions octroyées aux organisations de l'aide privée aux invalides pour des prestations relevant de l'intégration sociale. Dans l'état actuel de la loi, ces prestations comprennent des offres d'aide et de conseil social, des cours et le travail de fond ayant pour objet de soutenir et promouvoir la réadaptation des handicapés (PROSPREH).

En 1994, les commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats avaient donné le mandat d'examiner la pratique d'octroi des subventions visées à l'art. 74 LAI. Au vu des défauts constatés, par exemple le manque de preuve de fourniture effective de prestations ou l'extension des organisations admises, la Commission de gestion du Conseil des Etats, chargée de ce contrôle, avait recommandé de réformer le système de subventionnement. La réorganisation devait apporter davantage de transparence et mieux répondre aux besoins, tout en garantissant une utilisation efficiente des subventions, le contrôle de leur efficacité, l'adéquation des prestations et un pilotage axé sur les prestations.

Ces objectifs ont été mis en œuvre en 2001, en lien avec diverses mesures. La nouvelle conception prévoyait la mise en place de contrats de prestations, un controlling en vue d'harmoniser la saisie des données relatives aux prestations, aux usagers et aux coûts, ainsi qu'un subventionnement lié à des exigences de qualité et à une preuve du besoin pour l'ensemble des prestations. Les subventions n'ont depuis lors plus été accordées qu'aux organisations de l'aide privée aux invalides actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique. Ainsi, seules les organisations faïtières sont désormais habilitées à conclure des contrats de prestations avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ; les autres organisations ont la possibilité de s'y affilier en tant que « sous-traitants » et de contribuer ainsi à la fourniture des prestations.

Les subventions au sens de l'art. 74 LAI sont octroyées selon cette conception depuis huit ans. La présente évaluation porte sur la mise en œuvre de ce changement de système et sur ses effets. Elle a pour but d'apprécier l'atteinte des objectifs visés par le nouveau système, d'en repérer les forces et les faiblesses et de poser les bases d'améliorations éventuelles.

L'évaluation prend appui sur différentes approches méthodologiques. Outre une analyse secondaire des documents et des données de controlling, produits comme prévu dans le système de subventionnement, elle se fonde sur des entretiens semi-directifs avec des représentants de l'OFAS et des organisations faïtières. Enfin, un questionnaire standardisé a permis d'inclure le point de vue et les expériences de l'ensemble des organisations faïtières.

Les résultats de l'évaluation montrent que le changement de système de 2001 a apporté quelques améliorations de taille par rapport à la pratique des années 90. L'application du principe consistant à n'accorder de subventions qu'aux organisations faïtières a permis de simplifier le processus, puisque le nombre des organisations percevant directement une subvention s'est réduit à 70 (contre 600 en 1998). La fixation du montant des subventions dans le cadre de contrats de prestations triennaux permet un contrôle efficace et freine l'évolution des coûts. La définition de différentes catégories de prestations et l'introduction d'un controlling a permis en outre à l'OFAS de disposer d'informations détaillées sur le volume et le coût des prestations effectivement fournies, et cette fourniture est soumise à des conditions de qualité qui peuvent être qualifiées d'appropriées. Le

subventionnement visé à l'art. 74 LAI est ainsi un dispositif qui fonctionne : il peut garantir des prestations dont le but est de favoriser l'intégration sociale des personnes handicapées, avec l'aide des organisations de l'aide privée aux invalides : pour un volume global de 150 millions de francs (2008), 180 000 bénéficiaires de prestations AI (2006) obtiennent de l'aide et des conseils et 23 000 (2006) ont accès à des cours.

La pratique d'octroi actuelle ne permet toutefois pas d'atteindre tous les objectifs visés.

L'un des défis à relever par le changement de système de 2001 tenait dans le calcul des subventions AI pour un volume de prestations donné. Le montant défini ne s'est cependant pas basé sur le calcul du prix de chaque prestation, mais sur le montant que chaque organisation touchait en 1998, car le nouveau système prévoyait au départ la garantie des acquis. Les prescriptions concernant les prestations, dans les différents contrats, correspondent au volume estimé des prestations de cette année de référence. Il en découle que le nouveau système de subventionnement a maintenu des inégalités de traitement : reconduisant des subventions déterminées selon le mode de financement précédent, qui était déterminé par les intrants, il continue de verser des montants différents pour des prestations comparables.

Il apparaît que l'OFAS n'est pratiquement pas intervenu sur ce point. Un correctif ou un pilotage en la matière aurait abouti à modifier la répartition des subventions entre organisations faïtières. Le motif invoqué est, d'une part, qu'il n'existe pas de directive politique en matière d'efficacité qui légitimerait des décisions de pilotage d'une aussi grande portée. D'autre part, on ne dispose pas d'informations systématiques et centralisées, susceptibles de fonder la nécessité de prestations données, concernant les besoins des personnes handicapées ou l'efficacité des offres de prestations qui leur sont destinées. Ainsi, les critères de décision pour un pilotage des prestations axé sur les résultats font défaut sur les deux plans. En conséquence, l'OFAS remplit surtout une fonction de contrôle.

Ces constats permettent de comprendre pourquoi, de l'avis des organisations faïtières, le changement de système n'a amélioré ni la transparence sur l'octroi des subventions ni l'adéquation de l'offre aux besoins des personnes handicapées. On comprend également que, ne parvenant pas à déceler concrètement une stratégie de pilotage de la part de l'OFAS, les organisations ne saisissent guère la logique du système ou le sens de certaines exigences de controlling.

Il est difficile, dans le système actuel, de réagir promptement à la rapide évolution des besoins, car les organisations ne disposent de nouvelles ressources pour de nouveaux projets ou de nouvelles offres que tous les trois ans, et seulement dans une mesure limitée. Les organisations faïtières ont certes la possibilité, si les besoins changent au cours d'une période contractuelle, d'accorder davantage de poids à certaines prestations et moins à d'autres, en dérogation aux prescriptions, mais cela doit rester dans le cadre relativement rigide des prestations reconnues. La loi ne reconnaît par ailleurs comme ayants droit aux prestations selon l'art. 74 LAI que les bénéficiaires des prestations AI. Fournir des services à d'autres personnes souffrant d'atteintes durables à la santé ne donne donc pas aux organisations faïtières le droit d'obtenir un soutien financier. Cette règle peut d'autant plus surprendre que l'un des objectifs poursuivis par la législation de l'AI est précisément d'éviter la perception de prestations (selon le principe « la réadaptation prime la rente »).

Sur la base de ces résultats, le présent rapport propose des possibilités d'optimisation qui se rapprochent plus nettement de la conception originelle du système actuel. L'idée est de renforcer aussi bien l'adéquation des prestations aux besoins des personnes handicapées que l'orientation des différentes offres sur le critère d'efficacité. La mise en œuvre de ces prémisses au niveau du pilotage nécessite toutefois des directives politiques claires en matière d'efficacité, une définition du besoin de prestations légitimée sur les plans social et politique, ainsi qu'un contrôle de l'efficacité des différentes catégories de prestations.

Concrétiser les conclusions proposées, et donc axer l'octroi des subventions visées par l'art. 74 LAI sur les besoins et les résultats, voilà qui est complexe et coûteux en temps et en argent. Une question de fond se pose en conséquence : jusqu'à quel point faut-il poursuivre ces objectifs ? Une autre approche consisterait à voir dans le recours aux prestations la preuve de leur adéquation aux besoins ; on éviterait ainsi de poser la question de l'efficacité des différentes prestations, leur mention dans la loi permettant de les considérer comme appropriées par définition. Il serait alors justifié que l'OFAS – comme c'est généralement le cas aujourd'hui – s'en tienne à une mission de contrôle et vérifie principalement les prestations fournies et leur coût.

Zusammenfassung

Die vorliegende Evaluation hat den Artikel 74 des Gesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) zum Gegenstand. Dieser Artikel bildet die gesetzliche Grundlage für Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe für Leistungen im Bereich sozialer Integration. Gemäss aktueller Gesetzeslage fallen darunter Angebote der Sozialberatung, der Betreuung, Kurse sowie Grundlagenarbeit zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Behinderter (LUFEB).

Die Geschäftsprüfungskommissionen des National- sowie des Ständerates waren es, die 1994 eine Überprüfung der Vergabepraxis nach Artikel 74 IVG in Auftrag gaben. Aufgrund der Mängel, die etwa beim fehlenden Nachweis über die effektiv erbrachten Leistungen oder bei der Ausweitung der beitragsberechtigten Organisationen anzuedeln sind, empfahl die mit dieser Überprüfung beauftragte Geschäftsprüfungskommission des Ständerats eine Neugestaltung des Beitragssystems. Die Reorganisation sollte für mehr Transparenz und Bedarfsorientierung in der Vergabe der Beiträge sorgen und zugleich einen effizienten Einsatz der Geldmittel, die Kontrolle der Wirksamkeit und Zweckmässigkeit der Leistungen und eine leistungsorientierte Steuerung gewährleisten.

Die Umsetzung dieser Zielsetzungen erfolgte im Jahr 2001 in Verbindung mit verschiedenen Massnahmen. Die neue Konzeption sah die Einführung von Leistungsverträgen und eines Controllings zur einheitlichen Erfassung von Leistungs-, Klienten- und Kostendaten vor und verknüpfte die Beiträge mit Auflagen zur Qualität und einem Bedarfsnachweis für sämtliche Leistungen. Hinzu kam, dass Beiträge nur noch an Dachorganisationen gewährt werden, also an Organisationen, die sprachregional oder national tätig sind. Somit können fortan nur Dachorganisationen Leistungsverträge mit dem zuständigen Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) abschliessen, während die übrigen Organisationen der privaten Behindertenhilfe sich als sogenannte Untervertragsnehmende den Dachorganisationen anschliessen und an der Leistungserbringung mitwirken können.

Eine auf diesen Pfeilern beruhende Konzeption der Beitragsgewährung nach Art. 74 IVG ist seit acht Jahren in Kraft. Die vorliegende Evaluation untersucht die Umsetzung des Systemwechsels und seine Auswirkungen. Sie zielt darauf ab, die Erreichung der mit dem Systemwechsel angestrebten Zielsetzungen zu beurteilen, die Stärken und Schwächen der neuen Konzeption zu benennen und Grundlagen für allfällige Verbesserungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

Die Evaluation basiert auf mehreren und unterschiedlichen methodischen Zugängen. Neben einer Sekundäranalyse von Dokumenten und Controllingdaten, die im Rahmen des Vollzugs des Beitragssystems laufend anfallen, werden leitfadengestützte Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen des BSV und von Dachorganisationen geführt. Zusätzlich bezieht eine schriftliche standardisierte Befragung die Perspektive und die Erfahrungen sämtlicher Dachorganisationen mit ein.

Die Ergebnisse belegen, dass der Systemwechsel von 2001 gegenüber der Praxis in den 1990er Jahren einige wesentliche Verbesserungen gebracht hat. Die Durchsetzung des Prinzips, Beiträge nur an Dachorganisationen auszurichten, hat für eine Vereinfachung gesorgt, da nunmehr noch rund 70 Organisationen direkt Beiträge erhalten (gegenüber ca. 600 Organisationen im Jahr 1998). Die Fixierung der Beiträge im Rahmen von jeweils drei Jahre gültigen Leistungsverträgen erlaubt eine

wirksame Kontrolle und Begrenzung der Kostenentwicklung im neuen System. Durch die Festlegung der verschiedenen Leistungskategorien und die Einführung eines Controllings hat das BSV zudem erreicht, dass über den Umfang der tatsächlich erbrachten Leistungen und deren Kosten detaillierte Informationen zur Verfügung stehen. Bei der Erbringung der Leistungen gelten Qualitätsauflagen, die als zweckdienlich zu beurteilen sind. Das Beitragssystem nach Art. 74 IVG stellt somit grundsätzlich einen funktionierenden Mechanismus dar, der Leistungen zur Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung mit Hilfe von Organisationen der privaten Behindertenhilfe sicherstellen kann: Bei einem Finanzvolumen von rund 150 Millionen Franken (2008) erhalten knapp 180'000 Personen mit einer IV-Leistung Beratungen und Betreuungen (2006) und Zugang zu über 23'000 Kursen (2006).

Die Praxis der aktuellen Beitragsvergabe vermag jedoch nicht alle, mit dem Systemwechsel angestrebten Ziele zu erfüllen.

Eine der Herausforderungen für den Systemwechsel im Jahr 2001 lag bei der Berechnung der IV-Beiträge für ein bestimmtes Leistungsvolumen. Deren Festlegung basiert jedoch nicht auf der Berechnung eines bestimmten Ansatzes für eine Leistung, sondern entspricht jenem Betrag, den eine bestimmte Organisation im Jahr 1998 erhalten hat. Die Initialisierung des neuen Beitragssystems sah somit eine Besitzstandsgarantie vor. Auch die Leistungsvorgaben in den einzelnen Verträgen entsprechen ebenfalls den (geschätzten) Leistungen des Referenzjahres 1998. Damit sind jedoch Ungleichbehandlungen und unterschiedliche Beiträge für vergleichbare Leistungen, die eigentlich dem bisherigen, inputgesteuerten Finanzierungsmodus geschuldet sind, ins neue Beitragssystem übertragen und fortgeschrieben worden.

Korrigierende und steuernde Eingriffe, die letztlich Umverteilungen zwischen Dachorganisationen bedeuten würden, sind seitens des BSV kaum auszumachen. Dies ist einerseits darin begründet, dass es keine politischen Wirkungsvorgaben gibt, die solche weitreichenden Steuerungsentscheide legitimieren können. Andererseits fehlt es an systematischen und zentralen Informationen über die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung sowie über die Wirksamkeit einzelner Leistungsangebote für die betroffenen Menschen, welche die Notwendigkeit einzelner Leistungen begründen würden. Damit entfallen in doppeltem Sinn Entscheidungskriterien für eine wirkungsorientierte Steuerung der Leistungsangebote. Folgerichtig nimmt das BSV vor allem einen Kontrollauftrag wahr.

Mit diesen Feststellungen wird nachvollziehbar, dass aus Sicht der Dachorganisationen der Systemwechsel die Transparenz über die Vergabe der Mittel oder die Rückbindung der Angebote an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung kaum verbessert hat. Für die Dachorganisationen verschliesst sich zudem die Logik des Beitragssystems und die Sinnhaftigkeit gewisser Anforderungen des Controllings, da inhaltlich-strategisch keine Steuerungsstrategie seitens des BSV für sie erkennbar ist.

Im aktuellen System ist ein rasches Eingehen auf die sich rasch wandelnden Bedarfslagen erschwert. Denn für neue Projekte oder Angebote einzelner Organisationen stehen nur alle drei Jahre und nur begrenzt zusätzliche Gelder zur Verfügung. Die Dachorganisationen haben zwar zusätzlich die Möglichkeit, bei veränderten Bedarfslagen während einer Vertragsperiode in Abweichung von den Sollvorgaben einzelne Leistungen stärker und andere weniger zu gewichten. Dies kann jedoch nur innerhalb relativ starrer Vorgaben über die anerkannten Leistungen gelingen. Dies zeigt sich auch darin, dass das Gesetz nur Bezüger/innen von IV-Leistungen als

anspruchsberechtigt für Leistungen nach Art. 74 IVG kennt. Dienstleistungen für weitere Personen mit dauerhaften gesundheitlichen Einschränkungen berechtigen jedoch die Dachorganisationen nicht zu einer finanziellen Unterstützung. Diese Regelung mag besonders deshalb erstaunen, weil gerade die Vermeidung des IV-Leistungsbezugs (Grundsatz: Eingliederung vor Rente) eine Zielsetzung der IV-Gesetzgebung ist.

Auf Basis dieser Ergebnisse schlägt der vorliegende Bericht Optimierungsmöglichkeiten vor, die sich wieder stärker an die ursprüngliche Konzeption des neuen Beitragssystems anlehnen. Es gilt, die Rückkoppelung an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung und auch die Orientierung am Kriterium der Wirksamkeit einzelner Angebote zu verstärken. Grundlage für die Umsetzung dieser zentralen Steuerungsprämissen sind klare politische Wirkungsvorgaben, eine politisch und gesellschaftlich legitimierte Bedarfsdefinition sowie die Überprüfung der Wirksamkeit einzelner Leistungskategorien.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Folgerungen und damit die Einlösung der „Bedarfsorientierung“ und „Wirkungsorientierung“ in der Vergabe der Beiträge nach Art. 74 IVG sind komplex, aufwändig und kostenintensiv. Es stellt sich damit die grundsätzliche Frage, wie weit an diesen Zielsetzungen festzuhalten ist. Ein anderer Anspruch würde verfolgt, wenn die Inanspruchnahme von Leistungen bei einzelnen Dachorganisationen bereits einer Einlösung der Bedarfsorientierung gleichkommt und die Frage der Wirksamkeit der einzelnen Leistungen nicht gestellt ist, da diese im Gesetz genannt und damit bereits als zweckdienlich anzunehmen sind. Dann wäre es berechtigt, wenn das BSV sich – wie es heute überwiegend der Fall ist – auf einen Kontrollauftrag zurückzieht und in erster Linie die erbrachten Leistungen und die Kosten überprüft.

Riassunto

La presente valutazione ha per oggetto l'articolo 74 della legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI), ossia il fondamento giuridico della concessione di sussidi alle organizzazioni private di aiuto agli invalidi per le prestazioni fornite nel settore dell'integrazione sociale. Conformemente alla legislazione attuale, queste comprendono offerte di consulenza sociale e di assistenza, corsi e prestazioni volte a sostenere e promuovere l'integrazione degli handicappati (PSPiA).

Nel 1994, le commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati avevano chiesto una verifica della prassi di assegnazione dei sussidi secondo l'articolo 74 LAI. A causa degli scompensi rilevati, come ad esempio la mancanza di prove sulle prestazioni effettivamente fornite o l'esplosione del numero di organizzazioni beneficiarie, la commissione della gestione del consiglio degli stati incaricata a condurre tali verifiche aveva raccomandato una revisione del sistema di sussidi. La riorganizzazione doveva garantire un'attribuzione dei sussidi più trasparente e conforme alle esigenze, una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse finanziarie, un controllo dell'efficacia e dell'idoneità delle prestazioni e una gestione strategica del sistema in base al criterio delle prestazioni.

Questi obiettivi sono stati realizzati nel 2001 con l'introduzione di un nuovo sistema che prevede contratti di prestazioni e un controllo di gestione (*controlling*) per la rilevazione uniforme dei dati sulle prestazioni, sui clienti e sui costi. Il nuovo sistema subordina inoltre la concessione dei sussidi all'adempimento di requisiti qualitativi e alla dimostrazione della necessità delle prestazioni fornite. Un altro cambiamento è che i sussidi sono concessi soltanto alle organizzazioni mantello, vale a dire le organizzazioni attive in una regione linguistica o in tutta la Svizzera. Visto che queste organizzazioni sono le uniche a poter concludere contratti di prestazioni con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), le altre organizzazioni private di aiuto agli invalidi devono associarsi a loro in qualità di submandatarie per poter partecipare alla fornitura delle prestazioni.

I sussidi secondo l'art. 74 LAI sono concessi da otto anni in base ai principi summenzionati. Il presente studio analizza il cambiamento di sistema e le sue conseguenze. Lo scopo è di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, di individuare i pregi e i difetti del nuovo sistema e di proporre possibili miglioramenti.

La valutazione si basa su diversi approcci metodologici: oltre a un'analisi secondaria dei documenti e dei dati del controllo di gestione generati dagli organi esecutivi nel quadro dell'attività di attribuzione dei sussidi sono state svolte interviste guidate con rappresentanti dell'UFAS e di organizzazioni mantello. Un'inchiesta eseguita mediante un questionario standardizzato ha inoltre permesso di includere nell'analisi il punto di vista e le esperienze delle organizzazioni mantello.

I risultati dimostrano che il sistema introdotto nel 2001 ha apportato alcuni sostanziali miglioramenti rispetto a quello vigente negli anni Novanta. La limitazione del diritto ai sussidi alle sole organizzazioni mantello ha permesso di semplificare il sistema, portando il numero delle organizzazioni direttamente sussidiate dalle circa 600 del 1998 a 70. La fissazione dei sussidi nel quadro di contratti di prestazioni triennali consente di controllare e contenere efficacemente l'aumento dei costi. Grazie alla definizione di varie categorie di prestazioni e all'introduzione di un sistema di controllo di gestione, l'UFAS dispone ora di informazioni dettagliate sul volume delle prestazioni effettive e sui relativi costi. I requisiti di qualità richiesti per la fornitura delle prestazioni

sono da ritenere appropriati. Sostanzialmente, dunque, il sistema di sussidi previsto dall'art. 74 LAI funziona ed è in grado di garantire, tramite le organizzazioni private di aiuto agli invalidi, la fornitura di prestazioni volte a promuovere l'integrazione sociale dei disabili: grazie ai 150 milioni di franchi distribuiti (2008) sono finanziate prestazioni di consulenza e assistenza e organizzati oltre 23'000 corsi (2006) per quasi 180'000 beneficiari di prestazioni AI (2006).

L'attuale prassi di assegnazione dei sussidi non permette tuttavia di raggiungere tutti gli obiettivi perseguiti con il cambiamento di sistema.

Uno degli aspetti problematici del cambiamento avvenuto nel 2001 è l'ammontare dei sussidi AI accordati alle singole organizzazioni per le prestazioni fornite, che non sono calcolati sulla base di indennizzi uniformi per le singole prestazioni ma corrispondono agli importi dei sussidi concessi alle stesse organizzazioni nel 1998. L'introduzione del nuovo sistema è pertanto equivalsa a un riconoscimento dei diritti acquisiti. Anche gli obiettivi di prestazione concordati nei singoli contratti sono stabiliti in base a una stima delle prestazioni fornite nell'anno di riferimento. Nel nuovo sistema sono così state riprese disparità di trattamento (sussidi diversi per prestazioni analoghe) dovute al precedente sistema di finanziamento basato sulle risorse (input).

L'UFAS non ha apportato correttivi né dato un indirizzo strategico all'attribuzione dei sussidi (il che avrebbe in pratica comportato una redistribuzione delle risorse tra le organizzazioni mantello). Non lo ha fatto, innanzitutto, perché il mondo politico non ha stabilito direttive in materia di efficacia che giustificano decisioni strategiche di questa portata. Inoltre, non essendo disponibili rilevazioni sistematiche e centralizzate di dati sulle esigenze dei disabili e sull'efficacia di determinate offerte, la necessità delle singole prestazioni non può essere dimostrata. Non vi sono quindi le condizioni per gestire l'offerta in funzione dei risultati. Di conseguenza, l'UFAS si limita a esercitare più che altro una funzione di controllo.

Visto quanto precede si capisce perché le organizzazioni mantello ritengono che il cambiamento di sistema non abbia praticamente aumentato la trasparenza dell'attribuzione dei sussidi né migliorato la rispondenza delle prestazioni offerte alle esigenze dei disabili. Non intravedendo elementi di contenuto nella gestione strategica dell'UFAS, le organizzazioni non comprendono la logica del sistema di sussidi né il senso di alcune prescrizioni relative al *controlling*.

Nell'attuale sistema è difficile reagire rapidamente alla rapida evoluzione dei bisogni, poiché le organizzazioni possono chiedere fondi supplementari per nuovi progetti o offerte soltanto ogni tre anni e in misura limitata. È vero che in caso di cambiamento dei bisogni le organizzazioni mantello possono anche derogare agli obiettivi stabiliti, potenziando determinate prestazioni e riducendone altre. Questa possibilità sussiste tuttavia soltanto per le prestazioni riconosciute ed entro limiti relativamente rigidi. La mancanza di flessibilità si ritrova anche nella LAI, che riconosce il diritto ai sussidi secondo l'art. 74 soltanto per offerte destinate ai beneficiari di prestazioni AI. Le organizzazioni non hanno invece diritto a un sostegno finanziario per le prestazioni fornite a persone con danni permanenti alla salute che non beneficiano di prestazioni AI. Questa disposizione stupisce soprattutto se si considera che uno degli obiettivi della legislazione AI è proprio quello di contenere la riscossione di prestazioni AI (secondo il principio: priorità dell'integrazione sulla rendita).

Sulla base dei risultati ottenuti, il presente rapporto propone alcuni miglioramenti più in linea con la concezione originaria del nuovo sistema di sussidi: l'offerta va maggiormente adeguata alle esigenze dei disabili e il criterio dell'efficacia deve assumere maggiore importanza nella valutazione delle prestazioni. L'applicazione di questi principi strategici fondamentali richiede direttive politiche chiare in materia di risultati, una definizione dei bisogni legittimata sul piano politico e sociale e la verifica dell'efficacia delle singole categorie di prestazioni.

L'attuazione di queste proposte, vale a dire l'applicazione dei criteri della «rispondenza alle esigenze» e dell'«efficacia» nell'assegnazione dei sussidi secondo l'art. 74 LAI, è un compito complesso e dispendioso in termini di tempo e denaro. Bisogna pertanto porsi una domanda fondamentale: fino a che punto bisogna perseguire questi obiettivi? Un altro approccio potrebbe consistere nel ritenere che il ricorso alle prestazioni delle organizzazioni ne dimostra la rispondenza ai bisogni e nel rinunciare a interrogarsi sull'efficacia delle singole prestazioni, dato che queste sono menzionate nella legge e vanno quindi considerate come appropriate per definizione. In questo caso sarebbe giustificato che l'UFAS – come avviene già oggi nella maggior parte dei casi – si limitasse a svolgere una funzione di controllo, verificando semplicemente le prestazioni fornite e i loro costi.

Summary

The aim of the present article is to re-assess the implementation of Article 74 of the Federal Law on Invalidity Insurance (IVG), which governs the award of subsidies to private providers of social integration services to the disabled. These services include advice and care, as well as courses and preparatory work to support and promote the integration of the disabled (LUFEB).

In 1994 the parliamentary control committees both of the National Council and the Council of States commissioned a review of the award procedure provided for in Article 74 IVG. The review found a series of shortcomings, such as a lack of documented evidence with regard to the services that were effectively provided, as well as an excessive number of organisations that were eligible for such subsidies. Consequently, the parliamentary control committee of the Council of States, in charge of the review, recommended that, in the interests of transparency and of ensuring a needs-based award procedure, the system should be overhauled. Reorganisation was intended to a more efficient use of financial resources, better controls of the effectiveness and utility of the services and a more performance-based management of the system.

In 2001, the re-designed system was launched. New features included the introduction of service agreements as well as controls on the standardised collection of service, client and cost data. In addition, subsidies would now be granted to organisations based on proof of the quality of, and demand for, the services they offered. Also, only umbrella organisations, i.e. regional or national organisations, would be eligible to conclude service agreements with the Federal Social Insurance Office (FSIO). As a result, all remaining private organisations working with the disabled would become subcontractors to the umbrella organisations.

The new subsidy award system has now been in force for eight years. The present report examines how this new system was implemented and what impact it has had. The study also seeks to ascertain whether the objectives of the re-design were met, to assess the strengths and weaknesses of the new system, and to conjecture on potential further improvements.

The study uses several methodologies. In addition to an analysis of the relevant documents and controlling data that are generated on an ongoing basis through the day-to-day running of the system, structured interviews were conducted with representatives from both the FSIO and from the umbrella organisations. Furthermore, a written standardised survey was conducted to gather information on the opinions and experiences of all umbrella organisations to date.

The findings indicate that the new system is a significant improvement on the original 1990s system. The award of subsidies to umbrella organisations exclusively has simplified matters. In 1998, the system dealt with around 600 organisations; this number now stands at 70. Tying subsidies into a three-year service agreement has resulted in effective controls and reduced costs. The establishment of different service categories and the introduction of a controlling procedure have allowed the FSIO to acquire detailed information on the entire spectrum of services effectively provided as well as on their costs. The quality criteria applied to the provision of said services are also deemed adequate. Consequently, the subsidy system as enshrined in Art. 74 IVG can now be considered fit for purpose, i.e. it helps ensure that private disabled organisations are in a position to provide services to assist the social integration of those living with a disability. In 2008, funding worth

around CHF 150 million was made available, which enabled close to 180,000 IV benefit recipients to receive advice and care (2006) and gave them access to around 23,000 courses (2006).

However, the reformed system launched in 2001 has failed to meet some of its original objectives.

One of the challenges for the new system was calculating the level of IV subsidies for a given volume of services. Disbursements have not been based on a set rate for a given service, but corresponded to the amount which each organisation had been awarded in 1998. Hence, the 2001 system implied that organisations would continue to receive the level of financial assistance they had previously been granted. In addition, the performance goals set out in the service agreements corresponded to the (estimated) performance rates of the reference year, 1998. Consequently, inequalities in subsidy rates for comparable services, created by the previous input-based approach, were carried over into the new system.

There is little evidence to suggest that the FSIO has taken corrective action to redistribute funding among umbrella organisations. One reason is that no political performance targets have been set that would legitimise such far-reaching management decisions. A second reason is the dearth of systematic and centralised information on the needs of the disabled and on the effectiveness of the different types of services on offer, which in turn would justify their necessity. Thus, decision-making criteria for the performance-based control of services are doubly lacking. As a result, the FSIO concerns itself chiefly with exercising its control mandates.

In light of these findings, it is not surprising that the umbrella organisations feel that the new system still lacks sufficient transparency in terms of how subsidies are awarded and how service provision is matched to the actual needs of the disabled. They also doubt the logic behind the subsidy system as well as the purpose of certain controlling-related requirements, given the lack, from their viewpoint, of a perceivable management strategy on the part of the FSIO.

The current system makes it more difficult to respond quickly to rapidly changing needs, because there is a ceiling on the amount of money available for new projects or services which individual organisations may want to offer, and that the level of funding is only reviewed every three years. Should needs and demand change during the three-year service agreement period, umbrella organisations can deviate from the original target by investing more in certain services and less on others. However, the procedures for such a move are relatively rigid, as reflected in the fact that under the law only IV benefit recipients are eligible for the benefits set out in Art. 74 IVG. This means that umbrella organisations are not allowed to use this funding for services to help people suffering from other types of long-term health problems. This regulation is at odds with the main tenet of the IVG, which states that IV benefit receipt must be the last resort, in accordance with the "integration before a pension" principle.

In light of these findings, the present report suggests that certain parts of the current system could be improved by a return to the original design of the new subsidies system. This includes tighter links between service provision and the needs of the disabled, as well as the stricter application of the effectiveness criterion to individual services. To ensure the effective implementation of these central aims, the following ought to be put in place: clear political performance targets, a politically and economically legitimate definition of need, as well as an examination of the effectiveness of each service category.

The implementation of the proposed recommendations and thus the achievement of a needs- and performance-based award procedure as set out in Art. 74 IVG will be complex, time consuming, and cost-intensive. This raises the fundamental question of the relevance of existing objectives. An alternative approach would be to consider the uptake of services offered by an umbrella organisation as itself reflecting the evidence of need, and not to question the effectiveness of individual services, given that these are already enshrined in the law. Under such an approach, the FSIO would be justified in concentrating on the exercise of its control mandate – as it currently mainly does – and on reviewing the services provided and their costs.

Liste des abréviations

AI	assurance-invalidité
al.	alinéa
art.	article
ATF	arrêt du Tribunal fédéral
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
cf.	comparez
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration (anciennement OCPA)
CP	contrat de prestations
Cst.	Constitution fédérale
LAI	loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAVS	loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
let.	lettre
LSu	loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions ; RS 616.1)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration (actuel CPA)
p. ex.	par exemple
PROSPREH	prestations ayant pour objet de soutenir et promouvoir la réadaptation des handicapés
Q.	énoncé ou extrait d'une question (questionnaire ou entretien)
R.	réponse ou extrait d'une réponse (questionnaire ou entretien)
RAI	règlement du 17 Janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RS 831.201)

1 Introduction

L'art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) constitue la base légale permettant d'allouer en Suisse des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides pour des prestations visant l'intégration sociale. Le volume financier destiné à la promotion de ces prestations s'établit à environ 150 millions de francs¹. Les subventions ne sont plus allouées qu'à des organisations dites « faïtières », qui fournissent des prestations fondées sur cet article à des personnes handicapées à l'échelle du pays ou d'une région linguistique. Au début des années 90 déjà, la loi a restreint le cercle des bénéficiaires aux organisations faïtières. En pratique cependant, le droit aux subventions s'étendait aux organisations « d'utilité publique » en général. Par conséquent, l'application de l'art. 74 LAI se caractérisait à l'époque par un nombre très élevé d'organisations récipiendaires de subventions² et par diverses entraves, comme le note un rapport de l'OPCA en 1995³.

Sur la base d'une évaluation détaillée, la Commission de gestion du Conseil des Etats formula donc en 1995 des recommandations pour une réforme de la pratique de subventionnement, qui devait se traduire par une clarification des critères distinguant les organisations ayant droit aux subventions (« organisation faïtière »), un renforcement du pilotage axé sur les prestations, ainsi qu'une base conceptuelle claire sur l'octroi de subventions (cf. Commission de gestion du Conseil des Etats, 1995). Une fois ces bases conceptuelles élaborées (cf. OFAS 1999a), une véritable réforme du système d'octroi de subventions⁴ aux organisations de l'aide privée aux invalides a été mise en place.

Le but de la présente évaluation est d'examiner la mise en œuvre et les effets de cette réforme, d'apprécier si les objectifs fixés à l'introduction de cette réforme du système de subventionnement sont atteints, de désigner ses forces et ses faiblesses et d'élaborer des bases de réflexion en vue d'éventuelles améliorations à y apporter. Cette évaluation est un des volets du programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité (PR-AI)⁵.

1.1 Construction du rapport

Le présent rapport s'articule en huit parties. Le chapitre 2 donne des indications sur les bases légales déterminantes et les buts essentiels du subventionnement analysé ; il cerne les contours de l'objet à évaluer et renseigne sur les diverses approches méthodologiques de l'étude. On y trouvera

¹ Ce montant correspond à la somme des subventions de l'AI en 2008 (cf. chap. 5).

² En 1998, le nombre d'organisations est estimé à environ 600, alors que celui des dossiers, de 1992 à 1995, était d'environ 750 (cf. Bucher, Huggenberger & Spieler Gonseth 2001, 5).

³ Les rapports citent, parmi les problèmes majeurs, la diversité des concepts relatifs aux organisations ayant droit aux subventions, le financement ex-post, la durée de l'attente d'une décision lors de demandes de subvention, le manque de capacités affectées au contrôle des prestations fournies (cf. Organe parlementaire de contrôle de l'administration 1995 ; voir aussi section 3.1).

⁴ Sur le plan juridique, il s'agit aussi, dans le nouveau système de subventionnement, de subventions au sens de la LSu (loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités).

⁵ Voir <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/00106/01326/index.html?lang=fr> (consulté le 20.11.2008).

aussi la liste des questions se rapportant à la conception, la mise en œuvre et les effets du système de subventionnement fondé sur l'art. 74 LAI.

Le chapitre 3 décrit la conception du système tel qu'il est depuis 2001, année de son entrée en vigueur, ainsi que les objectifs et mesures qui lui sont liés. Sa conception est replacée dans le contexte de la situation qui régnait avant 2001 ; les raisons à l'origine de la réforme y sont rappelées.

La mise en œuvre concrète est le sujet du chapitre 4, qui décrit plus précisément les mesures prises et la réalisation du passage au nouveau système de subventionnement. On y trouvera, traitée séparément, la question de savoir s'il existe une base légale suffisante au financement des prestations ayant pour objet de soutenir et promouvoir la réadaptation des handicapés (POSPREH).

La présentation des organisations qui, finalement, fournissent les prestations destinées aux personnes handicapées, et les explications sur le volume de ces prestations, font l'objet du chapitre 5. En se fondant sur les données concernant les prestations, les coûts et les bénéficiaires (données pour le controlling) transmises chaque année par les organisations qui perçoivent des subventions, il est possible de décrire globalement l'évolution des structures de fourniture ainsi que celle des offres.

Les chapitres 6 et 7 présentent les résultats des enquêtes réalisées pour cette évaluation. Le chapitre 6 est essentiellement consacré à l'analyse de l'application du système de subventionnement ; il s'appuie sur des entretiens menés avec des représentants de l'OFAS et des organisations faitières. L'objectif consistait à examiner quelles tâches l'OFAS assume en fait et comment les organisations faitières évaluent ce rôle.

L'analyse des conditions-cadre qui en résultent pour les organisations de l'aide privée aux invalides et des stratégies pour lesquelles elles optent est l'objet du chapitre 7. L'accent y est mis sur les structures d'incitation mises en place par le système de subventionnement pour les organisations faitières, de même que sur les rapports entre les organisations faitières et les autres organisations, désignées comme « sous-traitants », impliquées dans la fourniture de prestations.

Quant à savoir quelles conséquences découlent des résultats de cette étude pour optimiser le système de subventionnement en vertu de l'art. 74 LAI, cette question est abordée dans le huitième et dernier chapitre. Dans le cadre des conclusions, les auteurs évaluent si les objectifs visés par la réforme du système de subventionnement ont été atteints et dressent la liste des conclusions et des décisions de principe qu'elles supposent.

On trouvera la bibliographie juste après les conclusions. Les annexes présentent – outre l'index des pseudonymes utilisés pour identifier les personnes interrogées (représentants des organisations de l'aide privée aux invalides et de l'OFAS), dont les propos étayent ce travail – les questionnaires utilisés pour l'enquête auprès de ces responsables et auprès des organisations faitières et la synthèse des réponses données par celles-ci. La liste des abréviations utilisées a été placée au début du rapport.

2 Buts et objet de l'évaluation

La présente évaluation porte sur les subventions versées à l'aide privée aux invalides selon l'art. 74 LAI. Les paragraphes qui suivent précisent les bases légales pertinentes pour l'octroi de ces subventions. Ils esquissent aussi les dimensions, les objectifs, les problématiques et la méthodologie de l'évaluation.

2.1 Les bases légales : l'art. 74 LAI et l'art. 108 RAI

La législation sur l'AI règle les modalités de l'octroi des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides et dresse la liste des prestations faisant l'objet d'un cofinancement. L'objet de l'évaluation est limité à l'art. 74 de la **Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)**. Cet article définit les prestations donnant droit à des subventions de la façon suivante (état au 1^{er} janvier 2008) :

« L'assurance alloue des subventions aux organisations faïtières de l'aide privée aux invalides – aide spécialisée et entraide – actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique, en particulier pour l'exercice des activités suivantes :

- a. conseiller et aider les invalides ;
- b. conseiller les proches d'invalides ;
- c. favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention. »

L'article prévoit ainsi trois types de prestations en faveur des invalides et de leurs proches. Dans sa formulation au 1^{er} janvier 2008, l'art. 108bis du **Règlement sur l'assurance-invalidité (RAI)** précise les prestations considérées et y ajoute les prestations ayant pour objet de soutenir et promouvoir la réadaptation des personnes handicapées (PROSPREH)⁶ :

« ¹ Des subventions sont accordées pour financer les prestations suivantes, à condition qu'elles soient fournies en Suisse, de manière appropriée et économique :

- a. conseil et aide aux invalides et à leurs proches ;
- b. cours destinés aux invalides ou à leurs proches ;
- c. ...⁷
- d. prestations visant à soutenir et encourager l'intégration des invalides.

² L'office fédéral définit les prestations dans le détail. Ni l'activité des comités, ni celle des assemblées générales ou des délégués, ni les dépenses occasionnées par des collectes ne donnent droit à des subventions. »

Ces différents types de prestations servent de point de départ à la présente évaluation et permettent d'en circonscrire l'objet. On notera notamment que l'analyse ne tient pas compte des cours destinés à la formation continue du personnel spécialisé et du personnel de secrétariat des organisations de

⁶ Dans la mesure où les PROSPREH ne sont mentionnées qu'au niveau réglementaire, on peut se demander si ces prestations jouissent d'une base légale suffisante. Nous traitons de cette situation particulière à la section 4.4.

⁷ L'art. 108^{bis}, al. 1, let. c prévoyait des « cours destinés à la formation continue du personnel spécialisé et du personnel de secrétariat des organisations de l'aide privée aux handicapés ». Ce passage a été abrogé par le ch. I 17 de l'Ordonnance du 7 novembre 2007 sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, avec effet au 1^{er} janvier 2008 (RO 2007 5823).

l'aide privée aux invalides (cf. note 7) ; elle ne prend pas davantage en considération l' « accompagnement à domicile », dont le financement ne s'inscrit pas dans le cadre du nouveau système⁸.

Le Règlement sur l'assurance-invalidité fixe les conditions et les modalités d'octroi des subventions. Les bénéficiaires de subventions – et donc les organisations que l'évaluation doit prendre en compte – y sont définis à l'art. 108 de la façon suivante :

« ¹ Ont droit à des subventions les organisations reconnues d'utilité publique de l'aide privée aux invalides – aide spécialisée et entraide – pour les prestations qu'elles fournissent dans l'intérêt des invalides à l'échelle nationale ou dans une région linguistique. Les organisations doivent se consacrer entièrement ou dans une large mesure à l'aide aux invalides et peuvent déléguer à des tiers une partie des prestations à fournir. En cas de prestations similaires, elles sont tenues de conclure des arrangements entre elles afin d'harmoniser leurs offres respectives.

² L'office fédéral conclut avec les organisations au sens de l'al. 1 des contrats de prestations d'une durée maximale de trois ans, portant sur les prestations considérées. S'il s'avère impossible de conclure un contrat, l'office fédéral rend une décision susceptible de recours sur le droit aux subventions. »

Cette description des organisations (faitières) admises et des prestations donnant droit à des subventions ou incluses dans l'analyse trace les contours de l'objet central de la présente évaluation. Les dispositions d'exécution publiées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sous forme de circulaires contiennent des descriptions plus détaillées du système de subventionnement. Trois circulaires couvrent la période allant de 2001 à aujourd'hui, chacune correspondant à une période contractuelle de trois ans⁹.

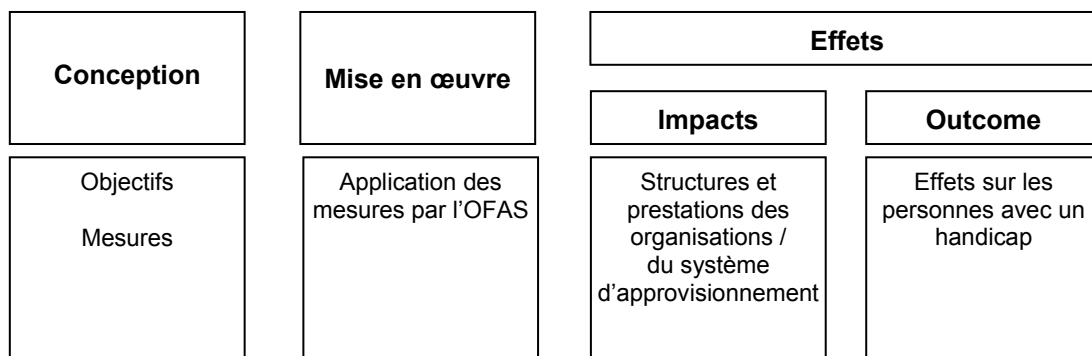
2.2 Les différentes dimensions du système de subventionnement selon l'art. 74 LAI

Dans la perspective de l'évaluation, le système de subventionnement au sens de l'art. 74 LAI constitue une mesure de protection sociale. Quatre dimensions peuvent être analytiquement distinguées (cf. Bussmann, Klöti & Knoepfel 1997, 70).

⁸ Le changement de système n'a pas eu d'incidence sur l' « accompagnement à domicile » dont le financement reste déterminé par les intrants (input) en vertu de l'art. 109 RAI. Des subventions peuvent être accordées pour les frais de personnel, à hauteur de quatre heures par personne accompagnée et par semaine au maximum. Ce type de prestation possède donc un statut particulier (cf. aussi OFAS 2001, 29).

⁹ Pour les exercices 2001-2003, voir OFAS 2001 ; pour les exercices 2004-2006, voir OFAS 2004 et pour les exercices 2007-2009, voir OFAS 2007

Illustration 2.1 : Les dimensions



Une première dimension correspond à la conception du système de subventionnement. Elle comprend l'ensemble des connaissances qui servent de base au système et qui se manifestent notamment dans le choix des objectifs et des mesures. Une distinction doit aussi être opérée entre la conception du système et sa mise en œuvre effective. Seul le niveau de la mise en œuvre permet en effet d'observer les procédures et les pratiques effectives, y compris lorsqu'elles s'écartent de ce qui avait été prévu au stade de la conception. C'est principalement le travail et le rôle de l'OFAS qui entre ici en ligne de compte.

Les dimensions de l'impact et de l'outcome s'intéressent aux effets du système de subventionnement. La dimension de l'impact analyse les effets et les résultats obtenus sur le groupe cible. Elle vise à décrire les structures et les prestations des organisations de l'aide privée aux invalides, en les replaçant à la fois dans le contexte propre à chaque organisation et dans le contexte général formé par la somme de ces différentes organisations, c'est-à-dire du système de fourniture dans son ensemble. Cette dimension couvre la fourniture des prestations relevant des quatre catégories suivantes : conseil, aide, cours et prestations ayant pour objet de soutenir et promouvoir la réadaptation des handicapés (voir section 2.1).

L'analyse des effets qu'entraînent les activités des organisations de l'aide privée aux invalides nous conduit naturellement aux destinataires des prestations au sens de l'art. 74 LAI, à savoir les personnes avec un handicap. Les effets sur les personnes concernées peuvent correspondre soit aux résultats directs de prestations ciblées (conseil, aide, cours), soit à des activités relevant des PROSPREH, qui ne contribuent qu'indirectement à l'amélioration de la situation des personnes handicapées. L'outcome correspond au niveau véritablement central, celui qui cherche à évaluer la contribution apportée à la modification d'un problème social (l'intégration des personnes avec un handicap).

2.3 Objectifs et questions de recherche

L'évaluation des subventions versées aux organisations de l'aide privée aux invalides répond à deux objectifs principaux. L'évaluation vise en premier lieu à étudier la mise en œuvre et les effets du changement de système concernant l'allocation des subventions au sens de l'art. 74 LAI. Elle cherche à vérifier que les objectifs fixés par cet article ont bien été réalisés et à identifier les forces et les faiblesses du nouveau système de subventionnement (évaluation sommative). L'évaluation

constitue en second lieu une base qui permet si nécessaire d'optimiser la conception ou la mise en œuvre du système actuel. Elle a par conséquent aussi pour objectif une éventuelle amélioration de la pratique présente (évaluation formative).

L'évaluation se concentre principalement sur la conception, la mise en œuvre et les effets (impacts) du système de subventionnement. L'enquête porte en conséquence avant tout sur les problématiques suivantes :

Problématiques liées à la conception du système de subventionnement :

- Pour quelles raisons et sur la base de quelles justifications les modalités de subventionnement selon l'art. 74 LAI ont-elles été modifiées à partir de 2001 ?
- Quels sont les objectifs et les mesures du nouveau système et comment la transition a-t-elle été organisée ?

Problématiques liées à la mise en œuvre du système de subventionnement :

- Quels sont les processus et les structures prévus dans la mise en œuvre du nouveau système de subventionnement ?
- Quels types de contrats de prestations (CP standard, CP avec un groupement et CP-cadre) sont-ils conclus et comment les décisions relatives aux demandes des prestations nouvelles ou élargies sont-elles prises ?
- Comment le contrôle sur la fourniture des prestations est-il exercé et quelles sont les sanctions prises en cas de manquement au contrat ?
- Quels sont les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre et où se situent les forces de la procédure ?
- Quel jugement les fournisseurs de prestations portent-ils sur la procédure, notamment en termes de transparence et de coûts (efficience) ?
- Quelle est l'importance des visites sur place et quels sont leurs objectifs du point de vue des fournisseurs de prestations et du service de l'OFAS compétent ?
- Le déroulement de la procédure et les prises de décision sont-ils toujours conformes à la loi ?

Problématiques liées aux effets du système de subventionnement :

- Quelles organisations fournissent des prestations et comment le système de fourniture, le volume des prestations ainsi que le profil des utilisateurs et des utilisatrices se sont-ils modifiés au cours du temps ?
- Comment les frais moyens par unité de prestation (par exemple par heure de consultation) ont-ils évolués avec le temps et quelles sont les variations observables à ce sujet ?
- Quelles mesures les organisations prennent-elles pour coordonner leurs offres et éviter les doubles emplois ?
- Quelles ressources les organisations engagent-elles pour remplir leurs obligations en tant que parties contractantes ?
- Comment les fournisseurs de prestations évaluent-ils dans l'ensemble les forces et les faiblesses du système de subventionnement et où situent-ils ses dysfonctionnements ?
- De quelle marge de manœuvre (entrepreneuriale) les organisations disposent-elles pour adapter leurs structures et leurs offres, développer de nouvelles prestations ou réduire leurs frais, et quel usage en font-elles ?
- Comment les organisations évaluent-elles le montant des subventions et à quelles restrictions sont-elles le cas échéant contraintes ?

Cette orientation générale de l'évaluation en explique aussi les limites. Le présent rapport n'est notamment pas en mesure d'examiner quels sont en fin de compte les effets du système de subventionnement au sens de l'art. 74 LAI sur ses destinataires, à savoir sur les personnes avec un handicap. L'évaluation de l'outcome exigerait un traitement bien plus complexe et méthodique que celui qu'il était possible de réaliser dans le cadre de cette étude.

2.4 Méthodologie

L'étude prend appui sur plusieurs approches méthodologiques, tant quantitatives que qualitatives, et fait appel à des sources variées. Quatre approches sont privilégiées.

Analyse documentaire

Pour reconstruire la conception du système de subventionnement au sens de la l'art. 74 LAI, qui est en vigueur depuis 2001, nous nous sommes avant tout appuyé sur l'analyse de documents écrits : rapports d'enquête et d'évaluation, lois, ordonnances et circulaires, procès-verbaux de délibérations parlementaires et – pour autant qu'ils soient disponibles – documents internes de l'OFAS (plans directeurs, procès-verbaux, formulaires, rapports de controlling, etc.). Du point de vue thématique, nous avons placé l'accent sur l'identification des objectifs liés au changement de système en 2001 et des mesures introduites à la suite de ce changement.

Analyse des données de controlling

De vastes données sont disponibles depuis 2001 ; elles correspondent aux informations que les organisations admises sont tenues de déposer chaque année auprès de l'OFAS pour documenter leurs prestations et leurs dépenses. Nous avons examiné ces données dans le cadre d'une analyse secondaire en tenant compte de deux éléments : d'une part, la composition et les possibles évolutions du système de fourniture au fil des années (par exemple l'apparition et la disparition d'organisations faïtières) ; d'autre part, l'évolution des prestations et des frais que les activités prévues à l'art. 74 LAI occasionnent pour les organisations. Les données des années 2001 à 2006 (en partie aussi celles de 2007) sont en général accessibles. En fonction de la problématique traitée, nous avons restreint l'analyse aux périodes qui garantissent une qualité suffisante des données. L'OFAS doit notamment avoir déjà traité ces données et vérifié leur plausibilité.

Entretiens dirigés

L'évaluation tient compte de la façon dont les principaux acteurs perçoivent et jugent le système de subventionnement ainsi que des stratégies qu'ils élaborent sur cette base. Elle s'appuie sur des entretiens dirigés que nous avons menés avec des représentants et des représentantes tant de l'OFAS (3 entretiens) que des organisations faïtières (10 entretiens). Nous avons choisi nos interlocuteurs en veillant à assurer la représentation la plus variée possible des organisations impliquées, que ce soit du point de vue de l'offre des prestations, du type de contrat, du nombre d'organisations en sous-traitance ou du montant de la subvention de l'AI. L'évaluation cherche à reconstruire les façons de voir, les pratiques et les stratégies. Elle vise à former une « grounded theory » (Strauss 1994) qui, tout en développant une approche exploratoire et inductive à partir de données empiriques, n'en demeure pas moins guidée par un cadre d'analyse théorique. Il en résulte une procédure par étapes (cf. Bohnsack 1993) dont le point de départ est la sélection des passages et des thématiques pertinents. Le matériel des entretiens étant très riche, l'évaluation est à dessein

sélective, à la fois pour ce qui est du matériel pris en compte – nous apportons une attention particulière aux séquences d'entrée des entretiens – et des thématiques retenues (en fonction du cadre d'analyse). Nous avons ensuite intégré les principaux résultats de cette analyse qualitative au questionnaire standardisé que nous avons envoyé aux organisations faïtières, ce qui nous a permis de soumettre l'analyse qualitative à une sorte de contrôle ou de validation.

Nous avons conduit les entretiens (deux en français et onze en allemand) durant les mois d'août (pour les trois entretiens avec des membres de l'OFAS), septembre et octobre 2008 (pour les dix entretiens avec des membres des organisations faïtières). Les entretiens ont été enregistrés sur bande magnétique et transcrits fidèlement à des fins d'analyse.

Dans ce rapport, nous reprenons le contenu des entretiens sous une forme paraphrasée et anonymisée (en utilisant des pseudonymes). Nous renvoyons à chaque fois aux numéros de ligne de la transcription. L'annexe A comprend la liste des pseudonymes utilisés ainsi qu'une courte caractérisation des organisations faïtières concernées ; les annexes B et C présentent les grilles d'entretien.

Enquête auprès des organisations faïtières

L'enquête empirique comprenait l'envoi d'un questionnaire écrit et standardisé à l'ensemble des organisations faïtières. Cela nous a permis d'évaluer la mise en œuvre et la réalisation des objectifs du système de subventionnement dans son ensemble, de fournir des renseignements sur les forces et les faiblesses de ce système, ainsi que d'analyser les stratégies des différentes organisations. Si les entretiens menés avec les membres des organisations faïtières nous ont servi de base à l'élaboration du questionnaire, celui-ci nous a permis de nous adresser à un nombre nettement plus important d'organisations. Nous avons réalisé l'enquête durant les mois d'octobre et de novembre 2008 en adressant le questionnaire, rédigé en trois langues (voir annexe D)¹⁰, à tous les membres des organisations faïtières considérés comme des interlocuteurs officiels par l'OFAS.

L'échantillon de l'enquête se compose de l'ensemble des organisations faïtières liées à l'OFAS par un contrat de prestations pour les exercices 2007 à 2009. Des 58 organisations faïtières retenues au total (échantillon initial)¹¹, 46 ont répondu à l'enquête (soit un taux de retour de 79 %). Le tableau 2.1 ci-dessous apporte des précisions concernant la taille de l'échantillon initial et le taux de retour par région linguistique.

¹⁰ La traduction du questionnaire et de la lettre d'accompagnement en italien et en français est de la responsabilité du service linguistique de l'OFAS.

¹¹ Deux spécificités expliquent la différence avec le nombre d'organisations faïtières en 2008 (voir 5.3.6). Tout d'abord, une même organisation a pu signer plusieurs contrats de prestations, par exemple en signant des contrats complémentaires dans le domaine du sport, du conseil juridique ou du conseil en matière de construction adaptée ; nous ne lui avons alors envoyé qu'un seul questionnaire en lui demandant de tenir compte de l'ensemble des contrats dans ses réponses. Ensuite, plusieurs organisations faïtières sont parfois regroupées sur un pied d'égalité au sein d'un groupement. Nous n'avons dans ce cas envoyé un questionnaire qu'à une seule de ces organisations, celle désignée pour assurer le contact avec l'OFAS.

Tableau 2.1 : Echantillon initial et taux de réponse, par région linguistique

	Envoyés	Reçus	Taux de retour
Allemand	45	34	75,6 %
Français	10	9	90,0 %
Italien	3	3	100,0 %
Total	58	46	79,3 %

Nous présentons les résultats de cette enquête auprès des représentants des organisations faitières sous forme de tableaux à l'annexe E. Nous nous abstenons dès lors de préciser les données chiffrées dans le texte qui suit.

3 Conception du nouveau système de subventionnement

Ce chapitre porte principalement sur la première des dimensions que nous avons précédemment identifiées, à savoir sur la « conception » du système de subventionnement (voir Illustration 2.1, section 2.1). Outre la toile de fond¹² qui a finalement conduit au nouveau système de subventionnement, nous présentons dans ce chapitre les objectifs visés par le changement de système, les mesures prises afin d'éliminer les déficits de l'ancien mode de financement, ainsi que les notions fondamentales définies à l'occasion de ce changement.

3.1 Circonstances de l'instauration du nouveau système

Environ 600 organisations de l'aide privée aux invalides recevaient, sur la base des demandes qu'elles devaient déposer chaque année, des subventions financières dans le cadre du régime en vigueur jusqu'en 2000 (cf. Aegerter 2001, 337). Ces subventions couvraient les frais de personnel considérés dans le domaine du conseil et de l'aide, ainsi que pour les cours et les transports relatifs aux activités de loisirs à l'attention des personnes handicapées.

Nous pouvons brièvement décrire certains des principaux inconvénients de ce mode de financement déterminé par les intrants :

- Cette façon de « subventionner des postes » dans les organisations de l'aide privée aux invalides ne se traduit pas par un accroissement correspondant des prestations dans les principaux domaines d'action concernés. Elle ne prévoit pas de contrôle des prestations effectivement fournies et profite aussi à des organisations dont le droit aux subventions ne peut pourtant pas être reconnu sur la base de l'art. 74 LAI.
- Les moyens financiers font l'objet d'un remboursement *ex-post* et le montant des subventions allouées est très différent d'une région linguistique à une autre (inégalités interrégionales).
- Le soutien financier profite davantage aux organisations qui disposent d'une forte puissance d'achat et possèdent leur propre personnel de direction qu'aux petites organisations et aux associations d'entraide.
- Le système ne permet pas d'identifier les fausses déclarations ou les ajustements organisationnels réalisés dans le but d'obtenir une plus grande part de financement.

En 1994, soit quelques années après la conclusion de la 3^e révision de l'AI (le 22 mars 1991), le groupe de coordination des deux chambres a chargé la section verticale 3 de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) de soumettre les subventions allouées aux organisations de l'aide privée aux invalides (art. 74 LAI) à un examen approfondi.

Pour réaliser son mandat, la section a mandaté le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'une évaluation impliquant à la fois un examen des tâches et un contrôle d'exécution. Le mandat visait d'une part à examiner si les subventions allouées aux organisations de l'aide privée aux invalides étaient encore justifiées, d'autre part à vérifier si l'application de l'article 74 était efficace et adéquate (cf. Contrôle parlementaire de l'administration 1995). Dans son rapport final à l'attention

¹² Le changement de système s'inscrit dans le prolongement de la 3^e révision de l'AI (22 mars 1991) et de la 4^e révision (2001). Nous n'avons pas pris en considération les travaux préparatoires de la 5^e révision, puisqu'ils sont postérieurs à l'instauration du nouveau système de subventionnement.

du Conseil fédéral, la commission du Conseil des Etats a confirmé en 1995 le bien-fondé du mandat prévu à l'art. 74 LAI. Ce mandat correspond aux besoins des invalides et de leurs proches, disait-il en substance ; il complète de manière judicieuse les prestations individuelles de l'AI (mesures de réadaptation, rentes). La commission estimait en outre que la solution retenue, à savoir la délégation d'un domaine d'action de l'AI à des tiers, correspondait à une interprétation opportune du principe de subsidiarité : grâce à leurs compétences techniques et matérielles, les organisations de l'aide privée aux invalides sont mieux placées que l'administration pour fournir aux invalides une aide de qualité ; étant en contact direct avec les bénéficiaires et leurs proches, elles ont aussi une meilleure connaissance de leurs besoins.

Tableau 3.1 : Recommandations de la CdG-E du 9 novembre 1995

Divergence entre la LAI et le RAI	
	<p>Recommandation 1</p> <p>La commission de gestion prie le Conseil fédéral de revoir la notion d'organisation faîtière de l'aide privée aux invalides et de prendre les dispositions législatives nécessaires afin de parvenir à une concordance entre l'art. 74 LAI et l'art. 108 RAI sur la question des bénéficiaires légitimes des subventions.</p>
Contrôle et coordination (gestion)	
	<p>Recommandation 2</p> <p>La commission de gestion prie le Conseil fédéral d'élaborer, en accord avec les cantons, les communes et les organisations faîtières de l'aide privée aux invalides, un projet de collaboration et de coordination dans le domaine des prestations de l'aide aux invalides¹³.</p>
Gestion axée sur les prestations	
	<p>Recommandation 3</p> <p>La commission de gestion invite le Conseil fédéral à mettre en œuvre, en application de l'art. 74 LAI, un financement des organisations d'aide aux invalides correspondant à un mode de gestion axé sur les prestations. Elle l'invite aussi à inscrire ce changement dans la loi à l'occasion de la prochaine révision de la LAI.</p> <p>Cela suppose que :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. le Conseil fédéral fixe des objectifs et des priorités dans le domaine de l'art. 74 LAI ; 2. l'OFAS établisse sur cette base des mandats de prestations attribués aux organisations d'aide aux invalides ; 3. l'assistance financière de la Confédération prenne la forme de forfaits, attribués si possible en situation de concurrence.
Recherche de résultats (y compris la qualité)	
	<p>Recommandation 4</p> <p>La commission de gestion invite le Conseil fédéral, en application de l'art. 74 LAI, à exercer un contrôle continu et systématique des prestations, notamment du point de vue de leur qualité et de leurs résultats¹⁴.</p>
Statut légal	
	<p>Recommandation 5</p> <p>La commission de gestion prie le Conseil fédéral de déterminer si les prestations d'assistance au sens de l'art. 74 LAI correspondent à des aides financières ou à des prestations d'assurance et de s'assurer de l'application cohérente de cette définition dans l'ensemble de l'administration.</p>

¹³ Cette recommandation résume les recommandations 2 et 4 du CPA (cf. Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle 1995).

¹⁴ Cette recommandation résume les recommandations 3 et 7 du CPA (*Ibid.*).

La commission estime en revanche que l'application de l'art. 74 LAI présente de nombreuses lacunes (cf. Commission de gestion du Conseil des Etats 1995, 450). Cet examen débouche sur cinq recommandations (cf. Tableau 3.1).

Le CPA a de plus estimé que l'OFAS ne remplit que partiellement son mandat de surveillance, puisque ses contrôles se concentrent en majeure partie sur le respect de la légalité et de l'exactitude comptable. Ces deux types de contrôle ne seraient par ailleurs pas conduits de manière suffisamment efficace. L'OFAS ne disposerait enfin pas des méthodes de contrôle et des ressources en personnel (postes et compétences) lui permettant d'examiner la mise en œuvre sur la base des critères de l'« opportunité » et de l'« emploi économe des fonds ».

Suite à ces critiques, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de proposer une réorientation du système de subventionnement à l'échéance de 1998¹⁵.

3.2 Objectifs, concepts et mesures du nouveau système

Le Conseil fédéral a estimé qu'une réorientation fondamentale était justifiée dans le domaine de l'aide privée aux invalides. Il a repris la majeure partie des recommandations de la CdG-E. En avril 1998, il a approuvé le projet élaboré par l'OFAS en collaboration avec des représentants des organisations et après consultation des cantons. Ce projet définit les principes de base de la politique à l'égard des personnes handicapées et les lignes générales du nouveau système de financement (cf. OFAS 1997). Fin mai 1999, conformément au mandat qui lui avait été confié, l'OFAS a présenté le concept de controlling qui a par la suite servi de base à l'élaboration du nouveau système de subventionnement (OFAS 1999a).

Les circulaires sur les subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides pour les exercices 2001 à 2003 (cf. OFAS 2001), les exercices 2004-2006 (cf. OFAS 2004) et les exercices 2007-2009 (cf. OFAS 2007) définissent le droit aux subventions (et les conditions d'octroi), l'étendue des prestations, les exigences en matière de controlling, les détails concernant les contrats de prestations, les questions relatives aux subventions AI/AVS, les questions de procédure ainsi que les dispositions transitoires et l'entrée en vigueur.

3.2.1 Vue d'ensemble des objectifs et des mesures

L'insertion et la réadaptation professionnelles demeurent l'idée fondamentale de la LAI et représentent à ce titre l'objectif principal de l'art. 74 LAI¹⁶. La notion de réadaptation doit être comprise au sens large et comprend notamment la promotion de l'intégration sociale (cf. OFAS 1997, 12). Cette conception est déjà présente dans le message relatif à l'introduction de la LAI, qui mentionne notamment le « perfectionnement [...] humain des invalides », au sens d'un renforcement de leur position sociale, comme l'une des activités des organisations faitières sur lesquelles l'assurance porte un jugement favorable (Conseil fédéral 1958, 87 [FF 1958 II 1248]).

¹⁵ Le Conseil fédéral a rédigé plusieurs prises de position durant la phase des travaux préparatoires (le 26 juin 1996 et le 18 décembre 1996); différents échanges de correspondance ont également eu lieu, tant entre la CdG et le Conseil fédéral qu'entre la CdG et le DFI.

¹⁶ Ce but est confirmé par l'art. 1a LAI, adopté lors de la 4^e révision de l'AI.

Le tableau 3.2 ci-dessous récapitule les objectifs et les mesures mentionnés dans les documents que nous venons de citer. Les sections suivantes esquissent les notions et les mesures les plus importantes.

Tableau 3.2 : Vue d'ensemble des objectifs et des mesures du nouveau système de subventionnement

Niveau	Objectif	Mesure
Mise en œuvre	Transparence concernant l'octroi et les bénéficiaires des subventions	Introduction des contrats de prestations
	Financement forfaitaire des prestations	Passage à un mode de financement déterminé par les produits (prestations)
	Evaluation systématique de la qualité et des effets des prestations	Introduction de mesures d'évaluation et de contrôle (visites sur place)
	Contrôle de l'utilisation efficace et opportune des ressources	Introduction d'un controlling
	Vérification de la preuve du besoin	Introduction d'une preuve systématique du besoin
	Utilisation efficace des ressources financières	Introduction d'un controlling
	Assurer la coordination de l'offre	Introduction d'une preuve systématique du besoin
Impact	Subventions réservées aux organisations faitières	Modification des conditions d'octroi des subventions au profit des organisations faitières
	Assurer la cohérence de l'offre de prestations à l'échelle nationale	Introduction d'une preuve systématique du besoin
	Assurer la bonne qualité des prestations	Introduction de normes de qualité
Outcome	« La réadaptation prime la rente »	Catalogue de prestations
	Intégration sociale	Catalogue de prestations

3.2.2 Modification des conditions d'octroi des subventions au profit des organisations faitières

Dans son projet de 1997, l'OFAS reconnaissait encore les organisations d'utilité publique actives au niveau cantonal¹⁷ comme de possibles bénéficiaires des subventions (cf. OFAS 1997). La modification de l'art. 118, al. 1, RAI (du 2 février 2000) a restreint le cercle des organisations admises aux organisations actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique.

Ce changement a permis de résoudre la divergence jusqu'alors existante entre la LAI et le RAI (voir la recommandation 1 de la CdG-E, Tableau 3.1). Seules les organisations faitières correspondant à la définition donnée ci-dessus sont désormais directement habilitées à contracter. La mise en œuvre du système de subventionnement ménage aux organisations faitières plusieurs options contractuelles et leur permet d'associer des tiers à la fourniture des prestations (sur la mise en œuvre, voir 4.2.2).

¹⁷ Le passage correspondant affirmait : « Les organisations privées d'utilité publique actives au niveau cantonal, qui défendent les intérêts de groupes entiers de personnes handicapées au sein d'un canton, doivent aussi être considérées comme des organisations faitières » (OFAS 1997, 18).

3.2.3 Introduction des contrats de prestations

Les contrats de prestations sont l'instrument essentiel prévu par le nouveau projet de l'OFAS (cf. OFAS 1997). L'étendue de l'offre de prestations ne doit ainsi plus dépendre des moyens budgétisés (intrants), mais d'un mode de gestion axé sur les prestations. Le rôle de la Confédération doit passer d'un contrôle du respect du budget (contrôle des intrants) à un rôle actif dans la détermination des prestations à fournir (produits).

Les contrats de prestations doivent se fonder sur trois principes : l'adéquation des prestations au besoin, la gestion fondée sur les prestations et l'analyse des effets. Parallèlement, cet instrument doit accompagner le passage d'un financement rétroactif axé sur les intrants à un mode de gestion fondé sur les produits et assurant un versement forfaitaire anticipé des subventions.

Le droit à bénéficier de subventions est conditionné à la réalisation des tâches prévues à l'art. 74 LAI¹⁸. Pour obtenir une vue d'ensemble des prestations financées et de leur évolution récente, nous devons définir les différentes prestations et les regrouper en catégories homogènes. Nous devons aussi, pour chacune de ces catégories de prestations, apporter des informations sur leurs destinataires (cf. OFAS 1999a ; pour la définition des différentes catégories, voir 4.2.1).

Avec la structuration des prestations, l'OFAS vise plusieurs objectifs : a) instaurer la transparence au sujet des prestations ; b) déterminer la marge de manœuvre dont les organisations qui fournissent ces prestations peuvent faire preuve dans l'utilisation des subventions de l'AI ; c) proposer un récapitulatif, au niveau national, des prestations prévues et cofinancées par l'AI ; et d) procéder à une analyse globale de l'offre quant à ses éventuelles lacunes et redondances¹⁹.

3.2.4 Introduction de la preuve du besoin

Une prémisses importante de la gestion du système est l'adéquation des prestations au besoin : l'offre de prestations est censée satisfaire des besoins effectifs. Les prestations ne doivent pas être une fin en soi des organisations et elles doivent correspondre aux intérêts des personnes concernées. L'OFAS suppose ainsi que les personnes handicapées sont en fin de compte les mieux placées pour savoir ce dont elles ont besoin. Déterminer et pondérer ces besoins n'est toutefois pas une entreprise facile, tant les situations de vie et les possibilités de les exprimer sont variées. C'est aux organisations qu'incombe la tâche essentielle d'identifier, sur la base de ce qu'elles observent dans leur travail quotidien, les prestations de service qui correspondent à un besoin. Le contact direct avec les personnes handicapées revêt à cet égard une grande importance. C'est aux organisations faitières de signaler et démontrer l'existence d'un besoin auprès de l'administration.

Les besoins évoluent au gré des modifications de la situation sociale. C'est pourquoi une réévaluation périodique est nécessaire, notamment avant chaque nouvelle période contractuelle. On ne saurait autrement garantir que l'offre des prestations de service soit en phase avec les besoins et qu'elle s'adapte de manière novatrice et flexible à l'évolution de la situation.

¹⁸ Le Tribunal fédéral a estimé que le droit fédéral confère aux organisations faitières de l'aide privée aux invalides au sens de l'art. 74 LAI un droit légitime aux subventions selon l'art. 74, al. 1, LAI (arrêt du 4 octobre 2000 [I.193/98]. La jurisprudence confirme ce point par exemple in ATF 129 V 226, p. 230).

¹⁹ Objectifs prioritaires A et D, ainsi qu'objectifs partiels 1 et 2, dans le document : art. 74, al. 1, let. a-c LAI : objectifs concrets de l'OFAS ; état : février 1999.

3.2.5 Changement des modalités de financement

Le financement forfaitaire fondé sur les prestations (au sens d'un forfait pour un paquet défini de prestations) est un instrument important de la gestion du système. L'analyse des besoins a permis d'acquérir des données de planification qui s'ajoutent aux données sur les prestations ayant servi de base aux négociations en vue d'un contrat de prestations. Grâce à ces différentes données, il est possible de déterminer à l'avance le montant de la subvention qui doit être proposé durant une période donnée pour des prestations au sens de l'art. 74 LAI. Ce montant doit pouvoir couvrir l'ensemble des prestations. Si l'analyse révèle l'apparition de nouveaux besoins qui ne sont jusqu'alors pas couverts, il convient d'en tenir compte dans l'ordre des priorités et l'exploitation des synergies. L'hypothèse demeure que l'AI ne couvre qu'une partie des frais de la fourniture des prestations (80 % des frais au maximum au niveau du contrat de prestations), les cantons et les communes continuant d'assumer leur rôle actuel.

Le financement des prestations des organisations faitières est fixé dans des contrats de trois ans. Les versements ont lieu deux fois par année (en mars et en septembre). Les subventions de l'AI ont un caractère forfaitaire et sont versées durant l'année d'exploitation.

Les moyens à disposition sont limités et ne parviennent pas à couvrir l'ensemble des besoins. Un autre principe de base de la gestion du système consiste donc à s'assurer de l'efficacité de la fourniture des prestations. Les organisations doivent veiller à ce que les moyens mis en œuvre respectent les critères d'économie et d'opportunité. L'objectif visé est que chaque dépense engagée profite au maximum aux personnes concernées.

La procédure de controlling prévoit que les organisations doivent présenter à l'OFAS des données détaillées sur leurs prestations. L'office peut ainsi comparer rétrospectivement les prestations effectivement fournies au montant des subventions versées par l'AI. Cette comparaison garantit d'une part la transparence et le pilotage par le biais des subventions versées aux mandataires. Elle permet d'autre part une comparaison des différents mandataires par des analyses portant sur les prestations et les coûts. Les éventuelles redondances ou zones de non-rentabilité peuvent elles aussi être analysées et, si nécessaire, réformées²⁰.

3.2.6 Introduction de normes de qualité et de mesures d'évaluation

La CdG-E estime que le système des mandats de prestations et des subventions forfaitaires ne suffit pas à garantir une application efficace de l'article 74 (cf. Commission de gestion du Conseil des Etats 1995). Elle estime que la qualité et les effets des prestations fournies par les organisations devraient pouvoir être contrôlés par ceux qui en sont les bénéficiaires finaux, c'est-à-dire par les personnes handicapées et leurs proches. Ces évaluations devaient ensuite permettre à la Confédération d'adapter l'offre de prestations en fonction des résultats obtenus et des besoins des bénéficiaires (méthode « bottom-up » ; cf. Commission de gestion du Conseil des Etats 1995, 453).

Garantir la qualité de l'offre des prestations cofinancées est une condition nécessaire à la réalisation des objectifs fixés par l'art. 74 LAI. C'est la raison pour laquelle il faut appliquer des standards de

²⁰ Objectifs premiers B et C ainsi qu'objectif partiel 3 dans le document : « Art. 74, al. 1, let. a-c LAI : objectifs matériels de l'OFAS » (état : février 1999).

qualité uniformes à l'échelle nationale, en veillant de les adapter aux exigences spécifiques de chaque prestation.

Les mandataires sont tenus de se conformer aux exigences qualitatives. La qualité des résultats des prestations fournies doit en particulier faire l'objet d'un contrôle périodique (satisfaction de la clientèle, utilité et efficacité, vérifiés au moyen de questionnaires, etc.). L'OFAS assure cette tâche de surveillance non seulement par la collecte, la vérification et le traitement des données de controlling, mais aussi par des visites périodiques chez les mandataires (pour les visites sur place, voir 4.2.6). Dans le domaine des PROSPREH, la réalisation des objectifs ne peut pas être vérifiée au moyen d'un traitement systématique des données. L'OFAS doit dès lors contrôler les analyses des effets et des évaluations que les partenaires sont tenus de réaliser pour chaque prestation (voir 4.2.5).

3.2.7 Introduction d'un controlling

Le concept de controlling de 1999 (cf. OFAS 1999a) formule déjà certains des principaux éléments de la procédure de contrôle. Les informations de base sur chacune des organisations affiliées à une organisation faîtière remplissent une authentique fonction de contrôle (jugement de la conformité à la loi et de l'évolution des coûts). En tant qu'autorité d'exécution, l'OFAS a en effet pour mandat de vérifier, à l'aide des informations pertinentes, que la répartition des moyens est conforme à l'art. 74 LAI. L'OFAS doit notamment s'assurer de la conformité à la loi et de la rentabilité. Chaque mandataire doit présenter un rapport annuel et un rapport de l'organe de révision. Le système de controlling permet à l'OFAS de remplir sa mission de la façon suivante :

- présentation transparente de la mise en œuvre ;
- contrôle de l'utilisation efficace et opportune des ressources²¹ ;
- élaboration d'instruments pour contrôler l'évolution des coûts ;
- garantie que chaque dépense engagée profite au maximum aux personnes concernées ;
- élaboration des standards qualitatifs et quantitatifs pour les prestations prévues ;
- mise en place d'une comparaison des coûts.

Les informations relatives aux prestations et à la comptabilité des organisations faîtières remplissent elles aussi une authentique fonction de controlling et sont utiles à la gestion du système (en servant de base à une analyse comparative). Elles permettent notamment de vérifier que les activités cofinancées par l'AI, qui est une assurance fédérale, bénéficient le plus équitablement possible à l'ensemble du territoire national et que l'offre de prestations soit, du moins dans ses caractéristiques essentielles, similaire pour tous les habitants du pays.

Si l'OFAS renonce à imposer un cadre comptable uniforme à l'ensemble des organisations admises, il formule néanmoins certaines exigences minimales en la matière (cf. OFAS 1999a ; cf. 4.2.3).

²¹ Les possibilités d'influencer l'efficacité de prestations particulières ont fait l'objet d'une expertise. Sa conclusion est que ces possibilités d'action sont improbables, voire inexistantes (cf. Egger 2002b, 26 ; pour le domaine des PROSPREH : Egger 2002a, 31).

3.3 Notions fondamentales du système de subventionnement

Certaines notions fondamentales jouent un rôle déterminant dans la nouvelle mouture du système de subventionnement. Elles sont des composantes pour les uns de la conception du nouveau système de subventionnement (cf. OFAS 1997) et pour les autres du concept de controlling (cf. OFAS 1999a).

3.3.1 La notion de « handicap »

Alors que le texte de la loi parle d'assurés, d'assurés invalides et d'aide aux invalides, la terminologie employée dans les circulaires de l'OFAS s'articule autour de la notion de personne handicapée. Des personnes sont considérées comme handicapées lorsqu'elles présentent une atteinte durable et importante à la santé physique, mentale ou psychique et qu'elles ont en conséquence besoin de prestations spécifiques selon l'art. 74 LAI pour faire face à leur situation. La circulaire 2001-2003 définit cette notion de la façon suivante :

« Dans le domaine d'application de la présente circulaire, sont considérées comme handicapées les personnes qui, en raison d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident, présentent une atteinte permanente ou de longue durée à la santé physique, mentale ou psychique et ont besoin de prestations spécifiques selon l'art. 74 LAI pour faire face à leur situation. » (OFAS 2001, 11)

Des modifications ont été apportées à la notion de « handicap » durant les périodes contractuelles ultérieures (voir section 4.3). Le cercle des bénéficiaires des prestations selon l'art. 74 LAI s'en trouve lui aussi modifié, de même que les groupes de personnes pour lesquels des organisations faïtières peuvent faire valoir des subventions.

3.3.2 L'exploitation au sens de l'art. 74 LAI

Des organisations peuvent recevoir des subventions de l'AI alors que leur offre de prestations ne se limite pas à des activités dans le cadre de l'art. 74 LAI. La notion d'« exploitation au sens de l'art. 74 LAI » prend alors tout son sens. Elle recoupe toutes les activités d'une organisation liées à la fourniture de prestations selon l'art. 74 LAI (OFAS 2004, 6).

Dans les faits, cela signifie que les organisations faïtières doivent établir une distinction entre l'exploitation ainsi comprise et leurs autres activités, par exemple lorsqu'elles documentent leurs coûts, leurs prestations ou leur clientèle.

3.3.3 Prestations spécifiques, fournies jusqu'ici, nouvelles et élargies

La notion d'organisation faïtière est liée à la fourniture de prestations au sens de l'art. 74 LAI. Des contrats de prestations ne peuvent en effet être conclus que pour des prestations spécifiques fournies à l'échelle nationale ou dans une région linguistique. Le principe qui s'applique est le suivant :

« Est considérée comme une prestation spécifique, une prestation faisant partie d'une certaine catégorie de prestations et destinée à un (des) groupe(s) cible(s) défini(s). » (OFAS 2001, 9)

En d'autres termes, cela signifie que chaque catégorie de prestations doit satisfaire au critère de la couverture géographique. Nous dressons plus loin (4.2.1) la liste des différentes catégories de prestations – par exemple : conseil social et aide aux personnes handicapées et à leurs proches.

Trois types de prestations spécifiques peuvent être distinguées (cf. OFAS 2001, 22s.). Les prestations « fournies jusqu'ici » sont des prestations spécifiques que l'organisation a fournies durant la période contractuelle précédente et pour lesquelles l'AI lui a versé une subvention. Les « prestations élargies » sont des prestations spécifiques identiques quant à leur contenu à des prestations fournies jusqu'ici, mais dont la quantité ou la qualité a été augmentée. Les mandataires peuvent dans ce cas solliciter une subvention plus élevée.

Une « prestation spécifique » est réputée nouvelle lorsque la catégorie de prestation ou le groupe cible est nouveau et n'était jusqu'alors au bénéfice d'aucune subvention de l'AI. Cette prestation n'était en outre pas encore proposée à l'échelle nationale ou dans la région linguistique concernée.

4 Mise en œuvre du nouveau système de subventionnement

Depuis 2001, l'OFAS ne verse des subventions pour des prestations au sens de l'art. 74 LAI qu'aux organisations faïtières et uniquement sur la base de contrats de prestations. Ce chapitre traite de la mise en œuvre de cette nouvelle conception dont nous avons exposé les principes au chapitre précédent. Après avoir présenté le passage au nouveau système, nous décrivons la mise en œuvre des différentes mesures. Nous exposons ensuite les modifications ultérieures à 2001. Nous traitons enfin, sous forme de digression, la question de la légalité du cofinancement des prestations PROSPREH dans le cadre des dispositions légales en vigueur.

4.1 Modalités du passage au nouveau système de subventionnement

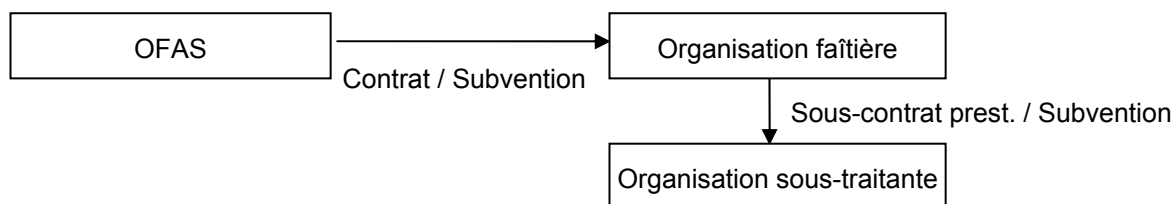
L'organisation du passage de l'ancien système de subventionnement au nouveau a relevé des défis importants, au premier rang desquels figuraient la réduction massive du nombre de contractants, le fait de devoir convenir contractuellement des subventions et des exigences en matière de prestations, ainsi que la mise en place de nouveaux instruments. Il convient de rappeler qu'en dépit de ces modifications, la formulation de l'art. 74 LAI est quant à elle restée identique et que la nature des prestations admises n'a pas été fondamentalement revue.

4.1.1 Distinction entre deux types d'organisations

Depuis 2001 – et conformément aux termes de la LAI – seules les organisations faïtières sont habilitées à percevoir des subventions de l'OFAS. Cette modification a donné lieu à une réduction massive du nombre de contractants qui s'élevait auparavant à environ 600. Le changement de système a ainsi introduit une distinction, importante dans le domaine de l'aide privée aux invalides, entre « organisations faïtières » et « autres organisations ». Ces dernières ne fournissent pas de prestations à l'échelle nationale ou d'une région linguistique et ne peuvent plus avoir de relations contractuelles directes avec l'OFAS. Elles ne peuvent obtenir de l'argent que de façon indirecte en s'associant à une organisation faïtière. Dans la circulaire rédigée durant la phase préparatoire au changement de système, l'OFAS adressait aux organisations actives au niveau local ou régional la recommandation suivante :

« Prenez immédiatement contact avec une organisation faïtière qui fournit des prestations de service identiques ou comparables aux vôtres. Commencez les négociations pour la conclusion d'un sous-contrat de prestations. » (OFAS 1999b)

L'illustration suivante explicite ce que la distinction entre organisation faïtière et organisation sous-traitante change aux relations entre l'OFAS et les organisations de l'aide privée aux invalides.

Illustration 4.1 : Relations OFAS – organisation faïtière – organisation sous-traitante

L'OFAS n'a pas accompagné de façon très active cet appel à la mise en réseau des organisations – en particulier à l'établissement de relations entre organisations faïtières et organisations sous-traitantes. Ce sont plutôt les organisations faïtières qui ont dû se charger de ce travail de coordination et d'affiliation. L'OFAS justifie sa retenue notamment par sa connaissance lacunaire des prestations concrètement fournies par les différentes organisations :

« C'est une forme d'optimisation. Le regroupement des organisations au sein d'organisations faïtières a naturellement conduit à des ajustements. C'était aussi souhaitable du point de vue de l'OFAS. Nous n'aurions absolument pas eu la possibilité de le faire nous-mêmes, notamment parce que nous n'avions pas les connaissances requises. » (Interview Gerber, 260-264)

Provoquer un ajustement structurel dans la composition des fournisseurs de prestations – par exemple la fusion d'organisations ayant une offre identique – n'était pas présenté comme un objectif explicite du changement de système. La constitution de structures de fourniture sous la forme d'organisations faïtières auxquelles peuvent s'associer des organisations sous-traitantes n'a pas été le fruit d'une intervention directe de l'OFAS²², mais plutôt le résultat de négociations conduites par les différentes organisations de l'aide privée aux invalides. Ces négociations devaient tenir compte de deux principes généraux :

- **le principe d'exclusion**, selon lequel un contrat de prestations n'était conclu avec une organisation faïtière que si aucune autre organisation faïtière ne proposait des prestations spécifiques semblables (cf. OFAS 2001, 30) ;
- **l'obligation de coordonner**, qui imposait aux organisations faïtières proposant des prestations semblables d'harmoniser leur offre, conformément à l'art. 108 RAI et à la circulaire de l'OFAS (OFAS 2001, 24).

Outre ces deux principes généraux, l'existence de plusieurs types de contrats de prestations (voir 4.2.2) a eu pour effet de restreindre ou au contraire d'élargir la marge de manœuvre pour la constitution de structures fournissant des prestations (voir le chapitre 5).

4.1.2 La détermination des subventions et des exigences en matière de prestations

Le passage à un « mode de financement lié aux produits (output) » impliquait l'élaboration de contrats de prestations précisant les prestations à fournir et les subventions versées à cette fin. Il faut ici tenir compte du fait que, dans l'ancien système, les informations à disposition de l'OFAS n'avaient porté que sur les subventions versées par l'AI aux organisations de l'aide privée aux invalides et non sur les prestations financées elles-mêmes. Le changement de système rendait donc nécessaire l'élaboration de bases de décision pour l'évaluation des subventions et des prestations.

²² L'OFAS a eu une influence sur certains regroupements.

Pour rationaliser les conditions d'octroi des subventions de l'AI, l'OFAS a décidé d'imposer deux exigences aux futurs mandataires ou aux organisations liées à un contrat :

- **la preuve du besoin** : un contrat ne pouvait désormais être conclu pour des prestations que s'il était prouvé que ces dernières correspondaient à un besoin (OFAS 2001, 23). Une distinction était établie sur ce point entre les prestations fournies jusque là et les nouvelles prestations. Pour les premières, l'OFAS a retenu 1998 comme année de référence. Les organisations ont ainsi été tenues de différencier leurs prestations sur la base d'un cadre unique correspondant aux « catégories de prestations » de l'année 1998 (OFAS 2001, 23) ;
- **le calcul des coûts complets** : les organisations devaient présenter les coûts complets des prestations qu'elles fournissaient et les chiffrer selon des critères uniformes en s'en tenant aux « expériences des années précédentes » (OFAS 1999b).

Les informations relatives aux prestations fournies jusqu'alors et à leurs coûts complets sont depuis 2001 des informations importantes pour les négociations d'un contrat de prestations. Dans les faits, néanmoins, la marge de manœuvre de ces négociations s'est révélée étroite en raison de ce que l'on appelle la « garantie des acquis ». Cette garantie fait référence aux subventions versées par l'AI en 1998 (année de référence)²³.

La garantie des acquis a de multiples conséquences sur la détermination des subventions et des exigences en matière de prestations. Les aspects suivants permettent d'en préciser la nature :

- **la « dot »** : la garantie des subventions accordées aux prestations déjà fournies en 1998 et remplissant les conditions de financement du nouveau système a influencé la formation des structures offrant des prestations (voir 4.1.1). A l'instar d'une dot, cette garantie a permis à des organisations de plus petite taille de nouer des relations avec une organisation faïtière²⁴ ;
- **l'absence d'appel d'offres** : le système de garantie des acquis a écarté une solution alternative qui aurait consisté à mettre au concours des prestations déterminées ;
- **l'absence de calcul des coûts** : la garantie des acquis a eu pour conséquence que les subventions de l'AI ont été pratiquement fixées d'avance à partir de 2001. Le montant des subventions n'est en effet pas censé couvrir une part des prestations en fonction d'un certain tarif (p. ex. un certain montant pour chaque consultation avec une personne handicapée). Il dépend plutôt des sommes versées dans le cadre de l'ancien système. Le montant de la subvention fixé dans un nouveau contrat de prestations correspond ainsi – sous réserve du cofinancement ou de la conclusion d'un contrat pour des prestations apparues après 1998 – à la somme des subventions reçues en 1998 par les organisations (faïtières et sous-traitantes) prenant part au contrat de prestations :

« En tant que valeur d'initialisation, les subventions de l'AI ont correspondu à la somme des différentes subventions. L'organisation a encore dû nous dire quelles prestations elle

²³ Le passage correspondant dans la lettre-circulaire 1/1999 précise : « Nous attirons expressément votre attention sur le fait que toute augmentation des cours ou des taux d'activité octroyée après juillet 1999 ne sera plus valable après 2000. Avec l'introduction du nouveau système de subventionnement en 2001, aucune garantie des droits acquis ne pourra être invoquée en faveur de telles augmentations » (OFAS 1999b).

²⁴ « (...) les organisations disposaient justement d'une sorte de dot. C'est avec leurs propres subventions qu'elles ont été accueillies par d'autres organisations » (Gerber, 554-556).

fournissait et dans quelle quantité. Cela correspondait à la situation de départ, à l'initialisation du nouveau système. » (Interview Gerber, 541-545)

- **la faible influence sur les exigences en matière de prestations** : la garantie des acquis a aussi rendu superflue l'exigence, pour l'OFAS, de chercher à influencer l'offre des prestations à fournir. Les exigences prévues dans les nouveaux contrats de prestations correspondent essentiellement – pour autant qu'une preuve du besoin ait été apportée – au volume des prestations de 1998. Ainsi, l'attribution de volumes de prestations au versement d'une subvention déterminée par l'AI n'a pas fait l'objet d'une nouvelle négociation ou d'un nouveau calcul, mais s'est référée aux expériences, aux estimations et aux pratiques d'attribution des subventions de l'ancien système ;
- **fonds additionnels** : la garantie des acquis a conféré de l'importance à la distinction entre fonds courants et fonds additionnels. Les fonds courants correspondent à la somme des subventions versées pour les prestations fournies jusqu'à la date de référence et qui ne doivent pratiquement plus être réparties entre les mandataires. Les fonds additionnels sont les ressources réservées chaque année pour des prestations nouvelles ou élargies (voir 3.3.3), c'est-à-dire pour une extension des prestations. Dans ce cas, la répartition entre les mandataires est en principe libre²⁵.

Ces différentes modalités du changement de système expliquent que le nouveau système de subventionnement ait hérité de plusieurs des aspects problématiques propres à son prédécesseur :

« Et en définitive, pour des raisons pragmatiques, on a tout simplement inscrit ces défauts dans le marbre. » (Interview Degen, 304-305)

Parmi ces aspects problématiques figure le fait que les différences dans le calcul des subventions qui existaient entre les organisations, entre les catégories de prestations ou entre les espaces géographiques (voir section 3.1) – des différences résultant du subventionnement de postes de travail – n'ont pas été corrigées. A cela s'ajoute le fait que l'offre de prestations a, dans l'ensemble, été actualisée.

4.1.3 L'introduction de nouvelles exigences et de nouveaux instruments

Les piliers du nouveau système de subventionnement étaient connus dès 1998 (cf. OFAS 1997). Les normes de qualité, la structure du controlling et la division des prestations en catégories distinctes ont confronté les organisations de l'aide privée aux invalides à de nouvelles exigences.

Pour la mise en œuvre de ces différents éléments, l'OFAS a travaillé en collaboration avec un groupe de représentants des organisations concernées qui a accompagné le changement de système. L'OFAS a en outre informé suffisamment tôt les organisations du changement en gestation. Cela a permis de franchir à temps les différentes étapes qui ont conduit à la mise en place définitive du nouveau système en 2001²⁶.

²⁵ Ces fonds sont toutefois très limités du fait de la nature du système et des « freins à la croissance » mis en place. En 2001, ces fonds étaient restreints à 3 % au maximum du montant total des subventions versées pour l'année comptable 1998 (cf. OFAS 2001, 70).

²⁶ Outre l'instauration déjà mentionnée d'une preuve du besoin et du calcul des coûts complets pour ses propres prestations (voir 4.1.2), la lettre-circulaire de 1999 prévoyait les étapes suivantes (cf. OFAS 1999b) : Formulez d'abord vos objectifs stratégiques (p. ex. dans un plan directeur) ; réglez et décrivez les tâches et les compétences de vos

Les exigences correspondantes étaient formulées de façon uniforme, sans tenir compte des éléments déjà existants dans les différentes organisations – par exemple la comptabilité analytique, le controlling et les descriptifs de poste. Il faut naturellement considérer les adaptations nécessaires dans les organisations à la lumière de la mise en œuvre effective des différentes mesures que nous présentons au point suivant.

4.2 Mise en œuvre des nouvelles mesures

Nous avons déjà mentionné (3.2.7) les principales mesures liées au changement de système. Dans les paragraphes qui suivent, nous esquissons leur mise en œuvre, en particulier la classification en différentes catégories de prestations, les contrats de prestations, le controlling, la preuve du besoin, les normes de qualité et les visites sur place.

4.2.1 La définition des catégories de prestations

Définir quelles prestations sont en fin de compte couvertes par l'art. 74 LAI ne constitue pas une mesure au sens propre. C'est néanmoins une opération qui a été essentielle à la concrétisation d'autres mesures, comme le controlling, la preuve du besoin ou les contrats de prestations.

Tableau 4.1 : Prestations et catégories de prestations (en 2001-2003)

Prestations selon le RAI	Catégories de prestations
Conseil et aide aux personnes handicapées ou à leurs proches	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil social et aide aux personnes handicapées (individuellement ou en groupe) • Conseil social et aide aux proches ainsi qu'à d'autres personnes de référence (individuellement ou en groupe) • Aide aux personnes handicapées dans des lieux d'accueil (en groupe ou, exceptionnellement, de manière individuelle) • Conseil en matière de construction aux personnes handicapées et/ou à leurs proches et à d'autres personnes de référence • Conseil juridique aux personnes handicapées et/ou à leurs proches et à d'autres personnes de référence
Cours pour personnes handicapées et/ou leurs proches	<ul style="list-style-type: none"> • Cours de réadaptation • Cours de perfectionnement • Activités de loisirs et de sport
Prestations ayant pour objet de soutenir et de promouvoir la réadaptation de personnes handicapées (PROSPREH)	<ul style="list-style-type: none"> • Information et relations publiques • Prestations ayant pour objet des thèmes spécifiques • Travail de fond/projets ayant pour objet un thème spécifique • Prestations de base pour l'encouragement de l'entraide

La notion de catégories de prestations fait référence à la différenciation de l'ensemble des prestations donnant droit à une subvention en vertu du RAI (voir aussi section 2.1). On distingue notamment 12 catégories de prestations (cf. Tableau 4.1).

organes et de vos employés (statuts, règlements, descriptifs de poste) ; décrivez vos activités / prestations de service, ainsi que les critères pour le contrôle de la qualité dans un catalogue de prestations ; élaborez une méthode d'analyse des coûts en rapport avec la dimension de votre institution ; conduisez une analyse des postes de frais appropriée.

La définition de ces catégories de prestations a été en quelque sorte le résultat d'un processus de négociations entre l'OFAS et le groupe d'accompagnement des représentants des organisations faïtières mentionné précédemment :

« Le catalogue des prestations existe, nous l'avons défini avec le groupe d'accompagnement. » (Interview Gerber, 812-813)

Les catégories de prestations ont été tantôt étendues ou précisées au cours du temps. C'est un point sur lequel nous reviendrons ultérieurement (voir section 4.3). Soulignons néanmoins que le changement de système a été l'occasion de mettre au point chacune de ces prestations et de dresser la liste des prestations ne donnant pas droit à des subventions (cf. OFAS 2001, 16 ss).

4.2.2 Trois types de contrats de prestations

Depuis lors, le contrat de prestations règle les rapports entre l'OFAS et une organisation faïtière. Les organisations sous-traitantes ne sont pas directement concernées. Sa durée de validité est de trois ans. D'un point de vue matériel, le contrat de prestations précise les organisations privées agissant pour le compte de l'AI, les besoins des personnes handicapées et de leurs proches qu'elles doivent satisfaire et les prestations pour y parvenir (cf. OFAS 1997, 16). Le contrat de prestations spécifie en particulier le type et l'étendue des prestations (ou catégories de prestations) qui doivent être fournies, le groupe cible, les exigences en matière de contrôle, les standards de qualité et les subventions de l'AI.

Vu les possibilités de regroupement entre organisations faïtières et d'affiliation d'organisations sous-traitantes, trois types de contrats de prestations (CP) sont en principe prévus (cf. OFAS 2001, 32 s.) :

- **le CP standard** : l'organisation consacre son activité entièrement ou principalement aux intérêts des personnes handicapées et fournit la prestation spécifique à l'échelle nationale ou dans une région linguistique. Aucune autre organisation ne fournit des prestations spécifiques semblables au niveau national ou dans la même région linguistique (exception : PROSPREH) ;
- **le CP avec un groupement** : les organisations consacrent leur activité entièrement ou principalement aux intérêts des personnes handicapées et fournissent une prestation spécifique semblable pour le même groupe cible à l'échelle nationale ou dans une région linguistique. Ensemble, ces organisations forment un groupement (société simple). La collaboration interne, les droits et les obligations réciproques ainsi que le choix de l'organisation interlocutrice de l'OFAS sont fixés par contrat. Le groupement d'organisations soumet son offre de prestations à l'OFAS sous forme coordonnée et consolidée ;
- **le CP-cadre** : les organisations faïtières fournissent une prestation spécifique semblable pour différents groupes cibles, un groupe cible au moins en recoupant un autre. Les organisations faïtières qui participent au CP-cadre fournissent leur prestation spécifique à l'échelle nationale ou au niveau d'une région linguistique et consacrent leurs activités entièrement ou principalement aux intérêts des personnes handicapées. Le CP-cadre détermine pour toutes les organisations faïtières concernées l'objectif des prestations spécifiques, la description de ces prestations, les exigences de qualité qui leur sont applicables, le controlling ainsi que l'organisation faïtière interlocutrice de l'OFAS. Chaque organisation conclut avec l'OFAS un avenant au CP-cadre dans lequel sont précisés les bases de l'organisation, les groupes cibles et la subvention de l'AI.

Du fait des chevauchements et des divergences entre les offres de prestations, les trois types de contrat prévoient des constructions différentes. Le CP standard est le cas normal, qui s'applique aux organisations faïtières dont les prestations sont en quelque sorte « uniques en leur genre » relativement à une catégorie de prestations et/ou à un groupe cible (monopole). Le CP avec un groupement est indiqué dans les situations où des prestations se chevauchent avec celles d'autres organisations faïtières. Il s'agit d'une association d'intérêts qui met en relation des organisations faïtières disposant des mêmes droits sans pour autant créer des redondances problématiques. Les prestations des organisations associées doivent être coordonnées en conséquence.

Le CP-cadre se présente comme un avenant : à côté d'un CP standard pour la partie « unique en son genre » de l'offre de prestations, les organisations faïtières peuvent conclure un contrat-cadre pour les prestations dont l'offre se chevauche avec celle d'autres organisations. Les cours de sport, les conseils en matière de construction ou les conseils juridiques sont en général concernés par ce type de contrat.

Les trois types de contrat admettent qu'une organisation faïtière peut déléguer une partie des prestations à des organisations sous-traitantes qui ne remplissent pas elles-mêmes les exigences imposées aux mandataires ou qui, pour une autre raison, ne sont pas considérées comme des partenaires de l'OFAS. La relation entre l'organisation faïtière et une organisation sous-traitante est régie de façon contractuelle.

4.2.3 Le controlling

La mise en place d'un instrument de controlling a été une innovation essentielle du nouveau système de subventionnement. Des données de controlling permettent depuis lors à l'OFAS de contrôler que l'utilisation des ressources est efficace et opportune. Elles garantissent aussi un mode de gestion permettant une affectation efficiente des ressources financières.

Les données de controlling que les mandataires sont tenus de présenter se partagent entre plusieurs catégories. Les principales catégories sont notamment les données relatives aux organisations, la comptabilité analytique, les statistiques sur les prestations et la clientèle, ainsi que la documentation concernant les prestations PROSPREH fournies. Nous apportons ci-dessous quelques précisions au sujet de ces données²⁷ :

- **données relatives aux organisations** : renseignements sur le nombre de collaborateurs, volume du travail bénévole, volume du travail honorifique, éléments de la comptabilité analytique de toutes les organisations liées à un contrat de prestations, activités et prestations (rapport annuel), documents comptables (rapport de l'organe de révision)²⁸ ;
- **comptabilité analytique** : une comptabilité analytique doit être présentée pour chacune des organisations liées par un contrat de prestations, ainsi qu'un compte consolidé pour l'ensemble

²⁷ Les circulaires décrivent plus en détail les exigences en matière de données et les définitions qui leur servent de fondement.

²⁸ Chaque organisation doit aussi mettre à la disposition de l'OFAS les informations suivantes, qui ne leur sont demandées qu'une seule fois (sauf en cas de changement) : les statuts, les actes de fondation, le but visé, la structure de l'organisation, l'organigramme, une brève description du champ d'activité et les objectifs stratégiques (p. ex. un schéma directeur) (cf. OFAS 2001, 22).

de ces organisations. La comptabilité doit respecter un certain schéma prédéfini²⁹, ou simultanément fournir les postes de frais ou les unités d'imputation correspondant aux différentes catégories de prestations (voir 4.2.1). Les organisations doivent tenir à jour les unités d'imputation pour lesquelles elles fournissent effectivement des prestations en y inscrivant leurs dépenses directes (frais de personnel, frais de locaux et frais matériels). L'objectif est en fin de compte le calcul des coûts complets, qui permet de répartir de manière adéquate et complète l'ensemble des frais entre les différents postes en fonction d'une clé de répartition³⁰ ;

- **statistiques sur les prestations et la clientèle** : les organisations doivent tenir, en permanence et de façon systématique, des statistiques au sujet de leurs prestations et des bénéficiaires de ces prestations (cf. OFAS 2001, 25). La documentation, qui respecte la distinction entre les différentes catégories de prestations (voir 4.2.1), comprend différents postes de saisie (voir ci-dessous le cas particulier des PROSPREH). Sous la rubrique « Conseil et aide » doivent être chaque fois indiquées les heures de travail engagées dans une catégorie de prestations. Le nombre de bénéficiaires d'une prestation (par exemple d'un conseil en matière de construction) doit être documenté, en précisant le nombre total de bénéficiaires, leur répartition entre les différents types de handicap (groupes cibles), la part des ayants droit à percevoir des subventions au sens de l'art. 74 LAI ainsi que leur canton d'origine (seulement pour les bénéficiaires subventionnés). S'agissant des cours destinés aux personnes handicapées et à leurs proches, les mêmes informations individuelles sont exigées pour l'élaboration des statistiques sur la clientèle. Doivent aussi être mentionnés le nombre de participants et le nombre de jours ou d'heures de cours effectivement suivis par catégorie de prestations ou par type de cours. Les statistiques concernant les prestations et la clientèle doivent toujours être présentées à l'OFAS de façon consolidée, c'est-à-dire au niveau du contrat de prestations dans son ensemble ;
- **documentation des prestations PROSPREH fournies** : les modalités de saisie des informations relatives à ce type de prestations ont été relativement peu précisées au moment de l'instauration du controlling en 2001. Seules les prestations fournies et leur volume devaient être documentés dans le détail. Les organisations étaient aussi tenues d'indiquer le nombre d'heures de travail réalisées pour chaque catégorie de prestations (cf. OFAS 2001, 29).

Le contrat de prestations précise à chaque fois les données de controlling nécessaires. Il mentionne aussi les délais : les données de controlling doivent être présentées à l'OFAS chaque année, au plus tard six mois après la clôture d'un exercice comptable (soit le 30 juin).

Grâce à ces informations, l'OFAS peut établir des relations et des comparaisons entre divers éléments. Il peut par exemple comparer les exigences en matière de prestations prévues dans le

²⁹ En reprenant les catégories suivantes : charges d'exploitation (frais de personnel, locaux, autres charges d'exploitation), produits d'exploitation (produit de la vente de marchandises et de prestations, subventions de l'AI et de l'AVS, de la Confédération, des cantons et des communes, résultat financier, résultat des immeubles d'exploitation), résultat d'exploitation (= produits d'exploitation – charges d'exploitation), résultat hors exploitation (= produits hors exploitation – charges hors exploitation) ; résultat de l'entreprise (= résultat d'exploitation + résultat hors exploitation) (cf. OFAS 2001, 50).

³⁰ Les mesures utilisées comme clés de répartition sont les heures de travail pour le personnel, le nombre de mètres carrés pour les locaux et une part des coûts totaux réservés pour la direction, l'administration et les organismes responsables de l'organisation (OFAS 2001, 56).

contrat avec les prestations effectivement fournies (comparaison des résultats avec les objectifs). Il peut aussi mettre en relation les coûts complets avec des catégories et des unités de prestations homogènes (par exemple les coûts pour chaque heure de conseil social). Cette dernière possibilité permet en toute rigueur de comparer les rapports coûts/prestations entre plusieurs contrats de prestations (pour plus de détails à ce sujet, voir section 6.3). Les statistiques de l'AI, c'est-à-dire les statistiques sur les prestations d'assurance selon la LAI, peuvent constituer une autre source de référence pour l'OFAS. Ce dernier peut par exemple rapporter, pour chaque canton, le nombre de personnes faisant valoir leur droit aux prestations selon l'art. 74 LAI au nombre total de bénéficiaires de prestations de l'AI (toutes prestations confondues).

4.2.4 La preuve du besoin

Depuis 2001, une preuve du besoin est exigée pour toutes les prestations donnant lieu à une subvention (voir 3.2.4). Il revient aux organisations ayant conclu un contrat de la fournir et à l'OFAS de l'approuver.

Les informations nécessaires répondent à quatre questionnaires conçus à cet effet (OFAS 2001, 23 s.) qui portent essentiellement sur les éléments suivants (cf. OFAS 1999) :

- une description détaillée des prestations proposées ;
- des informations concernant l'évolution des besoins des personnes handicapées (ainsi que de leurs proches et des personnes de référence) au cours des trois dernières et des trois prochaines années ;
- une description a) des objectifs quantitatifs et qualitatifs (quant au contenu) à atteindre auprès du groupe cible, b) des éléments sur lesquels se fonde la conviction que les divers groupes-cibles souhaitent atteindre ces objectifs, et c) de l'amélioration que ces objectifs apportent aux conditions de vie des personnes handicapées ;
- des éléments prouvant que la possibilité de coordonner les prestations avec d'autres fournisseurs a été explorée ; la documentation des contacts pris à cette occasion.

Pour les périodes contractuelles qui ont suivi (2004-2006 et 2007-2009), l'exigence de la preuve détaillée du besoin ne s'est plus appliquée qu'aux prestations nouvelles et élargies.

4.2.5 Normes de qualité

La circulaire applicable aux exercices 2001 à 2003 (qui s'applique encore) stipule notamment que les organisations sont tenues de satisfaire les conditions posées par l'OFAS en matière de qualité (OFAS 2001, 31). Les différentes normes précisent chaque fois les critères de contrôle applicables (par exemple : pièces justificatives disponibles sur place, confirmation par l'organe de révision, documents à remettre) (cf. OFAS 2001, 58 ss). En termes de contenu, les normes visent surtout la qualité de la structure, des processus et du résultat. Elles portent principalement sur des critères formels suivants (cf. OFAS 2001, 58 ss) :

- **la qualité de la structure** : il s'agit d'une organisation d'intérêt public avec un organe directeur travaillant de manière honorifique ; la finalité et les objectifs stratégiques sont définis ; les tâches, les compétences et la responsabilité des organes de l'organisation et de la direction sont précisés ; un profil des exigences et un descriptif est établi pour chaque fonction ; tous les

collaborateurs ont un contrat de travail juridiquement valable ; il existe une comptabilité d'exploitation (comptabilité analytique avec répartition des frais par unité d'imputation) ;

- **la qualité des processus** : les prestations sont définies en détail (différenciées en fonction des groupes cibles et du rayon d'action, assorties d'objectifs fixés, de mesures permettant d'atteindre ces objectifs et de critères permettant d'en contrôler la réalisation). Les qualifications des collaborateurs sont précisées en fonction de la catégorie de prestations (p. ex. conseil social et aide : formation dans le domaine du travail social, formation équivalente ou plusieurs années d'expérience pratique dans le travail social avec perfectionnement). Concernant les PROSPREH, les objectifs et le genre des activités doivent être définis. L'information fournie dans le cadre du domaine « informations et relations publiques » doit être régulière, claire et axée sur les groupes cibles ;
- **la qualité du résultat** : définition obligatoire d'instruments permettant de mesurer la satisfaction des clients à l'égard des prestations relevant des domaines « conseil et aide » et « cours » ; information des clients quant à leurs droits et obligations ; communication d'informations à des tiers uniquement avec l'accord des clients. S'agissant des « PROSPREH », obligation dès 2001 de procéder périodiquement à des analyses des effets ou à des évaluations.

Ces normes s'appliquent non seulement aux organisations faitières, mais aussi aux organisations sous-traitantes.

4.2.6 Les visites sur place

Lors de la conception du système, l'OFAS avait prévu d'effectuer une visite de chaque organisation faitière au moins une fois par période contractuelle (mais aussi de visiter des lieux d'accueil et d'assister à des séances de conseil ou à des cours, également une fois par période contractuelle³¹). En pratique, cette fréquence n'a pas pu être respectée. Les visites n'ont actuellement pas lieu à l'improviste, mais sont organisées d'entente avec les organisations faitières concernées. Visiter des organisations sous-traitantes est alors aussi possible. Ces visites sur place, lourdes à planifier et à réaliser, n'ont pas encore lieu de façon coordonnée. L'OFAS reconnaît lui-même que des mesures doivent être prises à ce sujet :

« Il y a certains points que nous devons encore améliorer, par exemple le controlling sur le terrain, c'est-à-dire les visites sur place. Nous devons prendre des mesures dans ce domaine. Nous devons boucler la boucle et donner aux informations sur les prestations une certaine plausibilité, en nous assurant sur place que les prestations fournies correspondent à ce qui est annoncé. » (Interview Gerber, 332-338)

³¹ Voir le concept de base « Utilisation des données de controlling Art. 74 LAI » (état au 16 juillet 2002). L'idée est aussi de vérifier par sondage que les prestations fournies correspondent aux statistiques sur les prestations.

4.3 Modifications depuis 2001

Les contrats de prestations conclus avec les organisations faïtières ont une validité de trois ans. Le passage à une nouvelle période contractuelle offre l'occasion d'apporter des innovations à la conception du système de subventionnement. Les modifications principales décidées à la fin de la première période de 2001 à 2003 ont été les suivantes (cf. OFAS 2003a) :

- **le frein à l'endettement** : le financement des prestations selon l'art. 74 LAI est concerné par le frein à l'endettement adopté par le peuple en automne 2001. Les subventions de l'AI pour les prestations nouvelles et élargies ne peuvent se monter à plus de 1,8 % du volume financier antérieur ;
- **la comptabilité analytique** : les organisations faïtières doivent désormais présenter non seulement une comptabilité analytique consolidée au niveau du contrat de prestations, mais aussi une comptabilité analytique pour chaque organisation faisant partie d'un contrat de prestations.

La période contractuelle actuelle (2007-2009) a donné lieu à d'autres modifications. Les plus importantes portent sur (cf. OFAS 2006) :

- **les ayants droit** : la notion de personne handicapée est définitivement liée à une décision de l'AI. Si une incapacité de gain attestée de 10 % ne suffit plus, la décision peut en revanche remonter jusqu'à un maximum de 10 ans ;
- **une nouvelle catégorie de prestations** : la « mise en relation avec des services d'aide ou d'interprètes » est désormais considérée comme une catégorie de prestations à part entière représentant un poste de frais distinct (elle relevait auparavant des PROSPREH) ;
- **le bonus handicapés** : les organisations faïtières (y compris les organisations sous-traitantes) qui emploient des personnes handicapées peuvent recevoir un bonus financier dans le cadre du contrat (cf. Aegerter 2001, 338). Depuis 2007, l'emploi de personnes au bénéfice d'une décision de l'AI (datant de 10 ans au plus) donne droit à un paiement complémentaire. Le bonus était auparavant limité aux personnes désavantagées dans la recherche d'un travail ou limitées dans leur performance (cf. OFAS 2001, 37) ;
- **une précision sur ce qu'il faut comprendre par « large mesure »** : une précision est apportée à la condition d'octroi d'une subvention qui stipule que les organisations faïtières doivent consacrer leurs activités dans une large mesure à l'aide aux personnes handicapées. La clientèle de l'exploitation selon l'art. 74 LAI doit être composée d'au moins 50 % de personnes handicapées³².

Dans l'ensemble, on constatera que ces ajustements n'ont pas fondamentalement modifié la conception du système introduit en 2001 dont les aspects essentiels sont encore en vigueur aujourd'hui.

³² Il suffisait auparavant qu'au moins la moitié des heures de travail fournies soit consacrée à des personnes avec un handicap, c'est-à-dire à des activités au sens de l'art. 74 LAI. Le Tribunal fédéral avait confirmé cette règle dans son arrêt du 28 janvier 2003 (cf. ATF 129 V 226).

4.4 Digression sur la base légale des PROSPREH

L'art. 74 LAI énumère « en particulier » les prestations suivantes : conseiller et aider des invalides, conseiller les proches d'invalides, favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention. Les prestations ayant pour objet de soutenir et de promouvoir la réadaptation de personnes handicapées (PROSPREH) n'y sont en revanche pas explicitement mentionnées, alors qu'elles sont citées au niveau réglementaire (art. 108^{bis} RAI) (voir section 2.1).

Nous faisons ici une digression afin de déterminer dans quelle mesure la base légale du financement des PROSPREH peut être qualifiée de suffisante.

En principe, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives aux tâches et aux prestations de la Confédération (art. 164, al. 1, let. d, Cst.). Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.).

L'art. 74, al. 1, LAI est la base légale formelle de l'octroi de subventions pour des tâches fournies par des organisations faïtières de l'aide privée aux invalides (aide spécialisée et entraide). Les dispositions d'exécution se trouvent à l'art. 118 ss RAI, qui mentionne les PROSPREH. L'OFAS a précisé dans une circulaire ce que recouvre la notion de PROSPREH (art. 108, al. 1, let. d). Il s'agit notamment des prestations en matière d'information et de relations publiques, des prestations ayant pour objet des thèmes spécifiques, du travail de fond ou de projets ayant pour objet un thème spécifique, ainsi que les prestations de base pour l'encouragement de l'entraide (voir 4.2.1).

Les prestations donnant droit à des subventions qui figurent à l'art. 74, al. 1, LAI profitent directement aux invalides et à leurs proches. A l'inverse, une partie seulement des PROSPREH – environ un quart du nombre d'heures fournies – est directement adressée à cette catégorie de personnes (en particulier les prestations ayant pour objet des thèmes spécifiques, voir 5.3.3), le reste ne leur profite qu'indirectement. En pratique, les coûts complets des PROSPREH s'élèvent à près de 95 millions de francs (en 2006), ce qui représente environ 32 % des coûts totaux pour l'exploitation au sens de l'art. 74 LAI (voir 5.4.1).

Une part non négligeable des dépenses totales selon l'art. 74, al. 1, LAI profite ainsi de façon indirecte aux personnes handicapées et à leurs proches, alors même que la LAI ne prévoit que le subventionnement de prestations directes. Il est donc légitime de se demander si l'octroi de subventions aux PROSPREH repose sur une base légale suffisante.

L'art. 74, al. 1, LAI stipule que l'assurance-invalidité verse des subventions « en particulier » aux activités énumérées aux let. a à c. Cette formulation suggère que l'octroi de subventions peut être étendu à d'autres activités.

La première question que devons nous poser est de savoir si la LAI prévoit une délégation de compétences à l'autorité chargée d'édicter l'ordonnance. Nous constatons que le législateur a prévu une délégation des compétences à l'art. 75, al. 1, LAI : le Conseil fédéral fixe le plafond des subventions prévues à l'art. 74 LAI et peut en subordonner l'octroi à d'autres conditions ou à l'accomplissement de certaines obligations. Par ailleurs, l'OFAS règle le calcul des subventions et les conditions d'octroi. L'étendue de la délégation législative est ainsi clairement définie. Or, elle ne confère pas à l'autorité chargée d'édicter l'ordonnance la compétence de reconnaître d'autres

activités donnant droit à des subventions. On peut donc en déduire que la LAI ne prévoit pas de délégation de compétence concernant l'octroi de subventions aux PROSPREH.

En faisant figurer l'expression « en particulier » dans l'art. 74, al. 1, LAI, le législateur a accordé aux autorités chargées d'appliquer le droit – en l'occurrence l'OFAS – une certaine marge d'appréciation. Il laisse à l'OFAS la possibilité, en fonction des circonstances concrètes, d'examiner si l'octroi de subventions à d'autres activités pourrait être approprié. La seconde question que nous devons examiner est de savoir si l'OFAS est habilité, en faisant usage de sa capacité d'appréciation, à allouer des subventions aux PROSPREH.

Lorsqu'elles appliquent leur pouvoir d'appréciation à des cas concrets, les autorités sont liées par la Constitution. Elles doivent en particulier respecter les principes de l'égalité de traitement et de la proportionnalité. Elles sont tenues de préserver l'intérêt public ainsi que le sens et le but de l'ordre juridique (cf. Häfelin, Müller & Uhlmann 2006, N 441).

Les PROSPREH ne sont pas incompatibles avec la Constitution (cf. art. 111 s Cst.). Seule une analyse des situations particulières permettrait de déterminer si les principes d'égalité de traitement et de proportionnalité ont été respectés en l'espèce. Une telle analyse dépasse toutefois le cadre de la présente étude. Le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 24 octobre 1958 relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité (cf. Conseil fédéral 1958, 1247) précisait déjà que les organisations faîtières de l'aide privée aux invalides s'occupent de tâches qui, du point de vue de l'assurance, sont de grande importance. C'est notamment le cas du fait de prodiguer conseils et assistance aux invalides et à leurs proches. Le rapport de la CdG-E a lui aussi retenu que les activités énumérées à l'art. 74 LAI correspondent aux besoins des personnes handicapées comme à ceux de leurs proches et qu'elles complètent de manière judicieuse les prestations individuelles de l'AI (cf. *Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle* 1995, 450). La réalisation des activités au sens de l'art. 74, al. 1, LAI correspond donc à l'intérêt public. Pour que ces prestations puissent être effectivement fournies aux invalides et à leurs proches, il faut que les conditions-cadre correspondantes soient garanties. Les subventions versées aux PROSPREH contribuent à cet état de choses. Elles servent donc un intérêt public et sont conformes au sens et au but de l'art. 74 LAI.

Il en résulte que l'exercice de son pouvoir d'appréciation peut justifier que l'OFAS verse des subventions aux PROSPREH. Si tel est le cas, alors une autorité hiérarchiquement supérieure – en l'occurrence le Conseil fédéral – doit logiquement avoir elle aussi la possibilité de reconnaître les PROSPREH comme des prestations donnant droit à des subventions.

Nous en déduisons la recommandation suivante. Comme nous l'avons déjà mentionné, la base juridique des dispositions fondamentales relatives aux prestations de la Confédération doit résider dans une loi fédérale (art. 164, al. 1, let. d, Cst.). L'importance d'une norme provient notamment de sa portée financière (cf. Häfelin et al. 2006, N 397 ss). Il est vrai que les exigences relatives à la détermination d'une norme et de son fondement dans un acte législatif formel sont en règle générale moins sévères dans le domaine de l'administration de prestations. Si des décisions concernant les dépenses de subventions (par exemple les subventions au sens de l'art. 74, al. 1, LAI) doivent certes reposer sur une base légale, le niveau et le degré de précision de la norme dépendent du type de matière à régler. Un critère essentiel dans ce contexte est de savoir si les prestations en question ont un caractère exceptionnel ou périodique (cf. Häfelin et al. 2006, N 416, avec renvoi à ATF 118 la 46, 61 ss). Or, les subventions versées aux PROSPREH sont à la fois régulières et financièrement importantes. Il en résulte que même si, comme nous l'avons exposé ci-dessus, le

Conseil fédéral est habilité à reconnaître les PROSPREH comme des prestations donnant droit à des subventions, nous recommandons d'accorder sur le long terme aux PROSPREH une base juridique formelle propre.

5 Evolution de l'offre de prestations et des structures fournissant des prestations

Le présent chapitre décrit l'offre de prestations et les structures fournissant des prestations et se fonde sur des données que les organisations faïtières présentent chaque année aux fins de controlling et que l'OFAS dépouille. Elles concernent pour l'essentiel les périodes 2001-2003 et 2004-2006, tandis que nous disposons, pour les deux premières années de la période 2007-2009, des informations relatives aux contrats et aux organisations bénéficiaires. L'analyse de ce grand volume de données est axée sur la description des structures fournissant des prestations (profil des contrats de prestations et des organisations bénéficiaires), des prestations fournies et de leurs coûts.

5.1 Nombre de contrats de prestations et d'organisations bénéficiaires

Depuis l'introduction du nouveau système de subventionnement, le nombre de contrats de prestations est resté très stable : 70 contrats ont été conclus pendant la période 2001-2003 et un de moins durant les deux périodes suivantes³³. Nous constatons un léger recul du nombre de sous-traitants : de la première période (545) à la troisième (527), cette baisse est d'environ 3 %. Un sous-traitant peut intervenir dans plusieurs contrats : pendant la période 2001-2003, 19 d'entre eux s'étaient affiliés à deux contrats au moins ; pour les périodes 2004-2006 et 2007-2009, le chiffre est respectivement de 15 et 14 organisations (cf. Tableau 5.1).

Tableau 5.1: Tableau des contrats de prestations, organisations faïtières et sous-traitants pour les périodes 2001-2003, 2004-2006 et 2007-2008

	2001-2003	2004-2006	2007-2008
Contrats de prestations (CP)	70	69	68
Organisations faïtières (comptées une seule fois si elles ont signé plusieurs contrats)	61	59	58
Sous-traitants (ST)	545	529	527
ST (comptés une seule fois s'ils se sont affiliés à plusieurs contrats)	526	512	512
Total CP et ST	615	598	595
Total CP et ST sans comptage à double	587	571	570
Total des organisations³⁴	582	568	567

L'OFAS conclut un contrat de prestations avec une organisation faïtière si les conditions d'octroi sont remplies pour les subventions régies par l'art. 74 LAI. Dans cette perspective, une et une seule organisation faïtière est attribuée à chaque contrat de prestations. Parallèlement, une organisation

³³ On remarque en l'occurrence une continuité remarquable : si l'on tient compte de la période actuelle (2007-2009), 65 organisations faïtières sont actives en tant que telles sur les trois périodes étudiées. Pour l'évolution de la situation dans le cas des sous-traitants, cf. 7.3.2.

³⁴ Les écarts entre « Total CP et ST sans comptage à double » et « Total Organisations » s'expliquent par le fait que certaines organisations sont à la fois parties contractantes et sous-traitants d'autres contrats.

faïtière peut, en tant qu'organisation, conclure plusieurs contrats avec l'OFAS. Dans les pages qui suivent, la notion de contrats de prestations fait référence aux contrats³⁵, et celle d'organisation faïtière aux organisations (sans comptage à double).

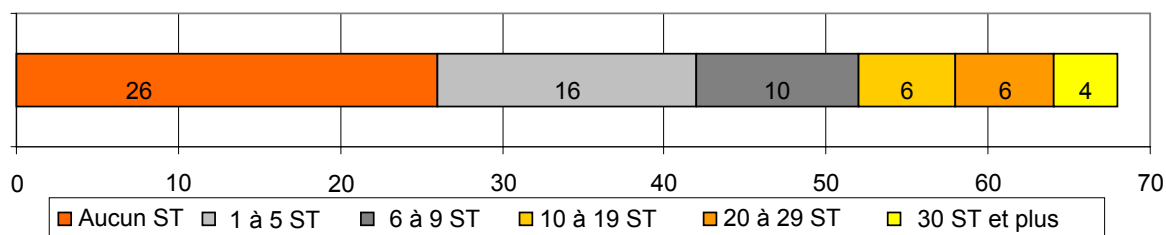
5.2 Caractéristiques des structures fournissant des prestations

5.2.1 Profil des contrats de prestations

La majorité des contrats de prestations peut être attribuée au **type d'organisation** de l'aide spécialisée et un nombre moindre à l'entraide. Pour la période contractuelle 2007 à 2009, 40 contrats de prestations tombent ainsi dans la catégorie de l'aide spécialisée et 28 dans celle de l'entraide. S'agissant du **type de contrat**, 51 contrats de prestations sont considérés standards, six relevant du conseil juridique et six autres étant des contrats de groupement/standards. Finalement, trois sont des contrats de conseil en matière sportive et deux de conseil en matière de construction.

Nous constatons des variations considérables quant au **nombre de sous-traitants** : environ 38 % des contrats de prestations (26) sont exécutés sans sous-traitance, 24 % (16) font appel à entre un et cinq sous-traitants et quatre englobent au moins 30 sous-traitants (cf. Illustration 5.1).

Illustration 5.1: Nombre de contrats de prestations selon le nombre de sous-traitants par contrat (période 2007-2009)



Pour la période 2004-2006, nous disposons de données sur les **catégories de prestations**³⁶ (teneur 2006) pour 58 contrats de prestations³⁷. Les contrats les plus fréquents sont ceux qui englobent quatre catégories de prestations (31 %, soit 18 contrats), deux catégories de prestations (29 %, soit 17 contrats) et trois catégories de prestations (16 %, soit 9 contrats)³⁸.

Des 58 contrats de prestations pour lesquels nous disposons de données sur les catégories de prestations, 51 fournissent des prestations dans le domaine des PROSPREH (soit une proportion de 88 %). Quarante contrats de prestations portent sur des cours pour les personnes handicapées et leurs proches et 37 sur le conseil social et l'aide aux personnes handicapées et à leurs proches

³⁵ L'OFAS attribue un numéro distinct à chaque contrat, peu importe que l'organisation faïtière ait déjà signé de contrats avec l'OFAS ou non.

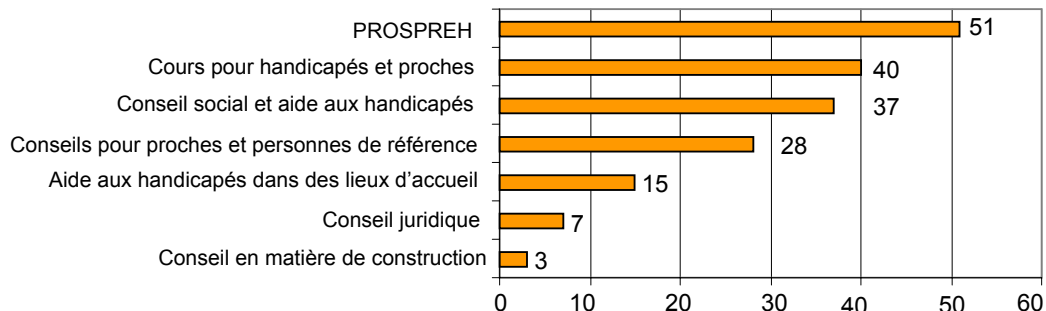
³⁶ Les sept catégories de prestations établies figurent au point 4.2.1 : conseil en matière de construction ; conseil juridique ; aide aux handicapés dans des lieux d'accueil ; conseil aux proches et aux personnes de référence ; conseil social et aide aux handicapés ; cours pour handicapés et leurs proches et PROSPREH.

³⁷ Documents relatifs à la période contractuelle 2004-2006 de l'OFAS (teneur 2006).

³⁸ Sept contrats englobent cinq catégories de prestations et six contrats une seule. Un seul contrat de prestations porte sur l'ensemble des sept catégories.

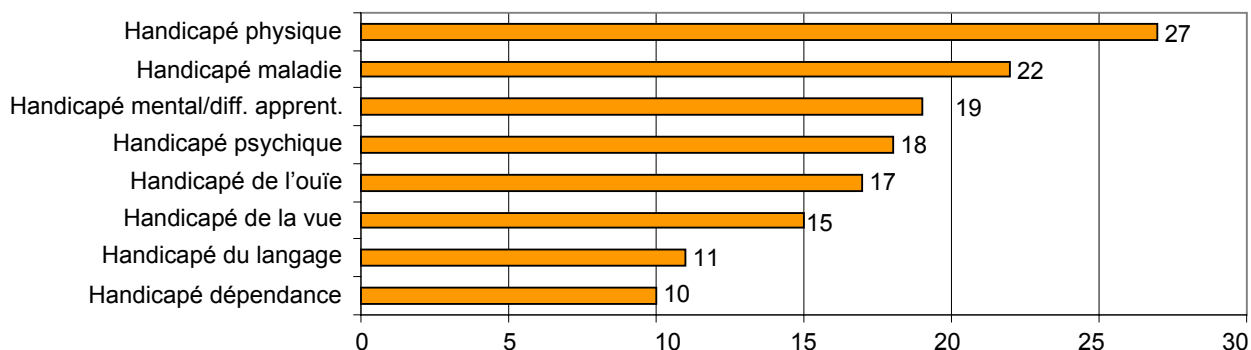
(cf. Illustration 5.2). Les contrats régissant la fourniture de conseils en matière de construction ou de conseils juridiques sont rares.

Illustration 5.2 : Nombre de contrats de prestations par catégorie de prestations (période 2004-2006 ; teneur 2006)³⁹



Dans la plupart des contrats de prestations, les offres sont conçues pour un seul **groupe cible** : pour la période 2004-2006, cela était vrai pour 40 des 58 contrats de prestations (soit 69 %). Le groupe cible figurant le plus fréquemment dans les contrats de prestations est celui des personnes handicapées physiques, soit 27 fois, et ceux figurant le moins souvent sont celui des personnes ayant un trouble de langage et celui des personnes présentant un handicap par suite de dépendance (11 et 10 fois ; cf. Illustration 5.3).

Illustration 5.3 : Nombre de contrats de prestations par groupe cible (période 2004-2006 ; teneur 2006)⁴⁰



Sur la base des données de 2006, l'analyse de la **portée géographique** de l'offre montre que, sur les 58 organisations faitières, 33 étaient actives à l'échelle nationale et 25 dans une région linguistique⁴¹. Les prestations étaient fournies par 11,8 **collaborateurs ou collaboratrices** en moyenne (en équivalent plein temps (EPT), données tirées de 60 contrats de prestations).

³⁹ Documents relatifs à la période contractuelle 2004-2006 de l'OFAS (teneur 2006).

⁴⁰ Documents relatifs à la période contractuelle 2004-2006 de l'OFAS (teneur 2006).

⁴¹ On entend par « active dans une région linguistique » que la clientèle provient d'au moins 80 % des cantons d'une région linguistique et par « active à l'échelon national » que la clientèle provient d'au moins 80 % des cantons d'au moins deux régions linguistiques (cf. OFAS 2007, 11 ss). En 2006, 14 organisations faitières sont effectivement présentes dans toute la Suisse, c'est-à-dire que leur clientèle provient des 26 cantons.

Néanmoins, seule la moitié des contrats de prestations indiquait plus de 4,4 EPT et, pour près de 12 % des contrats, moins d'un EPT est affecté à l'exécution de l'offre.

L'analyse des **ressources humaines des sous-traitants** montre que, en 2006, 2,2 collaborateurs et collaboratrices en moyenne (en EPT, données de 505 sous-traitants) étaient affectés à la fourniture des prestations régies par l'art. 74 LAI. Près de 60 % des sous-traitants (298 organisations) consacraient moins d'un EPT à la prestation.

5.2.2 Evolution des subventions de l'AI

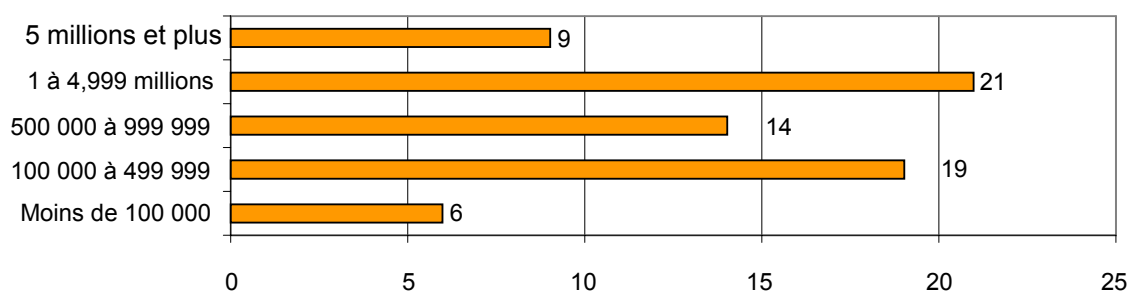
Entre 2001 et 2008, les subventions de l'AI enregistrent une augmentation annuelle, comme le montre le Tableau 5.2.

Tableau 5.2 : Total des subventions de l'AI et variation annuelle (2001-2008)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Subventions de l'AI (en millions de francs)	130,9	133,2	135,2	136,7	140,2	144,5	149,2	150,6
Variation annuelle en %		1,8	1,5	1,1	2,6	3,1	3,3	0,9

La **subvention de l'AI par contrat de prestations** est très variable : le montant de la subvention le plus fréquent varie entre 1 million et 5 millions de francs l'an : c'est le cas de 21 contrats de prestations (soit 27,5 %) sur les 69 conclus pour la période 2004-2006. Six contrats de prestations – soit 8,7 % - ont reçu moins de 100 000 francs (cf. Illustration 5.4). La subvention moyenne par contrat est d'environ 2,1 millions de francs pour 2006 (médiane : environ 774 000 francs).

Illustration 5.4 : Nombre de contrats de prestations selon le montant de la subvention annuelle de l'AI (2006)



La **contribution de l'AI à l'échelon des sous-traitants** s'élève en 2006 à 190 000 francs en moyenne (médiane : environ 65 000 francs, données de 505 sous-traitants). La subvention, qui ne peut être en principe transmise que par le biais d'une organisation faïtière, peut, dans quelques cas, dépasser le million (11 sous-traitants, soit 2,2 %). Pour plus de la moitié des sous-traitants (51 % ou 258 sous-traitants), le montant de la subvention de l'AI est inférieur à 100 000 francs.

5.3 Evolution des prestations

Cette section analyse les prestations financées et encouragées par les subventions de l'AI et la part de celles-ci. Les données se fondent exclusivement sur les statistiques des prestations qui se réfèrent à la période 2004-2006⁴².

5.3.1 Conseil et aide

En 2006, 884 000 heures au total ont été consacrées au conseil et à l'aide. Près de 180 000 allocataires de l'AI ont mis ces prestations à contribution. Par ailleurs, quelque 13 000 proches comptaient aussi parmi les bénéficiaires de cette catégorie de prestations.

La comparaison de certaines statistiques des prestations avec le total des subventions de l'AI montre que, alors que les subventions augmentent légèrement, c'est surtout le nombre de personnes handicapées ayant bénéficié d'un conseil ou d'une aide qui est en augmentation (cf. Tableau 5.3).

Tableau 5.3 : Total des subventions de l'AI, statistiques annuelles et variation annuelle (2004-2006)

	(variation annuelle en %)		
	2004	2005	2006
Subventions de l'AI (en millions de francs)	137	140 (2,6)	145 (3,1)
Total des heures de conseil et d'aide	872 889	868 360 (-0,5)	884 135 (1,8)
Nombre total de handicapés conseillés et aidés	159 976	169 320 (5,8)	179 905 (6,3)
Nombre total de proches conseillés et aidés	13 874	13 711 (-1,2)	13 164 (-4,0)
Nombre total de handicapés suivant des cours	100 603	130 918 (30,1)	134 390 (2,7)

5.3.2 Cours pour personnes handicapées

Pendant la période 2004-2006, les organisations ont proposé plus de 23 000 cours pour des handicapés et pour leurs proches. Durant la même période, le nombre de participants avoisinait 423 000 personnes⁴³.

La ventilation par type de cours montre que les cours de sport et de loisirs constituent environ la moitié de tous les cours proposés (cf. Tableau 5.4).

⁴² Nous estimons que les statistiques des prestations de la première période contractuelle (2001-2003) ne sont pas assez fiables. Quant à celles de la période en cours, elles n'ont pas encore été vérifiées et plausibilisées.

⁴³ Des participants, 86 % sont des personnes concernées, c'est-à-dire des handicapés, et 14 % des proches.

Tableau 5.4 : Statistiques des cours pour handicapés (total 2004-2006)

	Activités de sport et de loisirs	Réadaptation	Cours de perfectionnement	Total
Nombre de cours	11 938	5 213	6 425	23 576
Nombre de participants	208 853	116 940	97 307	423 100

Si on analyse les types de cours entre 2004 et 2006, on constate que 195 318 personnes handicapées ont fréquenté un cours semestriel ou annuel, 107 187 un cours d'un jour et 56 531 un cours en bloc.

5.3.3 PROSPREH

Les prestations ayant pour objet de soutenir et de promouvoir la réadaptation de personnes handicapées (PROSPREH) se retrouvent dans pratiquement tous les contrats de prestations (cf. 5.2.1). Toutefois, nous ne constatons qu'une faible hausse dans les années 2004-2006 ; pendant cette période, 770 000 heures environ étaient consacrées chaque année à ces prestations (cf. Tableau 5.5).

L'évolution des prestations PROSPREH montre que, pendant la période étudiée, environ 47 % de ces prestations étaient consacrées à l'information et aux relations publiques et un quart à des prestations de services. Le travail de fond et l'encouragement de l'entraide constituaient 19 % et 11 % respectivement des heures (cf. le Tableau 5.5).

Tableau 5.5 : Nombre d'heures et répartition des heures par sous-catégorie des PROSPREH (2004-2006)

Année	Information et relations publiques	Prestations de services	Travail de fond	Encouragement de l'entraide	Total
	(part par année en %)				
2004	357 963 (46)	180 713 (23)	151 593 (20)	81 566 (11)	771 834
2005	356 362 (46)	182 490 (24)	144 577 (19)	84 151 (11)	767 580
2006	362 572 (47)	185 443 (24)	147 417 (19)	78 466 (10)	773 898
Total	1 076 897 (47)	548 646 (24)	443 587 (19)	244 183 (11)	2 313 312

5.3.4 Prestations par type de handicap

Les prestations régies par l'art. 74 LAI, qui sont ouvertes à différents types de handicap, sont saisies selon huit types (cf. Tableau 5.6).

Dans la catégorie de prestations **Conseil et aide**, les handicapés psychiques formaient le plus grand groupe pour la période 2004-2006, puisqu'un quart environ des bénéficiaires présentaient ce handicap. Ils étaient suivis en importance par le groupe des handicapés mentaux et des personnes ayant des difficultés d'apprentissage, avec une proportion de 20 %, soit quelque 100 000 personnes en tout de 2004 à 2006. Les handicapés du langage et les personnes présentant un handicap par suite de dépendance constituaient des groupes de moindre importance. Les proches de handicapés physiques représentaient le principal segment parmi ceux qui mettent également ces prestations à contribution. Les proches de personnes présentant un handicap par suite de dépendance avaient,

en proportion, davantage recours aux conseils de l'aide privée aux invalides que les personnes concernées présentant ce type de handicap.

Tableau 5.6 : Statistiques du conseil et de l'aide par groupe cible (total 2004-2006)

	Nombre de handicapés	Nombre de proches	Heures de conseil individuel
Groupe cible	(part en %)		
Handicapés mentaux/ayant des difficultés d'apprentissage	101 538 (20)	4 432 (11)	347 084 (13)
Handicapés de l'ouïe	55 097 (11)	174 (0)	83 388 (3)
Handicapés physiques	66 436 (13)	14 816 (36)	433 710 (17)
Handicapés par suite de maladie	86 589 (17)	5 283 (13)	520 984 (20)
Handicapés psychiques	132 806 (26)	6 409 (16)	479 801 (18)
Handicapés de la vue	55 870 (11)	2 977 (7)	481 466 (18)
Handicapés du langage	838 (0)	176 (0)	3 761 (0)
Handicapés par suite de dépendance	10 027 (2)	6 482 (16)	275 190 (10)
Total	509 201 (100)	40 749 (100)	2 625 384 (100)

S'agissant de la fréquentation des **cours**, la catégorie des handicapés mentaux et des personnes présentant des difficultés d'apprentissage est celle qui compte le plus de participants (39 %). Les handicapés par suite de maladie constituent, eux, un tiers des participants ou plus précisément 34 % (cf. Tableau 5.7). Les handicapés psychiques, soit la clientèle principale des conseils et de l'aide, ne fréquentent guère les cours.

Tableau 5.7 : Statistiques des cours par groupe cible (total 2004-2006)

Groupe cible	Nombre de handicapés	Nombre de proches
Handicapés mentaux/ayant des difficultés d'apprentissage	141 293 (39)	11 130 (36)
Handicapés de l'ouïe	24 741 (7)	4 042 (13)
Handicapés physiques	43 157 (12)	4 557 (15)
Handicapés par suite de maladie	123 352 (34)	6 944 (22)
Handicapés psychiques	5 922 (2)	91 (0)
Handicapés de la vue	19 616 (5)	3 564 (12)
Handicapés du langage	659 (0)	225 (1)
Handicapés par suite de dépendance	296 (0)	370 (1)
Total	359 036 (100)	30 923 (100)

5.3.5 Offres de prestations par région linguistique

Considérées selon l'origine de la clientèle, les offres de prestations⁴⁴ sont au nombre de 791 (2006) dans les cantons alémaniques, de 274 dans les cantons romands et de 44 en Suisse italophone (total, y c. les offres de prestations pour la clientèle provenant d'un autre canton : 1138). Par canton, le nombre d'offres de prestations varie en 2006 entre 24 (canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures) et 53 (canton de Berne).

A titre de comparaison, nous pouvons faire référence à la part des handicapés conseillés sur la totalité des bénéficiaires d'une mesure de l'AI (indépendamment de l'art. 74 LAI). En 2006, cette part était de 15,9 % sur l'ensemble de la Suisse⁴⁵.

5.3.6 Comparaison entre statistiques et objectifs

Une comparaison entre les statistiques (valeurs réelles) et les objectifs (valeurs visées) pour chaque catégorie de prestations figure au Tableau 5.8. Elle tient compte de la totalité des contrats de prestations. Dans neuf cas, les valeurs réelles dépassent les objectifs des catégories de prestations pour la période 2004-2006. Dans trois cas, elles ne les atteignent pas.

L'OFAS compare les valeurs réelles aux objectifs dans chaque contrat de prestations en calculant la moyenne des frais par unité de prestation. Cette comparaison est surtout à usage interne. Pour l'exécution des contrats de prestations, il est bien plus important de prendre en compte les écarts par rapport aux objectifs pour ce qui est du nombre de personnes conseillées ou prises en charge, du nombre de cours, ainsi que des participants à ceux-ci. Pour reprendre la pratique des contrats de prestations, nous estimons que les valeurs réelles sont « supérieures » aux objectifs lorsque l'écart dépasse + 5 % et qu'elles sont « inférieures » lorsque cet écart dépasse - 5 %⁴⁶.

S'agissant des conseils⁴⁷ entre 2004 et 2006, les objectifs sont dépassés 82 fois, sur la base de 129 cas⁴⁸ pour lesquels nous disposons et des valeurs réelles et des valeurs visées, soit un pourcentage de 64 %. Les objectifs ne sont pas atteints dans 35 cas (27 %). Douze cas ne présentent pas d'écart ou celui-ci reste dans la fourchette admise. Les 129 cas se réfèrent à 57 contrats exploitables, dont 23 contrats (18 %) présentent dans au moins une catégorie de prestations des valeurs réelles inférieures de plus de 5 % aux objectifs.

⁴⁴ Ces données sont calculées sur la base de sept catégories de prestations (cf. 5.2.1).

⁴⁵ Même si on ne tient compte ici que des conseils, nous constatons néanmoins que la majorité des ayants droit, soit des allocataires de l'AI, ne met à contribution aucune prestation régie par l'art. 74 LAI.

⁴⁶ Les valeurs réelles supérieures ne sont présentées qu'à titre comparatif, l'OFAS ne traitant ou ne signalant pas spécialement le dépassement des objectifs (cf. aussi 6.3.2).

⁴⁷ Les catégories de prestations sont le conseil en matière de construction, le conseil aux proches et aux personnes de référence, l'aide aux handicapés dans les lieux d'accueil, le conseil juridique, le conseil social et les brefs conseils.

⁴⁸ Un cas est un jeu de données tirées des statistiques des prestations de l'OFAS qui incluent les objectifs et les valeurs réelles de la catégorie de prestations de ce contrat. Les valeurs réelles sont le nombre d'ayants droit en vertu de la LAI et de la LAVS. En fonction de la catégorie de prestations, il s'agit du nombre de handicapés, du nombre de proches ou du nombre d'heures de brefs conseils. Lorsque nous ne disposons pas des valeurs réelles pour les trois ans, nous modifions en conséquence la comparaison avec les objectifs.

Tableau 5.8 : Comparaison entre statistiques de prestations et objectifs, par catégorie de prestations (2004-2006)

Conseils	Unité (objectifs)	Objectifs	Résultats	En % de l'objectif
Conseils brefs	Nombre d'heures	314 871	382 848	122
Conseil social et aide aux handicapés	Nombre de handicapés	240 354	237 730	99
Conseil aux proches et aux personnes de référence	Nombre de proches	54 885	46 895	85
Aide dans lieux d'accueil	Nombre de handicapés et de proches	225 090	308 945	137
Conseil en matière de construction	Nombre de handicapés	1 818	2 253	124
Conseil juridique	Nombre de handicapés et de proches	11 025	15 399	140
Cours handicapés / proches				
Cours en bloc	Nombre de cours	4 179	4 589	110
	Nombre de participant(e)s	50 148	60 720	121
Cours d'un jour	Nombre de cours	4 059	5 580	137
	Nombre de participant(e)s	102 672	145 049	141
Cours semestriels et annuels	Nombre de cours	19 425	13 407	69
	Nombre de participant(e)s	180 954	217 331	120

Remarque : les objectifs et les valeurs réelles comprennent dans les deux cas les ayants droit selon la LAI et la LAVS, ainsi que les personnes n'ayant pas droit.

5.4 Evolution des coûts

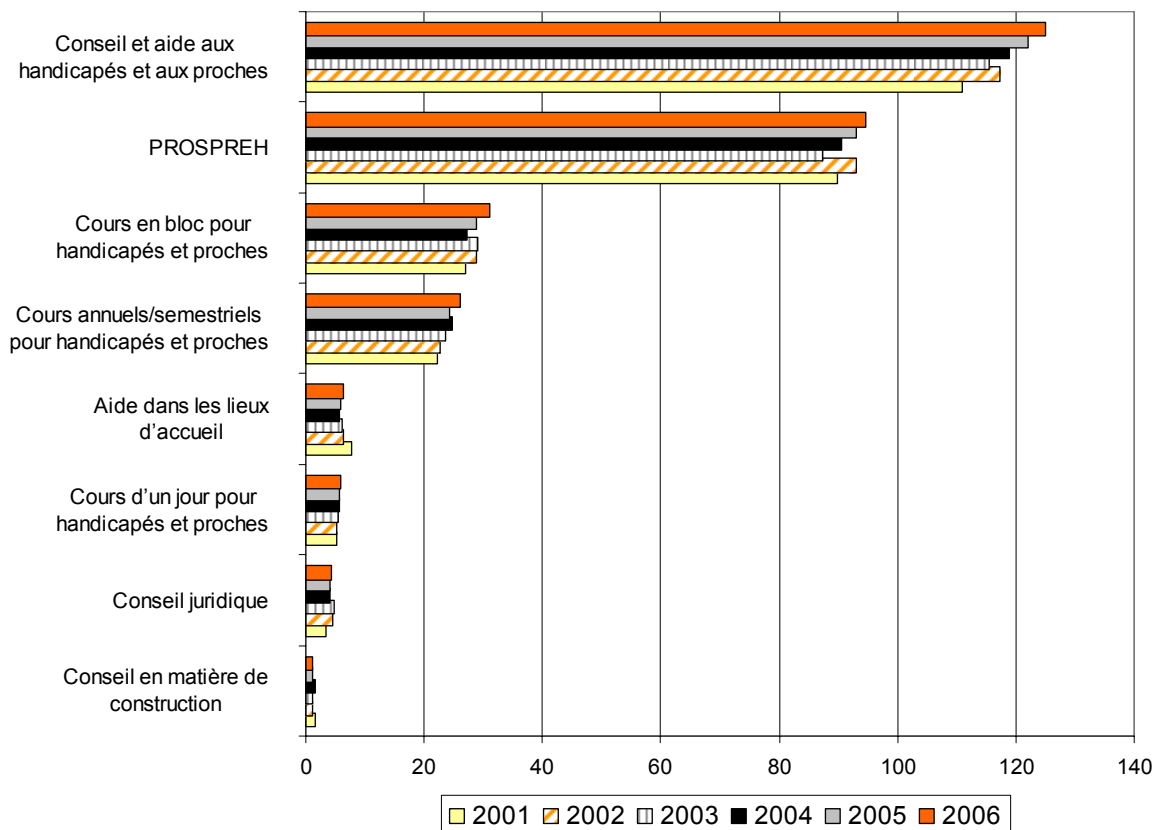
Dans cette section, nous opérons une distinction par unité d'imputation et par genre de coût pour analyser l'évolution des coûts. Il s'agira ensuite de calculer des indicateurs relatifs aux coûts complets moyens des unités de prestations, avant d'étudier le degré de couverture des coûts des contrats de prestations.

5.4.1 Evolution des coûts complets par unité d'imputation et genre de coût

L'illustration 5.5 présente l'évolution des coûts complets par unité d'imputation. Les coûts complets les plus élevés sont ceux du conseil et de l'aide aux handicapés et aux proches, ainsi que ceux des PROSPREH. L'unité d'imputation Conseil et aide présente ainsi des coûts complets de 125 millions de francs pour la totalité des contrats de prestations (en 2006), tandis que les coûts des PROSPREH s'élèvent à 95 millions de francs pour la même année.

Les coûts complets les plus faibles sont ceux du conseil en matière de construction et du conseil juridique, d'un total de 1,2 et 4,2 millions de francs respectivement pour l'ensemble des contrats de prestations en 2006. Ces coûts relativement faibles s'expliquent pour l'essentiel par le fait que ces catégories ne figurent que dans quelques rares contrats de prestations (cf. 5.2.1).

Illustration 5.5: Coûts complets des contrats de prestations (en millions de francs) par unité d'imputation (2001-2006)



Entre 2001 et 2006, les coûts complets – divisés en coûts indirects et coûts directs – ont augmenté en tout de 11 % environ, en raison des coûts directs (+ 21 %). En revanche, les coûts indirects (frais généraux) ont diminué de 13 %. Les frais de personnel ont progressé plus fortement que les coûts directs en général, soit de 31 %⁴⁹.

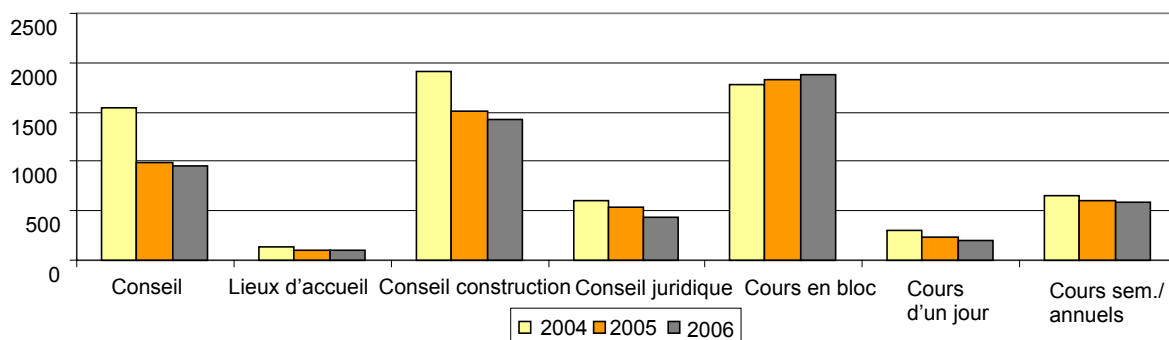
5.4.2 Moyenne des frais par catégorie de prestations

Nous pouvons calculer les coûts de la fourniture de prestations en fonction de plusieurs unités. En premier lieu, nous prenons comme référence les coûts par bénéficiaire et par heure consacrée à la prestation. En l'occurrence, l'analyse se limite à la période 2004-2006, étant donné que c'est la seule période pour laquelle nous disposons de données fiables sur les prestations fournies.

L'illustration 5.6 présente la moyenne des coûts par bénéficiaire pour les diverses catégories de prestations lors de la période 2004-2006. Pour l'année 2006, les coûts complets les plus élevés sont ceux des cours en bloc, du conseil en matière de construction et du conseil et de l'aide. On observe des coûts inférieurs par visiteur – comme cela est tout à fait prévisible – dans la gestion de lieux d'accueil.

⁴⁹ Coûts directs (2006) : 223,1 millions de francs, dont frais de personnel : 160,2 millions de francs. Coûts indirects : 71,1 millions. Total : 294,3 millions de francs. Les coûts comprennent les catégories de prestations suivantes : conseil en matière de construction, conseil et aide aux handicapés et aux proches, aide dans les lieux d'accueil, cours en bloc pour handicapés et proches, PROSPREH, conseil juridique, cours semestriels/annuels pour handicapés et proches, cours d'un jour pour handicapés et proches.

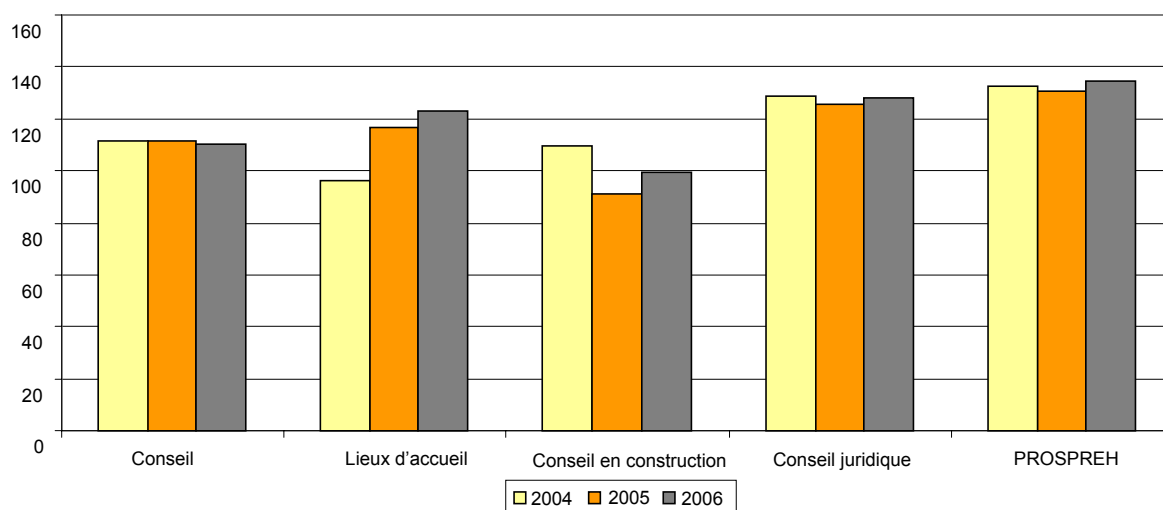
Illustration 5.6: Moyenne des coûts complets en francs par handicapé et par proche (2004-2006)



La moyenne des frais par participant aux cours indique les dépenses nécessaires à l'organisation d'un cours. Nous constatons ainsi que les « cours en bloc » ont non seulement les coûts les plus élevés par participant, mais aussi les coûts complets moyens les plus importants avec 24 000 francs (2006), alors que les cours semestriels et annuels (6 000 francs environ) et les cours d'un jour (quelque 5 000 francs) reviennent nettement moins chers.

Nous avons dans les coûts complets par heure de travail un autre indicateur. Les différences sont manifestes entre les PROSPREH et les catégories de prestations relevant de l'aide et du conseil (cf. Illustration 5.7).

Illustration 5.7 : Moyenne des coûts complets en francs par heure de travail pour l'aide, le conseil et les PROSPREH (2004-2006)



De façon générale, le temps de travail consacré aux PROSPREH engendre les coûts les plus élevés. Pour la période allant de 2004 à 2006, la moyenne des coûts complets par heure de travail oscille entre 133 (2004) et 135 francs (2006). En comparaison, une heure de travail passée à dispenser des conseils en matière de construction est moins chère. De 110 francs en 2004, la moyenne des coûts est descendue à 99 francs en 2006. La même année, les coûts moyens par heure de travail des autres catégories de prestations figurant sur l'illustration 5.7 (conseil, lieux

d'accueil et conseil juridique) se situent entre 110 et 128 francs. Signalons toutefois ici que la moyenne des frais peut varier considérablement d'un contrat de prestations à l'autre.

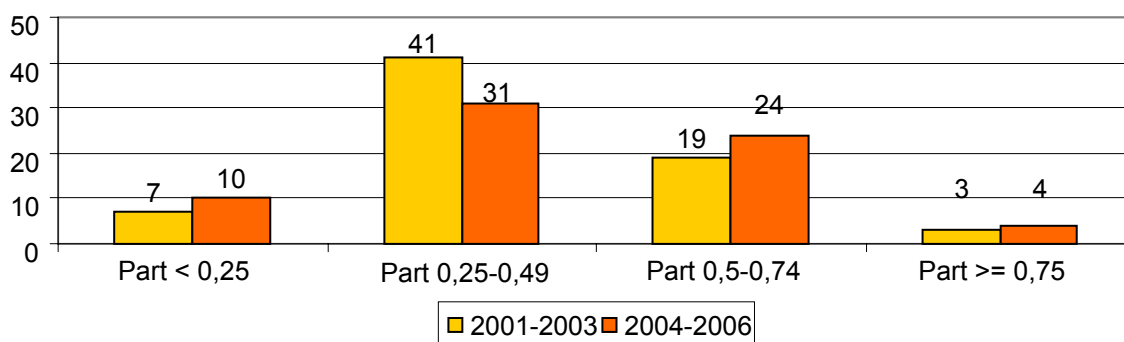
5.4.3 Part de la subvention de l'AI aux coûts complets d'un contrat de prestations

Pour conclure, nous calculons la part des coûts complets d'exploitation en vertu de l'art. 74 LAI qui est couverte par la subvention de l'AI. Le taux de couverture des coûts obtenu ne doit pas dépasser 80 % en vertu du cadre défini (cf. 3.2.5).

Sur l'ensemble des 70 contrats de prestations de la période contractuelle 2001-2003, le taux de couverture moyen des coûts complets d'un contrat de prestations est de 44 %⁵⁰. Le segment le plus nombreux (41 contrats de prestations) est celui où ce taux varie entre 25 % et 49 % (cf. Illustration 5.8). Seuls quelques rares contrats de prestations présentent un taux égal ou supérieur à 75 %.

La situation est similaire pendant la période contractuelle 2004-2006 : pour les 69 contrats de prestations de cette période, 46 % environ des coûts complets d'un contrat sont couverts par des subventions de l'AI. Ici aussi, c'est dans le segment ayant un taux de couverture entre 25 et 49 % que se situe le plus grand nombre de contrats de prestations (31 contrats de prestations).

Illustration 5.8: Nombre de contrats de prestations selon la part des subventions de l'AI aux coûts complets (2001-2003 et 2004-2006)



⁵⁰ Le taux moyen de couverture est la moyenne des taux de couverture des coûts de tous les contrats de prestations.

6 Evaluation de la mise en œuvre

Le chapitre 5 nous a donné une vue d'ensemble du volume des prestations fournies et du nombre d'organisations subventionnées. Les effets obtenus au moyen d'une enveloppe financière de quelque 150 millions de francs (en 2008) doivent être considérés comme le résultat de la conception et de l'application de l'art. 74 LAI. Nous ferons plus loin le point sur l'avis de l'OFAS et des organisations faitières à propos de cette application.

Le rôle de l'OFAS en tant qu'instance de pilotage, de décision et de contrôle au sein du système de subventionnement dans son ensemble revêt une importance déterminante. Dans ce chapitre, il s'agira donc de préciser encore en quoi consiste ce rôle. Cela permettra, d'une part, de s'interroger sur la vision que l'OFAS a lui-même de ce mandat et, d'autre part, de vérifier à quel point les mesures mises en œuvre ont effectivement créé les conditions permettant l'exécution des tâches prévues lors de la conception du système. Pour terminer, nous présenterons les opinions exprimées par les représentants des organisations faitières concernant l'application de l'art. 74 LAI.

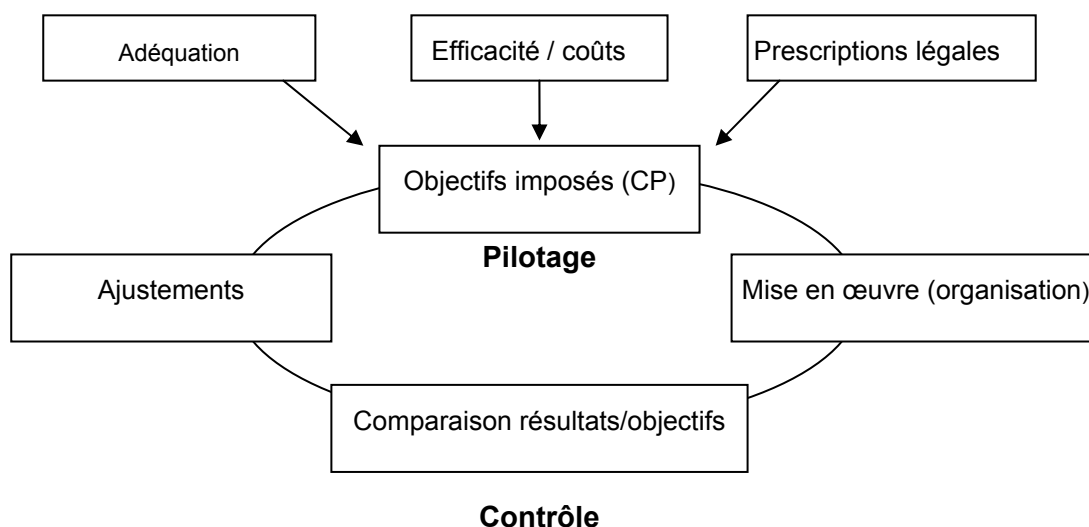
6.1 La situation initiale découlant de la conception du système

Dans un premier temps, il est nécessaire d'exposer une nouvelle fois les principaux objectifs du changement de système institué en 2001 (voir 3.2.1), car ce sont eux qui déterminent le rôle de l'OFAS et l'orientation donnée à la mise en œuvre du système de subventionnement. Celle-ci vise pour l'essentiel à garantir la coordination des offres, l'adéquation des prestations, le contrôle de l'efficacité et du caractère approprié des subventions, ainsi qu'une transparence accrue en ce qui concerne l'allocation des subventions et leurs bénéficiaires.

Dans le nouveau système de subventionnement, un ensemble de mesures a été défini pour que ces objectifs puissent être atteints (voir section 4.2). En sa qualité d'instance centrale de l'application de l'art. 74 LAI, l'OFAS est chargé de leur mise en œuvre et de leur organisation. Ses deux fonctions principales sont les suivantes :

- **une fonction de contrôle** : garantir la légalité des subventions versées et vérifier l'efficacité et le caractère approprié des prestations ;
- **une fonction de pilotage** : veiller à l'adéquation de l'offre, à l'utilisation efficiente des ressources et à la coordination des prestations.

Ces deux fonctions ne doivent absolument pas être considérées comme indépendantes l'une de l'autre. Les contrats de prestations (CP) les lient au contraire en un processus de pilotage conforme à la conception de l'OFAS, comme le montre l'illustration 6.1 :

Illustration 6.1 : Le processus de pilotage selon la conception de l'OFAS

Nous examinons ci-après si ces tâches correspondent à la vision qu'a l'OFAS de son propre rôle et si les mesures prises permettent de s'en acquitter.

6.2 Le rôle de l'OFAS tel que le conçoit l'office

La vision qu'a l'OFAS de son propre rôle a pu être définie pour l'essentiel grâce aux interviews de certains de ses principaux collaborateurs (voir Annexe A).

6.2.1 Accords de partenariat avec des organisations faïtières

Les présents développements reposent sur le constat que l'OFAS dispose, via l'allocation des ressources financières, d'un instrument de pilotage lui permettant d'influencer les prestations fournies⁵¹. Or il s'avère très réticent à exercer ce pouvoir, comme l'indique l'organisation, avant l'introduction du système ainsi qu'avant toute nouvelle période contractuelle, d'un échange avec les organisations faïtières concernant les modifications et les priorités. Cet échange se déroule à l'enseigne du « groupe de suivi de l'art. 74 LAI », dans le cadre duquel des membres des organisations faïtières peuvent présenter la position des fournisseurs de prestations ou des partenaires contractuels⁵². Cette intégration des organisations dans le processus décisionnel s'exprime également dans l'utilisation du terme de « partenaires » :

« Nos partenaires sont précisément des organisations d'aide privée aux personnes handicapées. » (Interview Gerber, 19-20)

⁵¹ S'agissant de l'instrument que constitue le contrat de prestations, l'argent représente le principal levier de pilotage (voir Zauner, Heimerl, Mayrhofer, Meyer, Nachbagauer, Praschak & Schmidtmayr 2006, 46).

⁵² On y décide par exemple des prestations spécifiques « nouvelles » ou « étendues » qui, étant définies comme prioritaires, feront l'objet d'un soutien particulier durant la période contractuelle suivante : « On en discute dans le cadre du groupe de suivi, puis on définit ensemble les priorités. Le groupe a jusqu'ici toujours eu une bonne influence, il me semble que nous avons été écoutés. Pour la dernière période, par exemple, ils nous ont dit que les prestations en faveur de personnes souffrant d'un handicap psychique seraient privilégiées. La chose nous a donc été communiquée ainsi, de manière transparente, et tous ceux qui ont fait une demande pour de nouvelles prestations en étaient informés. » (Interview Bär, 557-563)

Du côté des avantages de cette attitude, un partenariat entre l'OFAS et des organisations privées peut conditionner l'aboutissement des négociations contractuelles et constituer un prérequis optimal à la réalisation d'objectifs sociopolitiques (voir Ruffin 2006, 161). Par ailleurs, deux autres éléments significatifs vont à l'encontre du principe « qui paie commande ». Ces deux facteurs déterminants sont le pouvoir et l'information.

La question du **pouvoir** est importante dans la mesure où l'on observe une interpénétration de la politique et des organisations d'aide privée aux personnes handicapées. Cette situation donne à ces organisations d'autres possibilités d'influence sur les processus décisionnels :

« Question (Q.) : Cela veut dire que les organisations ont vraiment beaucoup de pouvoir ?

Réponse (R.) : Elles ont une certaine influence, c'est un fait.

Q. : Parce qu'elles sont organisées en réseau [...] et parce qu'elles peuvent aussi se manifester publiquement ?

R. : De nombreuses personnalités politiques siègent au conseil d'administration et au conseil de fondation. Et lorsqu'il s'agit de supprimer quelque chose quelque part, nous obtenons au minimum un entretien entre le conseiller national et le chef du département. » (Interview Ott, 233-240)

Le pouvoir effectif de l'OFAS (p. ex. par voie de décision) est jugé plutôt faible au regard de la force d'influence politique des organisations faïtières. L'interpénétration politique limite semble-t-il considérablement l'autonomie décisionnelle de l'OFAS dans l'exercice de son autorité et fait apparaître le rapport de partenariat comme une approche nettement plus adéquate. Cette situation est également imputable au fait que l'OFAS ne peut pas s'appuyer sur des directives du Conseil fédéral ou de la sphère politique en général, précisant vers quelles priorités ou quels effets il convient de tendre en ce qui concerne les prestations relevant de l'art. 74 LAI. Il manque donc aux décisions de pilotage de l'OFAS une assise susceptible de les légitimer.

A cela s'ajoute le fait qu'un pilotage directif des structures d'offre et des prestations doit s'appuyer sur des **informations** spécifiques, lesquelles se situent pour l'instant essentiellement – ainsi que cela sera mis en évidence à la section 6.3 – du côté des fournisseurs de prestations :

« Q. : D'où vous vient cette connaissance de ce qui se passe sur le terrain ?

R. : D'où tirons-nous cette connaissance ? C'est là tout le problème. » (Interview Degen, 112-114)

Pour pouvoir prendre des décisions adéquates et fondées, il faut manifestement associer les fournisseurs de prestations.

6.2.2 Retour à une fonction de contrôle

L'« interpénétration politique » et le « déficit d'information » constituent déjà deux obstacles majeurs, du point de vue de l'OFAS, à l'exercice de la fonction de pilotage.

A cela s'ajoute le principe de la « garantie des acquis » (voir 4.1.2), qui complique également la possibilité de modifier la répartition des subventions entre les différentes organisations faïtières ou les différents partenaires contractuels. Un pilotage directif est envisageable essentiellement dans le domaine des ressources supplémentaires, autrement dit des ressources à disposition pour de nouvelles prestations ou pour un élargissement des prestations existantes (voir 4.1.2). La distinction entre ressources supplémentaires et ressources courantes est donc importante :

« Il ne faut pas non plus surestimer ce que le système a apporté, car les possibilités de pilotage sont naturellement limitées dans le cadre de la modification de la répartition des subventions. Elles seraient nettement meilleures si on pouvait réellement orienter cette répartition en modulant les moyens. On pourrait alors dire : nous soutenons de nouveaux

domaines et nous en freinons d'autres. Mais de facto, la croissance est très faible, et tout se résume à la question de savoir si une modification de la répartition a lieu d'être ou non. Et cette question est politiquement fastidieuse. » (Interview Ott, 213-230)

Nous avons là des éléments importants semblant expliquer la faible influence de l'OFAS. A cela s'ajoute encore une contradiction dans la conception même du système de subventionnement. D'un côté, les dispositions légales mentionnent assez clairement quelles prestations doivent être subventionnées ; mais de l'autre, les organisations de l'aide privée aux invalides sont fondamentalement libres de décider quelles prestations elles offrent :

« Le problème de fond est qu'avec les ressources que nous octroyons, nous encourageons des prestations que nous ne choisissons ou ne définissons pas nous-mêmes, mais que l'organisation bénéficiaire choisit. (...) Le fait est que les institutions sont entièrement libres de faire ce qu'elles veulent, mais que le législateur a défini quelles prestations méritent d'être soutenues. » (Interview Degen, 8-12)

D'avantage qu'un point de vue subjectif, cette citation met en évidence de façon cruciale un certain paradoxe. Car il est établi, dans la conception du nouveau système de subventionnement, que l'art. 74 LAI ne permet pas de subventionner toutes les prestations des organisations, mais seulement certaines d'entre elles. Les organisations ont donc la liberté de fournir d'autres prestations, ou davantage de prestations identiques, mais elles doivent passer par d'autres sources de financement. De plus, et c'est important, le système prévoit également une liberté quant aux prestations fournies dans le cadre du volume de prestations établi par contrat. Le mandat octroyé aux organisations faïtières via les objectifs fixés par contrat de prestations est pour ainsi dire déjà relativisé au moment de la conclusion du contrat. Il est en effet prévu qu'au besoin, les organisations faïtières peuvent s'écarter des objectifs et passer d'une catégorie de prestations à l'autre ou les compenser l'une l'autre⁵³ :

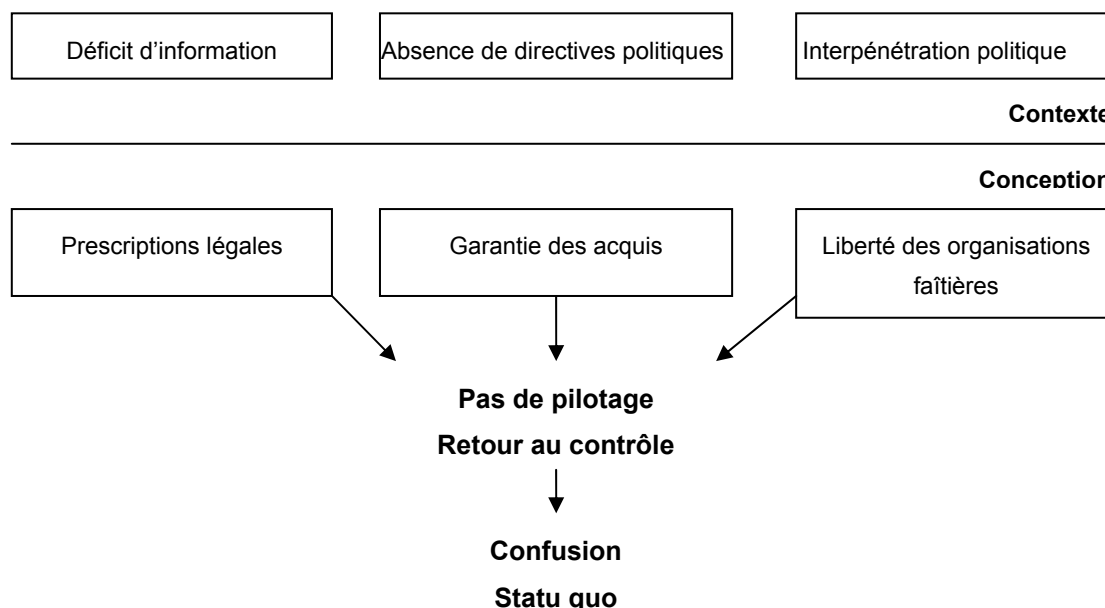
« Nous avons un catalogue de prestations, nous avons les prestations directes aux usagers, et nous avons les prestations PROSPREH, justement. Ce sont des prestations qui ne sont pas directement destinées à des personnes. Et les organisations peuvent réaménager leurs propres prestations au sein de cet ensemble. » (Interview Gerber, 36-40)

« Il est difficile de ne pas savoir très précisément, au début d'une période de trois ans, quelles seront les prestations demandées. On sait que le conseil aux handicapés psychiques, le conseil individuel, donc, est demandé en ce moment. Les organisations établissent le mandat et ont le budget pour ça. Au cours de la deuxième ou de la troisième année, il peut arriver que la demande s'oriente davantage sur des cours ou des lieux d'accueil. Ce sont des catégories différentes, mais elles peuvent aussi utiliser le budget pour cela. Elles ont cette liberté. » (Interview Gerber, 215-221)

En théorie, l'OFAS pourrait limiter cette « liberté d'entreprise » des organisations en édictant des prescriptions très contraignantes dans les différentes catégories de prestations. Mais en réalité, l'approche est plutôt inverse, car les organisations faïtières doivent pouvoir adapter leurs prestations à l'évolution des besoins de la clientèle. Avec cette pratique, la charge de garantir l'adéquation des prestations aux besoins est ainsi déléguée aux organisations.

⁵³ Une limite a été fixée à ces possibilités de compensation, dans la mesure où un volume réduit de prestations ne peut être compensé par un volume accru dans le domaine des prestations PROSPREH. Un volume accru dans ce domaine requiert une autorisation.

Illustration 6.2 : Vue d'ensemble du rôle de l'OFAS et des facteurs d'influence



Là encore, cette situation est le fruit du manque d'informations dont l'OFAS aurait besoin pour pratiquer un pilotage actif. Elle peut se résumer par cette image d'un peintre à qui l'on donne des instructions :

« Vous n'avez aucune raison de lui dire quelle couleur il doit utiliser, mais vous avez le sentiment que le bleu serait plus beau. C'est à peu près là que se situe la limite de notre responsabilité et de notre droit de participation. Nous devons simplement nous retirer et dire : à vous de voir. » (Interview Gerber, 78-83)

Nous évoquerons à la section suivante (6.3) la question de savoir quelles informations déterminantes en matière de pilotage sont effectivement générées par les différentes mesures, en particulier par le controlling. On constate toutefois qu'au sein de l'OFAS domine une vision des choses qui laisse peu de place au pilotage actif de l'office. L'OFAS assume donc prioritairement une fonction de contrôle qui consiste pour l'essentiel à veiller à ce que les ressources engagées fassent l'objet d'une utilisation adéquate et conforme au droit. L'illustration 6.2 résume encore une fois la situation.

Associé aux mesures prises, ce retour à une fonction de contrôle amène toutefois une certaine confusion quant au sens et à l'objectif du système de subventionnement. Cette idée sera reprise au point 7.1.1. Dans tous les cas, l'abandon de la fonction de pilotage et la limitation des possibilités d'action aux « nouvelles ressources » contribuent à maintenir le statu quo en ce qui concerne la répartition et des subventions et de l'offre de prestations.

6.3 Les possibilités de pilotage

L'aménagement concret des différentes mesures permet de vérifier dans quelles limites un pilotage axé sur les prestations est possible en respectant les exigences d'adéquation, d'efficacité, d'efficacités et de qualité (voir section 6.1). De plus, les modalités permettant de vérifier que la réalisation des objectifs est elle aussi étroitement liée aux différentes mesures. La discussion ci-après portent sur les possibilités s'offrant concrètement à l'OFAS avec les instruments dont il dispose déjà.

6.3.1 Informations concernant les besoins

L'adéquation des prestations au besoin est un objectif important du nouveau système de subventionnement. La question de savoir comment cette exigence est garantie doit d'abord être examinée sous deux angles différents, celui des prestations fournies jusqu'ici et celui des prestations nouvelles ou élargies (pour les définitions, voir 3.3.3).

Depuis la période contractuelle 2004-2006, les organisations faîtières ne sont plus tenues de présenter une preuve du besoin étayée et détaillée pour les prestations **existantes** (comme expliqué au 4.2.4). Dans la circulaire 2007-2009 (OFAS 2007, 39), il est précisé qu'une preuve du besoin détaillée n'est exigée que pour les prestations nouvelles ou élargies. S'agissant des prestations fournies jusqu'ici, la règle en vigueur est que les objectifs fixés dans le nouveau contrat sont adaptés aux prestations fournies durant la période contractuelle précédente⁵⁴. Avec les données de controlling, l'OFAS dispose ainsi d'une source d'informations le renseignant sur les besoins, via le recours aux prestations, et sur leur évolution, par le biais des variations de leur utilisation. La « preuve du besoin » connaît par conséquent une transformation importante : alors qu'à l'introduction du nouveau système de subventionnement en 2001, une preuve du besoin détaillée devait être présentée pour toutes les prestations (voir 4.2.4), cette preuve est désormais pratiquement fournie par le recours effectif aux prestations.

La demande de **prestations nouvelles ou élargies** nécessite toutefois (encore) la présentation d'une preuve du besoin. L'élargissement de l'offre de prestations au sein de certaines organisations faîtières exige ainsi que l'évolution des besoins des personnes handicapées et la contribution à l'amélioration de la situation spécifique de ces personnes soient démontrées. Dans le cadre de l'examen de la justification de prestations nouvelles ou élargies, l'OFAS peut recourir à une autre source d'informations, afin de vérifier la plausibilité des données reçues. La comparaison de données de controlling et du registre AI permet en effet de calculer des taux de recours : il est ainsi possible de déterminer la proportion de bénéficiaires de prestations AI souffrant d'un certain type de handicap et recourant à une certaine catégorie de prestations dans un canton donné. De telles informations permettent de déterminer de manière argumentée, en fonction du type de handicap ou de la zone géographique considérée et compte tenu de l'objectif d'une offre de prestations uniforme

⁵⁴ « Ah oui, la preuve du besoin. En fait, les prestations fournies jusqu'ici, la poursuite des prestations en somme, nous en laissons la responsabilité aux organisations. Elles doivent être en mesure d'évaluer elles-mêmes dans quelle région et comment les prestations doivent être fournies. Sur ce point, nous considérons que leur controlling interne est en mesure de dire : ici, nous avons ce qu'il faut, nous renonçons à aménager un lieu d'accueil supplémentaire ou un nouveau centre de consultation. » (Interview Gerber, 311-316)

sur l'ensemble du territoire (voir 3.2.1), si une offre est justifiée ou non⁵⁵. A ce stade, les moyens financiers à disposition constituent un nouvel obstacle. Des prestations nouvelles ou élargies ne peuvent être financées que si des moyens supplémentaires en réserve pour une extension des prestations sont disponibles, puisque la répartition des subventions entre partenaires contractuels ne peut pratiquement pas être modifiée (voir 6.2.2). Etant donné que des priorités doivent également être établies en la matière, une extension des prestations ne peut être autorisée qu'à condition que le contenu cadre avec ces priorités (offres destinées aux personnes atteintes d'un handicap psychique, par exemple).

Pour résumer, cette logique de l'adéquation aux besoins des prestations et la question de savoir si cette adéquation est effectivement respectée peuvent être évaluées comme suit :

- **besoins des personnes handicapées** : il manque, dans la logique qui prévaut ici, un rapport avec les besoins des personnes handicapées. L'OFAS ne dispose d'aucune information susceptible d'être déterminante en termes de pilotage. La statistique de l'AI ne permet pas de connaître les besoins des bénéficiaires de prestations et de tous ceux, la majorité (voir 5.3.5), qui n'ont précisément pas droit à des prestations au sens de l'art. 74 LAI ;
- **justification des prestations** : la notion de « besoin » (« Bedarf » en allemand) ne doit pas être confondue avec celle de « besoins » (« Bedürfnisse »), le besoin résultant d'une décision de reconnaissance des besoins. Une telle décision nécessite des informations concernant les besoins des groupes cibles, mais aussi l'établissement de critères. Si l'on fait abstraction des restrictions d'ordre financier, la justification d'une décision de ce type peut s'appuyer principalement sur l'objectif des prestations. Toutefois, la question de l'efficacité réelle de ces dernières du point de vue de l'« intégration sociale » et de la « primauté de la réadaptation sur la rente » ne saurait être résolue ainsi. La réponse est d'une part pratiquement donnée par les obligations légales (niveau des prestations) et le recours effectif aux prestations justifie d'autre part suffisamment de la nécessité de ces dernières⁵⁶ ;
- **évolution du besoin** : les besoins des personnes handicapées, tout comme le soutien nécessaire à la réalisation des objectifs cités (intégration sociale, primauté de la réadaptation sur la rente), peuvent évoluer. Dans le cadre des mesures existantes, cette réalité est prise en compte par le biais de la possibilité qu'ont les organisations faïtières de réagir aux variations en dérogeant aux prescriptions contractuelles (compensation, voir 6.2.2) et de solliciter en outre de nouvelles prestations ou une offre étendue pour la période contractuelle suivante. Mais l'adaptation reste limitée. D'une part, seules peuvent être financées les nouvelles prestations qui s'insèrent dans le cadre étroit des prestations prévues par la loi. Dans ce sens, il est donc judicieux que l'OFAS soit chargé de procéder aux ajustements légaux nécessaires⁵⁷, même s'il

⁵⁵ « Nous avons établi des priorités. Une année, la priorité est allée aux personnes souffrant d'un handicap psychique, car nous avons simplement constaté que l'offre était insuffisante dans ce secteur. La statistique de l'AI a en effet montré que l'augmentation des besoins pour les personnes atteintes d'un handicap psychique était énorme (...) et mis en évidence un déficit de l'offre. Et les organisations ont pu nous le prouver... » (Interview Gerber, 200-205)

⁵⁶ L'importance des prescriptions légales est donc une nouvelle fois soulignée (voir 6.2.2).

⁵⁷ « (...) que nous vérifions également, en notre qualité de co-législateur, quels sont véritablement les besoins sur le terrain. Lorsque de nouveaux besoins apparaissent concrètement, nous devons parfois vérifier qu'il vaut effectivement la peine d'en tenir compte et que nous avons la possibilité de le faire. Car nous avons aussi le devoir, à certains égards, de

ne dispose pas d'informations systématiques sur les besoins des personnes handicapées, comme mentionné plus haut. D'autre part, le système de subventionnement est plutôt rigide et limité en ce qui concerne l'élargissement des prestations, dans la mesure où celui-ci ne peut intervenir que tous les trois ans et où les moyens financiers disponibles sont relativement restreints ;

- **importance des organisations faitières** : il est pour l'instant tout à fait approprié que les besoins des personnes concernées puissent être validés et pris en compte en tant que « besoin » par les organisations faitières. Car le cas des personnes atteintes d'un handicap requiert précisément une instance à même, à partir d'une grande variété de besoins et sur la base de problématiques sociales, de définir un besoin légitime, de dégager un consensus autour de ce dernier et de lui apporter une réponse « adéquate ». La délégation aux organisations faitières de la tâche de répondre aux besoins est toutefois limitée, dans la mesure où les besoins des groupes cibles ne sont confiés à ces organisations que de manière sélective (essentiellement par les utilisateurs eux-mêmes) et où ces dernières ne peuvent en tenir compte dans le cadre des catégories de prestations subventionnées que moyennant adaptation. On peut aussi se demander à quel point les organisations faitières sont démocratiquement légitimées à jouer un rôle central dans l'identification des besoins, sans compter qu'elles ne sont plus tenues de présenter la preuve du besoin concernant les prestations fournies jusqu'ici, autrement dit des prestations qui ne constituent pas un élargissement de l'offre. Le besoin se manifeste en quelque sorte au travers du recours aux prestations correspondantes, et sa détermination repose pratiquement sur une non-décision.

Telles sont les limites auxquelles se heurte le principe de l'adéquation aux besoins de l'offre de prestations.

6.3.2 Informations concernant l'efficience

L'un des objectifs du nouveau système de subventionnement est « l'utilisation efficiente des ressources engagées ». Sur ce point, il convient de faire la distinction entre l'efficience allocative et celle des coûts. La première se réfère au niveau de l'offre, et la seconde à son coût. Il s'agit maintenant de débattre de ces deux notions sous l'angle des possibilités de pilotage.

Efficience allocative : l'efficience des subventions est la répartition optimale des ressources financières entre les différentes offres de prestations (ou les différents objectifs institutionnels d'utilisation). Se pose dès lors la question de savoir dans quelle mesure la répartition des subventions mène à une maximisation de l'utilité ou de la réalisation des objectifs. Les explications données ci-dessus (voir 6.3.1) laissent apparaître clairement que l'efficience des subventions n'est pas l'objectif premier de la distribution des ressources, celle-ci étant en fin de compte issue du statu quo qui s'est dessiné, avant même l'introduction du nouveau système de subventionnement, sur la base d'un financement déterminé par les intrants. Savoir quelles prestations contribuent le mieux à la primauté de la réadaptation sur la rente ou à l'intégration sociale de tel groupe cible n'a guère d'importance du point de vue du pilotage. Certains principes d'équité – une offre de prestations

contrôler que cela s'intègre dans notre législation, et si tel n'est pas le cas, il peut arriver qu'il faille adapter la législation. » (Interview Gerber, 99-106)

uniforme sur l'ensemble du territoire ou comparable (qualitativement ou quantitativement) pour différents groupes cibles (types de handicap) – pèsent davantage dans la balance, tout au moins dans le cas des prestations nouvelles ou élargies.

Du point de vue de l'efficacité des subventions, la volonté d'éviter les redondances au niveau de l'offre joue un rôle non négligeable. Ce critère est ancré dans la loi sous la forme du principe d'exclusion (voir 4.1.1). Il revient aux organisations faïtières, dans le cadre de la procédure de demande de subventions, de veiller au respect de ce principe et d'observer l'obligation de coordination qui le complète (voir 4.1.1). Grâce aux données de controlling, l'OFAS a la possibilité de contrôler ou d'identifier les éventuelles redondances (prestations de la même catégorie, dans le même espace géographique, destinées au même groupe cible)⁵⁸. On peut donc considérer que ce double emploi est évité au niveau des contrats de prestations. Le constat diffère toutefois en ce qui concerne les organisations, notamment les sous-traitants. La marge d'appréciation offerte par les différents types de contrats sur lesquels se fonde la coopération permet en effet, tout au moins en théorie, de conserver certains chevauchements de l'offre à l'échelon des sous-traitants ou des organisations faïtières, précisément par le biais d'un contrat de prestations commun. De tels effets n'apparaissent pas dans les données de controlling, puisque les statistiques relatives aux prestations et aux bénéficiaires sont transmises au niveau du contrat de prestations seulement (données consolidées)⁵⁹.

Efficacité des coûts : l'OFAS définit, dans le contrat de prestations, des objectifs concernant les prestations ainsi que la subvention accordée pour la période contractuelle. Il convient de rappeler comment ces deux éléments ont été définis lors du changement de système en 2001 (voir 4.1.2). En vertu de la garantie des acquis, la subvention AI correspond grosso modo à la somme allouée aux organisations liées par contrat de prestations (organisations faïtières et sous-traitants) en 1998. Les prescriptions, quant à elles, correspondent au volume estimé ou relevé des prestations fournies durant cette même année. Trois éléments problématiques du point de vue de l'efficacité ont donc été transposés dans le nouveau système de subventionnement : a) le montant des subventions n'ayant pas été calculé comme une part fixe des coûts complets, différents taux de financement des coûts⁶⁰ coexistent au niveau du contrat de prestations et à l'échelon des organisations (faïtières) ; de plus, les contrats sont diversement lotis ; b) comme les subventions ne sont pas calculées en fonction d'un taux de financement fixe, des montants différents sont versés pour des prestations ou des volumes de prestations comparables (en fonction des subventions versées en 1998)⁶¹ ; c) les subventions AI et les prestations ont été intégrées aux contrats de prestations de la première période (dès 2001) de manière dissociée.

On peut donc considérer que l'efficacité des coûts est très variable. L'OFAS peut-il intervenir sur ce point ? Sur le principe, le contrat de prestations prévoit des sanctions lorsque les prescriptions ne

⁵⁸ Ce contrôle est toutefois difficile à mettre en œuvre dans le cadre des prestations PROSPREH.

⁵⁹ En conséquence, de tels effets n'apparaissent pas non plus dans la présente analyse des données de controlling (voir chapitre 5).

⁶⁰ Rapport entre la participation de l'AI et les coûts globaux d'un contrat de prestations, calculé pour l'ensemble des catégories de prestations dudit contrat. Le taux de financement ne doit pas dépasser 80 % (au sujet de la variation effective du taux de financement, voir 5.4.3).

⁶¹ Le rapport Egger (2002b, 22) signale que ce mécanisme d'attribution des subventions a favorisé les organisations qui affichaient des coûts particulièrement élevés en 1998.

sont pas respectées. Les subventions de l'AI peuvent ainsi être réduites lorsque les chiffres des prestations fournies varient de plus de 5 %⁶² par rapport aux exigences (voir OFAS 2007, 43)⁶³. En revanche, les subventions restent inchangées si le volume des prestations fournies correspond au volume convenu⁶⁴. Cela signifie aussi que le rapport entre les subventions de l'AI et le volume de prestations ne peut plus être adapté rétrospectivement, que les prestations fournies l'aient été à bas coût ou non.

En même temps, les organisations transmettent chaque année à l'OFAS les données nécessaires à l'évaluation de l'efficacité avec la comptabilité analytique et la statistique des prestations (voir 3.2.7). Comme expliqué au chapitre 5, le controlling livre divers chiffres clés concernant le coût d'une heure de travail ou d'une unité de prestation dans une catégorie de prestations donnée. On dispose donc de données permettant de comparer les coûts sur plusieurs années au sein d'un même contrat de prestations ou entre différents contrats.

L'OFAS analyse ces chiffres et établit sur la base des différents contrats de prestation une fourchette de coûts pour chaque domaine⁶⁵, calculée à travers l'ensemble des contrats. Des valeurs situées en dehors de cette fourchette font l'objet d'un constat et des explications sont ensuite demandées aux organisations concernées⁶⁶. Ces écarts peuvent indiquer des erreurs de saisie, des erreurs de transmission ou encore un coût plus élevé ou plus bas que la norme pour les prestations fournies. Cette manière de vérifier l'efficacité des prestations fournies (voir aussi Egger 2002b, 26 ss) pose toutefois certains problèmes :

- **transparence** : cette analyse fondée sur des valeurs de référence semble manquer de transparence. Les circulaires ne mentionnent pas de tels contrôles et les organisations faitières ne disposent pas des données comparatives provenant d'autres organisations :
« Je trouve que ce benchmarking, cette analyse concurrentielle faite après coup, pose problème, car il est difficile d'expliquer des différences par rapport aux chiffres obtenus par d'autres, chiffres que nous ne connaissons pas. C'est un peu insatisfaisant, car je trouverais sinon tout à fait intéressante l'idée d'une comparaison. » (Interview Müller et Frei, 711-714)
- **comparabilité** : le fait d'établir une valeur de référence est problématique dans la mesure où comparer différentes organisations et, partant, différentes prestations spécifiques n'est possible qu'à certaines conditions. Des écarts peuvent donc être justifiés assez aisément par les organisations et aucune donnée de référence ne peut être opposée valablement à une telle argumentation. Force est de constater qu'en dépit d'exigences détaillées en matière de statistique des prestations et de comptabilité analytique, la confiance reste en fin de compte un

⁶² A partir de la période contractuelle 2007-2009, il s'agit – sur une nouvelle base d'objectifs prévisionnels – de 20%.

⁶³ Sur ce point, il faut tenir compte du fait que l'appréciation porte sur toute la durée du contrat et qu'une compensation est possible entre différentes catégories de prestations (voir 6.2.2).

⁶⁴ Pour autant qu'on ne constate pas d'autre violation des termes du contrat (p. ex. sur les exigences de qualité) ou qu'il n'en résulte pas un taux de financement de plus de 80 % (voir note 60).

⁶⁵ Les limites inférieure et supérieure de ce domaine sont systématiquement définies par un écart standard au-dessous ou au-dessus de la moyenne géométrique.

⁶⁶ « Nous commençons par examiner les données des organisations dans les grandes lignes, puis nous les entrons dans le système et définissons ensuite des valeurs de référence. Nous établissons une sorte d'analyse concurrentielle (benchmarking). Le terme est un peu exagéré, mais nous définissons une moyenne géométrique à partir de laquelle nous comparons les organisations. » (Interview Gerber, 370-374)

élément déterminant du système de subventionnement. La variation des prestations les rend peu comparables et difficiles à contrôler, et la confiance dans la capacité des organisations faitières à faire le nécessaire dans ce domaine continue de jouer un rôle fondamental dans le système. En outre, la non-comparabilité des prestations est due au système lui-même, puisqu'en vertu du principe d'exclusion (voir 4.1.1), ce sont précisément des prestations différentes qui doivent être fournies. La comparaison se contente en outre de livrer une perspective « interne », dans le sens où son champ d'exploration est limité à des partenaires contractuels faisant partie du système de subventionnement issu de l'art. 74 LAI, sans l'apport d'une valeur de référence externe (issue p. ex. d'autres systèmes de prestations).

Avec les données de controlling dont il dispose, l'OFAS a en principe la possibilité de corriger ou de compenser les inégalités imputables au mode d'introduction du nouveau système de subventionnement. Cela revient toutefois à modifier la répartition des ressources, ce qui est pratiquement irréalisable, comme nous l'avons vu. Ainsi les modalités d'introduction continuent-elles de déployer leurs effets aujourd'hui et les conditions actuelles ressemblent-elles fort – à l'exception des adaptations annuelles et des subventions supplémentaires pour prestations nouvelles ou élargies (depuis 1998) – à celles prévalant dans l'ancien système de subventionnement.

6.3.3 Informations concernant l'efficacité et l'adéquation

Garantir le contrôle de l'efficacité et de l'adéquation de l'utilisation des ressources constitue une double exigence.

La description détaillée des conditions d'octroi des subventions aux organisations établit déjà en partie la nécessité de l'**adéquation** de l'utilisation des ressources, mais les contrats de prestations mentionnent également ce critère. Les données de controlling constituent une base sur laquelle vérifier que l'utilisation des subventions AI est conforme aux prescriptions (sanctions possibles, voir 6.3.2). Si l'on s'oriente néanmoins vers une acception large de la notion d'« adéquation », force est de constater que les dispositions légales précisent en fin de compte quelles prestations doivent être considérées comme adéquates au regard des objectifs en termes d'outcome (effets)⁶⁷ définis par l'art. 74 LAI, sans que ce rapport fasse l'objet d'une quelconque vérification. Comme mentionné ci-dessus (6.3.1), la question de la justification du choix de ces prestations reste ouverte, tout au moins ne fait-elle pas partie intégrante d'un « concept d'intégration »⁶⁸. Ce qui nous amène au second critère de résultat.

Le controlling n'apporte pas de réponse à la question de l'**efficacité** des moyens engagés. Le fait que les prestations atteignent ou non les objectifs fixés en termes d'effets (outcome) ne fait donc pas l'objet d'une vérification systématique. Conformément aux exigences de qualité (voir 4.2.5), les organisations faitières sont tenues de réaliser régulièrement des enquêtes sur la satisfaction des usagers. La question de l'efficacité est ainsi déléguée aux organisations faitières, et une fois ramenée à la notion de « satisfaction »⁶⁹, elle n'est plus garantie dans une mesure suffisante. S'il existait un contrôle systématique de l'efficacité, ce serait dû à l'engagement supplémentaire et à la

⁶⁷ L'« intégration sociale » et la « primauté de l'adaptation sur la rente » (voir 2.2).

⁶⁸ Il convient naturellement de rappeler que les catégories de prestations ont été définies en collaboration avec le groupe de suivi de l'art. 74 LAI (voir 4.1.3), et que cette démarche repose sur une expertise scientifique/des compétences professionnelles.

⁶⁹ L'analyse de l'efficacité et des effets est fondamentalement plus exigeante et plus complexe.

perception professionnelle des organisations de l'aide privée aux invalides. Le système de subventionnement lui-même est toutefois piloté en l'absence d'informations concernant les effets des prestations ou des moyens engagés sur les bénéficiaires des prestations.

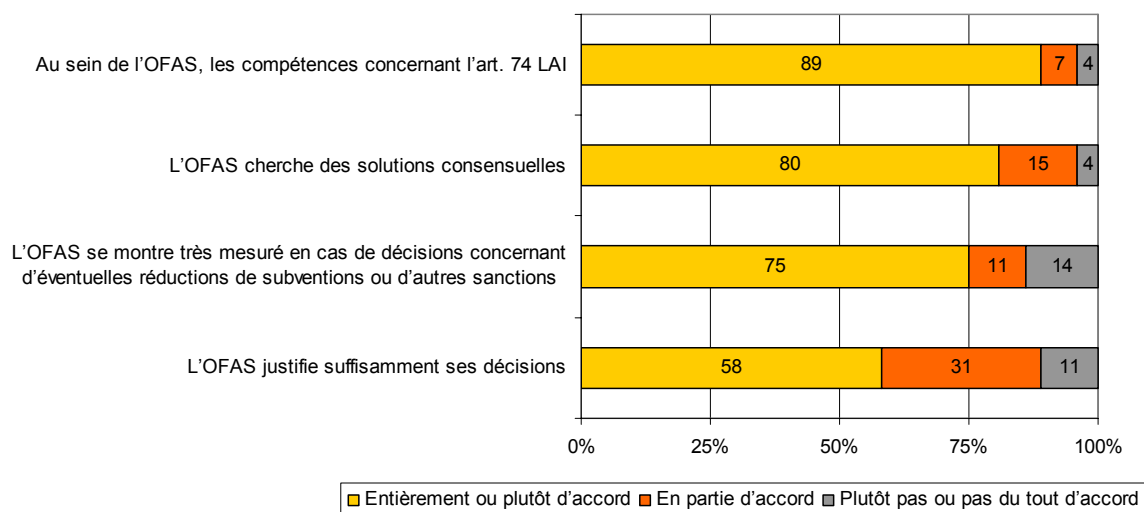
6.4 L'application du système vue par les organisations faïtières

Les réponses au questionnaire adressé aux organisations faïtières livrent un autre point de vue sur la mise en œuvre du système de subventionnement découlant de l'art. 74 LAI. Ce questionnaire s'intéressait prioritairement au jugement porté sur la coopération avec l'OFAS, sur le temps passé à satisfaire les exigences liées au controlling ainsi que sur d'autres aspects de l'application du système.

6.4.1 Coopération avec l'OFAS

Les représentantes et représentants des organisations faïtières sont généralement satisfaits de la coopération avec l'OFAS et des expériences réalisées dans ce cadre. Cette réalité n'est pas étrangère à la volonté de l'OFAS d'entretenir des relations de partenariat avec les organisations faïtières (voir 6.2.1). Que les décisions de l'OFAS n'aient pratiquement jamais fait l'objet d'un recours ou d'une procédure judiciaire constitue une preuve supplémentaire de cet esprit.

Illustration 6.3 : Evaluation de la coopération avec l'OFAS



L'attitude de l'OFAS est majoritairement jugée transparente et mesurée (voir Illustration 6.5). Pour une grande partie des personnes interrogées au sein des organisations faïtières, les compétences au sein de l'OFAS sont clairement réglées (89 %). Exactement 80 % des personnes interrogées sont d'avis que l'OFAS cherche des solutions consensuelles et 75 % qu'il fait preuve de beaucoup de retenue en cas de décisions portant sur d'éventuelles réductions de subventions ou d'autres sanctions. Plus de la moitié estiment qu'il justifie suffisamment ses décisions (58 %). Dans les interviews, il ressort à plusieurs reprises que les efforts de l'OFAS sont appréciés. Exemple :

« De notre point de vue, la coopération avec l'OFAS est très bonne, et elle l'a particulièrement été lorsque nous n'étions pas certains de voir notre contrat de prestations renouvelé. Dans cette situation, l'OFAS a fait beaucoup d'efforts à notre égard et s'est toujours montré très ouvert à la discussion. Je parle ici au nom de toute l'organisation. (...) Et je trouve nos

relations très respectueuses, ouvertes et transparentes, il faut le dire. » (Interview Müller et Frei, 1815-1822)

6.4.2 Justification des coûts et des prestations

Outre les modalités de la collaboration, les représentants des organisations faïtières évoquent également les différentes mesures et les exigences qui s'y rapportent.

Les personnes interrogées trouvent que le temps nécessaire à la justification des prestations et des coûts est excessif, tout comme les exigences dans ce domaine. Elles sont respectivement 72 % et 52 % de cet avis (voir Illustration 6.7). Les organisations faïtières évaluent le temps consacré à la collecte des données concernant les prestations et les coûts à 117 heures en moyenne par année (N=43). Pour la moitié des organisations, cette tâche requiert 70 heures ou moins⁷⁰.

Pour les organisations faïtières ayant conclu des contrats de sous-traitance s'ajoute à ce volume de travail le temps passé aux tâches concernant les sous-traitants. En moyenne, elles consacrent 145 heures supplémentaires par année pour la collecte des données concernant les sous-traitants et 109 heures additionnelles pour le traitement et la consolidation de ces données. Il y a donc une différence importante par rapport aux organisations faïtières qui ne sous-traitent pas les prestations. Dans l'ensemble, ces dernières consacrent à ces tâches documentaires en moyenne 109 heures (N=13) par année, tandis que les organisations faïtières recourant à des sous-traitants annoncent au total 375 heures par an (N=27), en comptant la collecte des données auprès des sous-traitants et la consolidation des données à l'échelon contractuel.

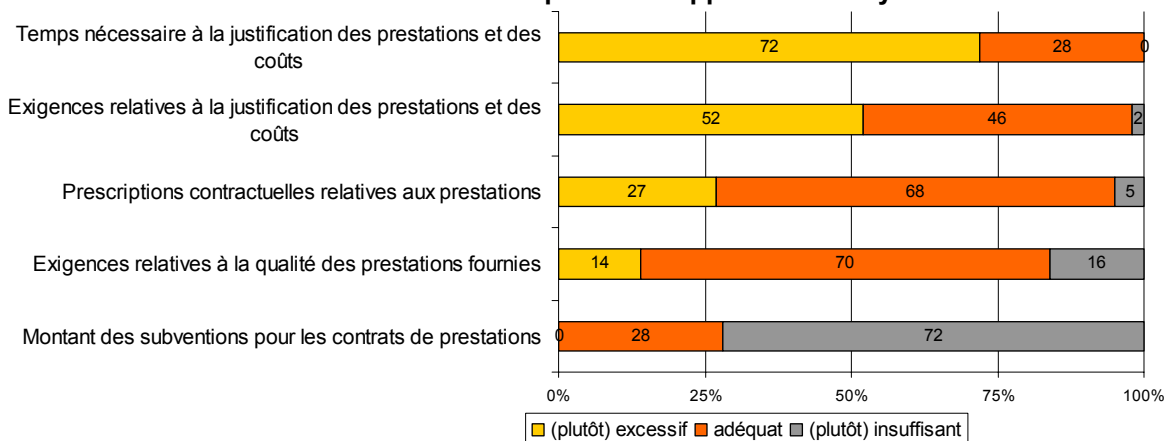
Ces chiffres n'incluent pas l'investissement en temps des sous-traitants eux-mêmes, qui doit représenter un nombre d'heures considérable pour 527 sous-traitants (en 2008).

6.4.3 Autres aspects de l'application du système

Les autres points sur lesquels les organisations faïtières ont été interrogées par écrit sont le montant des subventions, les prescriptions en matière de prestations fixées par contrat ainsi que la prise en charge des tâches de pilotage par l'OFAS.

La majorité des personnes interrogées estiment que le montant des subventions pour les contrats de prestations est (plutôt) insuffisant (voir Illustration 6.7). Personne n'est d'avis que ce montant est (plutôt) excessif, mais un quart des réponses données indiquent qu'il est « adéquat ».

⁷⁰ Cet investissement effectif en temps est corrélé avec la question de savoir si le temps passé à documenter les prestations et les coûts est trop élevé (Spearman's rho : $r=0.388$; $p<0.05$) : plus le nombre d'heures effectif est important, plus le temps passé à cette tâche est jugé excessif.

Illustration 6.4 : Evaluation de certains aspects de l'application du système

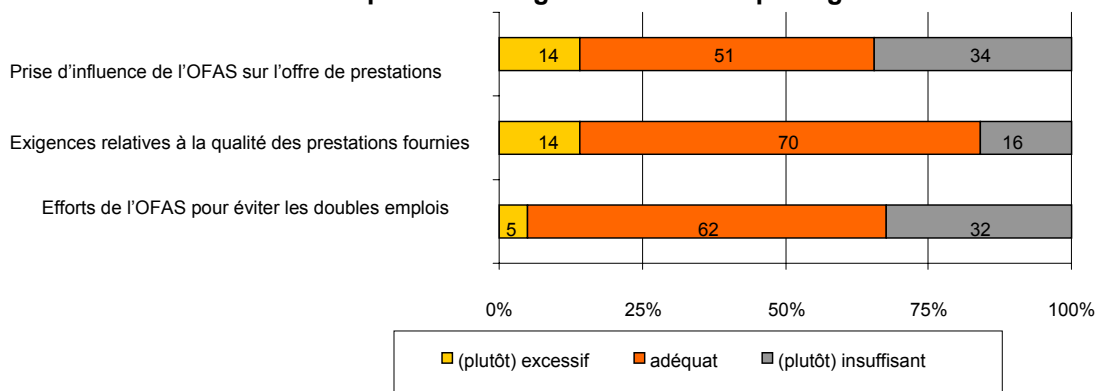
Par ailleurs, 82 % des personnes interrogées considèrent que l'OFAS est plutôt restrictif face aux propositions de développement de prestations existantes ou de nouvelles prestations. Il est étonnant de constater que, dans le même temps, une majorité (68 %) juge « adéquates » les prescriptions relatives aux prestations fixées dans le contrat de prestations (voir Illustration 6.4).

Il convient toutefois de relever que, dans cette estimation, ce n'est pas (seulement) le montant des subventions qui compte, mais aussi la question de savoir ce qui est financé. En effet, 26 représentants des organisations faïtières (57 % des sondés) sont d'avis que certaines prestations ou certains coûts liés à l'offre de prestations de l'aide privée aux invalides devraient être également financés par le biais de l'art. 74 LAI. Parmi les prestations mentionnées dans ce cadre, certaines sont citées plus souvent que d'autres : le soutien aux personnes en attente d'une possible prise en charge par l'AI arrive en tête (cinq fois) ; d'autres offres ne sont évoquées qu'une fois (par exemple la recherche d'un emploi pour les personnes handicapées, la protection et l'information des consommateurs). Quant aux coûts liés à l'offre de prestations, sont mentionnés les frais de controlling (deux fois) ou le perfectionnement du personnel (une fois).

Les avis concernant la prise en charge des tâches de pilotage divergent, mais confirment toutefois dans une large mesure la réserve déjà soulignée dont l'OFAS fait preuve dans ce domaine (voir 6.2.2). Ainsi, 50 % des personnes interrogées sont (plutôt) d'avis que l'OFAS cherche sans relâche à améliorer l'efficacité des prestations fournies⁷¹. L'influence de l'OFAS sur l'offre de prestations est majoritairement (51 %) jugée « adéquate » (voir Illustration 6.5). C'est également le cas des efforts de l'OFAS pour éviter les doubles emplois (68 %) et des exigences concernant la qualité des prestations fournies (70 %). Ceux qui voient une influence ou des exigences excessives de la part de l'OFAS dans ces tâches de pilotage sont très nettement minoritaires.

⁷¹ L'affirmation correspondante est la suivante : « Les efforts de l'OFAS sont constants pour améliorer l'efficacité des prestations. »

Illustration 6.5 : Evaluation de la prise en charge des tâches de pilotage



7 Evaluation des effets du nouveau système de subventionnement

En préalable à l'évaluation des effets du nouveau système de subventionnement, le chapitre 5 a déjà présenté en détail les prestations fournies selon l'art. 74 LAI, ainsi que les fournisseurs de prestations. On trouvera ci-après, en complément, la description de l'influence exercée sur les fournisseurs de prestations et sur le travail avec les personnes handicapées. Il convient à ce titre d'examiner en particulier les rapports entre organisations faitières et sous-traitants.

7.1 Effets sur les fournisseurs de prestations

On ne peut promouvoir l'intégration sociale de personnes handicapées que par l'entremise des organisations de l'aide privée aux invalides. Les conditions-cadre posées par le système de subventionnement à leur intention créent certaines incitations sur la fourniture de prestations. Il ne faudrait pourtant pas en conclure que le nouveau système exerce une influence directe et immédiate sur le travail des organisations. Ses effets se font plutôt sentir en interdépendance avec les stratégies et les manières de voir des organisations. Il est donc d'autant plus important de comprendre comment les structures d'incitation du système de subventionnement sont perçues.

7.1.1 Sécurité de la planification

Comme on l'a déjà vu, l'OFAS a surtout un mandat de contrôle mais, assorti d'une batterie de mesures comme le controlling, celui-ci peut créer une certaine confusion parmi les parties contractantes (voir 6.2.2). C'est ce qu'il s'agit d'approfondir. Dans un premier temps, on analysera dans quelle mesure les organisations de l'aide privée aux invalides jugent la sécurité suffisante pour leur travail de planification.

On constate que, par rapport à la situation d'avant 2001, le nouveau système de subventionnement améliore la sécurité financière de planification pour les organisations de l'aide privée. En effet, la conclusion d'un contrat de prestations donne aux organisations contractantes l'assurance⁷² que le montant des subventions est garanti pendant trois ans – du moins si les objectifs sont respectés⁷³. C'est donc en raison de ce financement ex ante que 82 % des représentants d'organisations faitières approuvent l'affirmation selon laquelle le système actuel leur offre une sécurité financière suffisante en matière de planification (11 % ne sont pas du tout d'accord avec cette affirmation).

Les organisations faitières se sont montrées beaucoup plus réservées dans leurs réponses à la question de savoir si les informations disponibles en matière de stratégie et de contenu sont

⁷² Il faut rappeler ici la « garantie des acquis », déjà citée plus haut, qui elle aussi a rendu planifiable le passage d'un système à l'autre. « Bon, les négociations ont été assez longues, mais du point de vue des organisations de personnes handicapées, cela s'est relativement bien passé. C'est notamment parce que nous nous sommes finalement dits : on ne touche pas au statu quo... » (Interview Ott, 387-390)

⁷³ « Q. : Quelles incitations le nouveau système de subventionnement adresse-t-il selon vous aux organisations faitières ?
R. : Il les incite à une certaine continuité ; je sais que pour cette période contractuelle, je peux compter sur un montant d'environ tant. » (Interview Nef, 225-228)

suffisantes pour orienter l'offre de prestations de leur organisation. L'affirmation selon laquelle « l'OFAS a adopté une stratégie de subventionnement claire sur laquelle les organisations faïtières peuvent compter » ne remporte l'adhésion que d'un tiers des personnes interrogées (35 %), tandis que presque la moitié d'entre elles (44 %) n'est qu'en partie d'accord avec cette assertion (21 % ne sont pas d'accord). Quelques extraits de réponses permettent de concrétiser ces pourcentages⁷⁴ :

« (...) c'est assez difficile pour nous de savoir quelles réflexions se font là-bas. (...) J'apprécierais que nous disposions de plus d'informations sur les stratégies de l'OFAS, qu'on sache dans quelle direction on veut aller, et comme ça. » (Interview Kunz, 334-338)

« (...) on ne nous donne tout simplement pas les informations. Nous en sommes réduits à des suppositions sur ce qu'ils veulent finalement. Est-ce qu'ils prendront le prestataire le moins cher, ou le meilleur ? Est-ce qu'on veut une saine concurrence, ou seulement un service juridique uniforme, ou une offre uniforme d'activités sportives ? Nous ne le savons pas. » (Interview Früh et Sommer, 601-607)

L'analyse faite jusqu'ici permet tout à fait d'expliquer ce manque d'information. Est ainsi désigné le hiatus existant entre, d'un côté, un système de subventionnement caractérisé par « l'orientation prestations » et la « transparence » et, de l'autre, l'influence effective de l'OFAS dont le « repli » sur un mandat de contrôle (voir 6.2.2) est perçu par les organisations comme un manque de planification en termes de stratégie et de contenu.

7.1.2 Structures d'incitation du nouveau système de subventionnement

La question de savoir dans quelle mesure la stratégie de l'OFAS en matière de versement des subventions selon l'art. 74 est compréhensible pour les organisations faïtières se situe sur la même ligne que celle de la lisibilité des structures d'incitation dans le système de subventionnement. Dans l'esprit des objectifs du système, nous traiterons les incitations à améliorer l'efficacité, l'efficacité et la coordination des offres⁷⁵ et, enfin, l'innovation.

L'illustration 7.1 donne un aperçu de la manière dont ces incitations sont perçues par les organisations faïtières.

Efficacité : les organisations faïtières ne sont guère d'avis (26 % des réponses) que le système de subventionnement favorise les organisations fournissant des prestations efficaces. Ce verdict très net s'explique si on le considère à la lumière du mécanisme de répartition en vigueur, très proche du statu quo de 1988. De plus, comme on le sait, l'OFAS ne dispose pas d'informations utiles pour un pilotage des offres de prestations axé sur l'« efficacité » (voir 6.3.3).

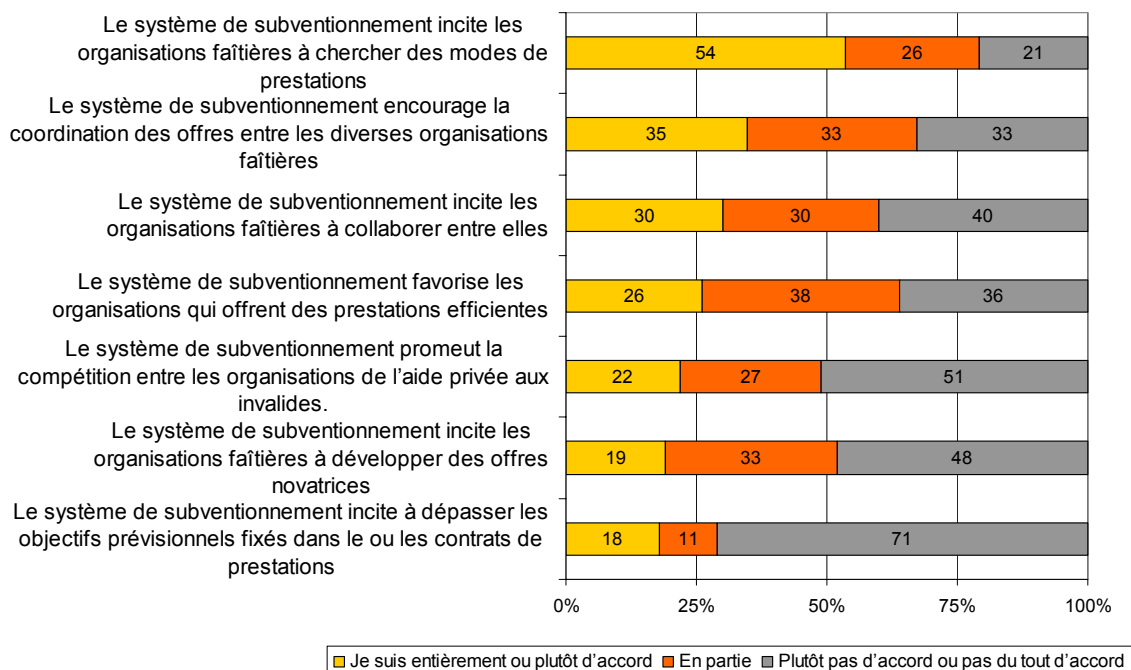
Coordination des offres : l'encouragement de la coordination des offres (35 %) et de la collaboration (30 %) entre les organisations faïtières rencontre un meilleur écho. Vu le « principe d'exclusion » et l'« obligation de coordonner » (voir 4.1.1), l'approbation reste cependant plutôt modeste. Cela peut tenir au fait que la combinaison des divers types de contrat permet de maintenir

⁷⁴ L'absence de stratégie se traduit aussi par le fait que les partenaires contractuels ne comprennent pas pourquoi ils doivent transmettre certaines données relatives aux prestations et aux coûts à l'OFAS à un moment donné. A titre d'exemple : « A la fin, je suis bien obligé, oui, ils exigent, y compris tous les contrats de sous-traitance, mais personne n'a encore pu me dire à quoi ça sert. » (Interview Merz, 846-847).

⁷⁵ L'orientation en fonction des besoins a déjà été abordée en détail au point 6.3.1. Quant à la qualité, elle est traitée à la section 7.2. Le questionnaire adressé aux organisations ne portait pas sur ces deux aspects.

à tout le moins des redondances. En outre, ces principes exigent surtout une délimitation des offres de prestations, sans obliger les organisations faitières de collaborer⁷⁶.

Illustration 7.1: Evaluation des effets du système de subventionnement sur le travail avec les personnes handicapées



Efficience : environ la moitié (54 %) des organisations interrogées reconnaît que le système les incite à fournir des prestations moins chères (cf. Illustration 7.1). Pour comprendre cette appréciation, il faut compléter les explications données au point 6.3.2. Une première forme d'incitation en ce sens consiste à contraindre les parties contractantes à financer une partie des coûts en recourant à un financement de tiers⁷⁷. Ensuite, mis à part les augmentations annuelles, les subventions sont plafonnées, ce qui empêche un renchérissement incontrôlable des prestations⁷⁸. On peut cependant se demander si le système présente aussi des incitations positives à l'amélioration de l'efficience. Le constat est mitigé. Rien n'indique la possibilité de redistribuer les ressources au profit de prestataires meilleur marché. De plus, le calcul des subventions n'est pas assorti d'une compensation couplée à des financements forfaitaires : le système ne prévoit donc pas de libérer des ressources non épuisées en faveur des organisations. Or, dans la mesure où les objectifs sont atteints et où le taux de couverture ne dépasse pas la limite de 80 %, les gains en efficience restent dans les organisations ; en d'autres termes, l'OFAS ne procède pas à des réductions de subventions. Il n'est que partiellement possible d'exercer une influence directe en critiquant des coûts trop élevés étant donné que les organisations ont la possibilité de les justifier. (Pour les demandes de précisions auprès des organisations faitières, cf. 6.3.2).

⁷⁶ Cela peut même rendre la collaboration plus ardue, ce qui sera montré à la section 7.2.

⁷⁷ « Parce qu'au niveau des incitations, la situation des organisations faitières est relativement solide. Nous ne finançons qu'une partie de leurs activités. Cela signifie que si elles sont en mesure d'investir un franc avec efficience, elles le font parce que nous ne leur donnons que 50 centimes. » (Interview Ott, 344-347)

⁷⁸ « Pourtant, ce que je note pour notre organisation, c'est que les prestations augmentent, les coûts augmentent, et que les subventions de l'AI augmentent elles aussi, bien que moins fort. » (Interview Kunz, 157-159)

« Il y a encore une autre incitation : on ne veut naturellement pas être la vilaine organisation, à qui on écrit qu'elle est dans les chiffres rouges et que les coûts moyens sont trop élevés. Ou on vous répond qu'il va y avoir des comparaisons. Qui souhaite une telle situation ? Chacun aimerait être le premier de classe et peut-être que, dans tel ou tel cas, cela incite à travailler à meilleurs coûts. Ce n'est pas impossible. Pour une catégorie de prestations, je reçois toujours le même blâme et je le sais très bien. Dans ce domaine, nous sommes beaucoup plus chers que les autres et chaque année, je dois me fendre de lettres de plusieurs pages pour l'expliquer. On n'y peut rien, c'est comme ça. C'est dans l'ordre des choses. Là, je n'ai pas l'ombre d'une incitation. » (Interview Bär, 741-751)

On constate cependant encore un autre effet, car le taux de couverture des coûts est déterminant pour le calcul des subventions pour des prestations élargies ou de nouvelles prestations. On peut alors se trouver devant le paradoxe suivant : un faible taux de couverture des coûts ou des coûts relativement bas peuvent déboucher sur une contribution financière plus basse si l'organisation développe des prestations :

« Regardez quels étaient jusqu'ici les coûts moyens, le coût complet par heure de PROSPREH. Dans notre cas : 130 francs. Regardez si ce coût est dans la fourchette. Oui, il y est. A combien se monte le taux de couverture appliqué jusqu'à maintenant ? A 50 %. Bon, on leur compte 65 francs par heure. C'est comme cela qu'ils ont fait leurs calculs. Voilà qui veut bien dire qu'on n'a absolument aucun intérêt à travailler à un tarif avantageux parce que si nous avions eu des coûts moyens de 100 francs de l'heure seulement, nous n'aurions reçu que 50 francs par heure. (...) Donc une organisation qui présente un taux de financement AI élevé est récompensée, celle dont ce même taux est bas est punie. » (Interview Bär, 770-782)

Dépasser les objectifs en matière de prestations : à une nette majorité (71%), les organisations répondent par la négative à l'affirmation selon laquelle le système de subventionnement incite à dépasser les objectifs (cf. Illustration 7.1). Leur avis reflète le mécanisme selon lequel les prestations ne sont pas financées à la fin de l'exercice, mais par le biais de montants forfaitaires. Le passage suivant illustre les conséquences qui s'ensuivent :

« On est puni si l'on dépasse les objectifs parce qu'ensuite, c'est l'organisation qui doit financer le surplus elle-même. » (Interview Hilty et Broch, 151-152)

Innovation : à peine 19 % des organisations sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle le système de subventionnement encourage les offres novatrices (cf. Illustration 7.1). Cette estimation recoupe le constat d'inertie qui qualifie le système de subventionnement (cf. 6.3.1)⁷⁹.

« Des choses nouvelles, novatrices, qui s'ajouteraient au reste ? Ce système marche tout simplement comme ça : tous les trois ans, on a une chance de présenter une nouveauté lors de l'enquête sur les besoins. Je pense que c'est là que ça coince. » (Interview Kunz, 240-247)

Il faut d'ailleurs aussi apporter des fonds propres pour les prestations élargies ou nouvelles⁸⁰. Le potentiel d'innovation des organisations dépend donc aussi de leur capacité à générer des fonds provenant de tiers, que ce soit pour le financement de nouveaux projets non financés par l'OFAS ou pour la recherche de fonds propres en faveur des projets financés par l'OFAS.

⁷⁹ Ce constat est en accord avec la thèse de Ruffin (2006, 244), selon laquelle les contrats de prestations sont une entrave à l'innovation : en effet, ils définissent surtout des coûts de prestations qui existent déjà, mais ne cofinancent pas les activités de développement.

⁸⁰ « Si je demande des prestations élargies à la Confédération, il ne faut pas que j'oublie quel est le but de l'exercice. Je dois me dire : ok, je veux un franc de plus, mais les 50 centimes qui me manqueront encore, c'est à moi de les trouver. » (Interview Sommer et Früh, 653-656)

Le bilan des « incitations » est tout à fait ambivalent. Il manque en effet des incitations ciblant les buts visés. Une réponse concrétise encore ce constat : pour la majorité des organisations, il n'est pas sûr que le système de subventionnement promeuve la compétition entre elles (51 % de désaccord, illustration 7.1). La concurrence n'est pas souhaitée puisque, pour chacune de leurs offres spécifiques, les organisations faitières détiennent un quasi-monopole. En réalité, il n'y a pas de concurrence, du moins si l'on entend par concurrence une contribution à la promotion de l'efficacité, de l'efficience et de l'innovation dans le domaine de l'aide privée.

7.2 Effets sur la fourniture de prestations et sur le travail avec les personnes handicapées

D'autres effets possibles, situés sur un autre plan, se répercutent directement sur les activités ou le travail avec des handicapés : la qualité, le professionnalisme ou le rationnement des prestations par exemple. Ils sont importants parce que, dès 2001, les organisations ont été confrontées à des conditions-cadre différentes : de nouvelles exigences en ce qui concerne la qualité, l'enregistrement des prestations, la preuve du besoin et la comptabilité analytique, ainsi que le passage d'un financement des intrants (l'input étant le nombre de postes) à un financement des produits (l'output étant les prestations). Ce changement a en outre conduit à des distinctions précises entre les prestations rémunérées et celles qui ne le sont pas, de même qu'entre les personnes ayant droit à des prestations et celles n'y ayant pas droit.

L'illustration 7.2 donne un aperçu des effets du nouveau système sur le travail quotidien, tel qu'il est perçu par les organisations.

Professionnalisme et qualité : les contrats de prestations donnent une impulsion aux organisations de l'aide privée, en renforçant les compétences en gestion et en incitant à prendre conscience des coûts (cf. Ruffin 2006, 242). La tension qui résulte d'exigences imposées de l'extérieur peut tout à fait déboucher sur des réflexions d'ordre professionnel⁸¹.

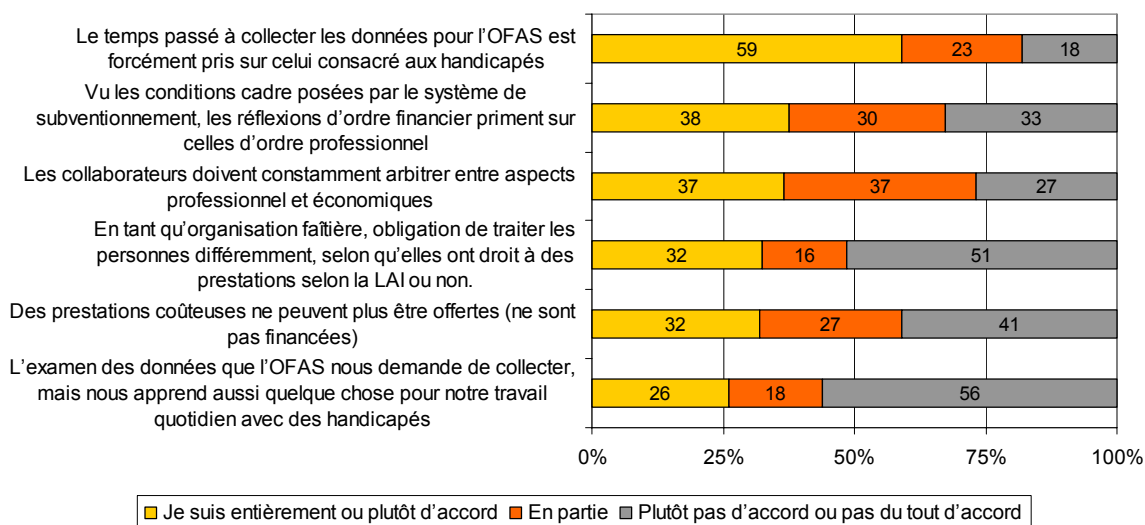
En réalité, le changement de système a permis à diverses organisations d'améliorer ou de développer des instruments de management comme l'assurance qualité ou l'enregistrement des prestations⁸². Il les a aidées à imposer à l'interne ce genre d'instruments⁸³. Et en ce sens, le changement a permis de dépassionner l'introduction des concepts de management. Il n'empêche : une partie des organisations (37 %) souligne que les collaborateurs doivent constamment arbitrer entre les arguments de nature économique et professionnelle (cf. Illustration 7.2).

⁸¹ Ce que désigne ci-après le terme de « professionnalisme », compris dans le contexte du travail avec les personnes handicapées.

⁸² Il ne faut pourtant pas oublier que diverses organisations s'étaient dotées de tels instruments avant le changement de système déjà, et que leur organisation interne dépasse les exigences fixées par l'OFAS (p. ex. aspects qualitatifs).

⁸³ « Mais cela nous a rendu service, à nous les organisations, pour faire certaines choses dont nous savions bien qu'il aurait fallu les faire, mais nous nous disions que, bon, cela allait aussi comme ça. » (Interview Merz, 22-23)

Illustration 7.2: Evaluation des effets du système de subventionnement sur le travail avec les handicapés



Rationnement des prestations : un tiers des organisations (32 %) approuve l'affirmation selon laquelle il n'est plus possible d'offrir des prestations coûteuses, car elles ne peuvent pas être financées. Un tiers environ aussi (38 %) confirme que, vu les conditions-cadre posées par le système de subventionnement, les réflexions d'ordre financier passent avant les réflexions d'ordre professionnel. Même si la pratique est manifestement très diverse, on ne peut nier le risque de « rationnement des prestations ». Etant donné que la somme disponible pour certaines prestations est limitée, des conseils coûteux ou des cours sont plus difficiles à réaliser et ce genre de tâches est transmis à d'autres intervenants :

« Ce n'est pas encore tellement le cas chez nous parce que nous assurons le financement de deux tiers de nos activités, mais on observe aujourd'hui que, pour des motifs internes à l'entreprise, on tend peut-être plus vite à transmettre le cas à X [nom de l'organisation]. » (Interview Nef, 314-317)

En définitive, ce sont les possibilités financières et la probabilité d'acquérir des fonds de tiers qui déterminent une organisation à s'orienter vers le rationnement des prestations et la séparation entre les prestations qui donnent droit à une subvention et les autres.

Sélection de la clientèle : on constate un effet comparable lorsqu'une organisation faîtière est tenue de traiter différemment les personnes n'ayant pas droit à des prestations en vertu de la LAI et celles qui y ont droit. Un tiers (32 %) des organisations (cf. Illustration 7.2) se voient contraintes de procéder à ce type de sélection. Cet effet, qui pourrait bien dépendre aussi de la situation financière de l'organisation, est problématique. D'un côté, cela peut signifier qu'une organisation qui opte pour cette attitude se distancie de sa clientèle ou de ses membres étant donné que la sélection résulte d'une décision légale préalable plutôt que d'un choix en fonction des besoins d'un groupe de personnes. De l'autre, il faut dire qu'un effet de la sélection consiste à priver de plus en plus des prestations les personnes qui présentent un handicap, mais ne sont pas reconnues comme ayant droit à des subventions selon la LAI. La situation devient paradoxale, puisque des prestations ne sont pas accordées qui, du point de vue de la prévention, contribueraient justement à éviter que des prestations selon la LAI deviennent nécessaires (cf. 6.4.3).

Collaboration avec d'autres organisations : le système de subventionnement selon l'art. 74 LAI met fortement l'accent sur les modalités de financement, ce qui peut aussi avoir des incidences sur

la collaboration avec d'autres organisations. Comme la coordination de l'offre est un des objectifs du système, on ne peut exclure une répercussion paradoxale, dans l'hypothèse où les organisations ne collaborent que si les dépenses correspondantes peuvent aussi être décomptées et documentées pour leur propre organisation, comme le veut le système :

« La statistique, pour moi, c'est seulement beaucoup de travail, mais aucune prestation dont je puisse faire état. Je n'ai donc aucun intérêt à continuer de travailler pour les autres. Dans le domaine des cours et des colloques, je me rends clairement compte que la collaboration est plutôt entravée. De nombreuses raisons peuvent expliquer pourquoi une organisation ne travaille plus avec une autre : cela peut tenir à la politique, ou au fait que l'argent se fait rare. Mais je suis convaincu que c'est une conséquence indirecte d'une pensée axée sur la comptabilité analytique. » (Interview Bär, 96-103)

Ressources en personnel liées : une majorité des organisations (59 %) approuve l'affirmation selon laquelle le temps passé à collecter les données requises par l'OFAS est forcément pris sur celui consacré aux personnes handicapées (cf. Illustration 7.2). Nous l'avons déjà relevé (6.4.2) : le temps mis par les organisations pour collecter les données nécessaires à l'enquête s'établit à environ 117 heures par an. Or, cette tâche incombe à tous les niveaux organisationnels, jusqu'au personnel d'encadrement ou aux responsables de cours, sans être pourtant couverte par les subventions de l'AI : le point de vue des organisations se comprend. Du reste, les très petites organisations sont tenues, elles aussi, de fournir les données sur les prestations, les clients et les coûts. Selon les organisations faïtières, cette charge devrait être mise en regard de l'apport, bien maigre, de ces données pour le travail quotidien avec des personnes handicapées (26 % de réponses affirmatives quant à cet apprentissage potentiel, cf. Illustration 7.2).

7.3 Effets sur les relations entre les organisations faïtières et les sous-traitants

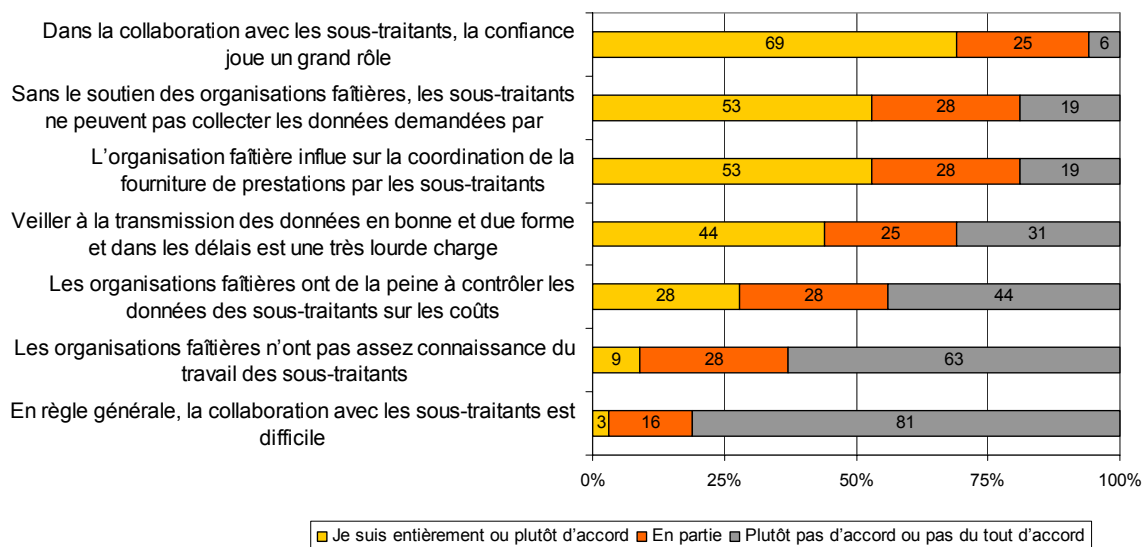
Les buts visés par le système de subventionnement selon l'art. 74 LAI ne peuvent être atteints qu'en associant les sous-traitants. Quel est le rôle des organisations faïtières dans les rapports avec les sous-traitants et comment cette collaboration est-elle jugée ?

7.3.1 Tâches des organisations faïtières

Les organisations faïtières doivent confier une partie de la fourniture de prestations à des tiers. Durant l'actuelle période contractuelle (2007-2009), 38 % des contrats de prestations sont remplis sans l'intervention de tiers (cf. 5.2.1). Quelque 512 sous-traitants sont impliqués dans les 42 autres contrats de prestations sans avoir de relation contractuelle directe ni en principe de contacts directs avec l'OFAS.

Diverses tâches sont donc déléguées aux organisations faïtières, notamment la collecte de données sur les coûts et le controlling, l'établissement ou la négociation d'objectifs, la coordination des offres et la garantie du respect des exigences qualitatives⁸⁴. L'illustration 7.3 montre comment les organisations faïtières jugent la collaboration avec les sous-traitants.

⁸⁴ En résumé, il s'agit là aussi d'un double mandat, qui comprend pilotage et contrôle (cf. section 6.1).

Illustration 7.3: Evaluation de la collaboration avec les sous-traitants

En règle générale, la collaboration entre les organisations faïtières et les sous-traitants ne pose que rarement problème (81 % rejettent l'affirmation contraire). De plus, 63 % des organisations jugent qu'elles prêtent suffisamment d'attention au travail que font les sous-traitants.

Plus de la moitié des organisations faïtières (53 %) confirment l'affirmation selon laquelle elles influent sur la coordination de la fourniture de prestations par les entreprises mandatées⁸⁵. Elles confirment dans la même proportion la tâche consistant à soutenir les sous-traitants dans la collecte des données requises par l'OFAS : 53 % d'entre elles disent que, sans ce soutien, les sous-traitants ne pourraient pas s'acquitter de l'obligation de rendre compte. Ce n'est guère surprenant si l'on pense que même les plus petites organisations dépourvues de structure professionnelle sont tenues de saisir les données concernant les prestations, les coûts et les clients.

La collecte des données nécessaires auprès des sous-traitants et leur transmission à l'OFAS pose divers problèmes aux organisations faïtières. On mentionnera les compétences et les ressources dont les sous-traitants disposent à cet effet⁸⁶, ou le changement des personnes compétentes⁸⁷. Pour s'acquitter malgré tout de cette tâche, les organisations faïtières ont développé diverses offres destinées aux sous-traitants. Cela va du formulaire élaboré par l'organisation faïtière à la planification du déroulement du travail et à l'édition de directives sur le controlling, en passant par

⁸⁵ A titre d'exemple : « Etant donné que j'accompagne toutes les planifications et aussi que je les reçois parce que je dois en livrer la version consolidée, je vois par exemple les redondances dans certains groupes de handicaps ou dans certains cantons et je peux le signaler aux organisations. Je peux dire : regarde, il y a une autre organisation qui planifie exactement la même chose, tu la connais ? Tu as pris contact avec elle ? J'ai ainsi enregistré bien quelques réussites en matière de collaboration. Par exemple, des responsables de l'information se contactent maintenant pour lancer une action commune (...). » (Interview Bär 528-535)

⁸⁶ « On a affaire à des gens qui travaillent bénévolement, (...) qui touchent à leurs limites avec ce travail. » (Interview Kunz, 1000-1001)

⁸⁷ « En revanche dans ces organisations principalement gérées par des personnes bénévoles, qui disposent peut-être d'un secrétariat professionnel à 20 % et qui mandatent un tiers externe pour la comptabilité, lorsque la personne responsable s'en va, c'est tout le know how qui s'en va et je dois recommencer à zéro. Et voilà, c'est quelqu'un de nouveau... » (Interview Bär, 190-194)

la formation, des solutions informatiques et même la reprise complète de ces tâches au nom des sous-traitants.

Un quart des organisations faïtières (28 %) confirment tout de même avoir de la peine à contrôler les données sur les coûts livrées par les sous-traitants :

« (...) c'est un peu difficile pour nous de devoir contrôler cela. Notre contrôle ne peut naturellement être que limité. Nous ne pouvons pas nous rendre sur place. Ce que nous pouvons faire, c'est collecter les données, les consolider et les transmettre. S'il en faut davantage, nous touchons quelque part à une limite. » (Interview Kunz, 798-801)

Cela peut expliquer pourquoi plus de deux tiers des organisations (69 %, cf. Illustration 7.3) sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle la confiance joue un grand rôle dans la collaboration avec les sous-traitants⁸⁸. Ce résultat confirme qu'au-delà de tous les contrôles et des exigences précises, la valeur de la « confiance » (cf. 6.3.2) constitue aussi un élément déterminant dans la relation des organisations faïtières avec leurs sous-traitants.

7.3.2 Changements et liberté dans la collaboration

Les organisations faïtières sont majoritairement d'avis (56 %) que le système de subventionnement offre suffisamment de « liberté entrepreneuriale ». La possibilité d'engager une collaboration contractuelle avec des sous-traitants et de répartir des subventions entre eux constitue une des composantes de cette liberté⁸⁹.

A propos du **choix des sous-traitants**, on constate tout d'abord que plus de la moitié des organisations disent n'avoir aucune liberté de choix (59 %). Une autre partie (23 %) des organisations disent qu'elles sont « en partie » libres. Cette absence de liberté de choix s'explique par le fait que nombre de fédérations s'associent avec leurs sections, d'où l'absence de liberté de choix.

Les données du controlling confirment que la collaboration avec les sous-traitants se caractérise par une dynamique faible. Dix sous-traitants sur les 527 actuels se sont associés à des organisations faïtières durant la présente période contractuelle (2007-2009), tandis que douze organisations qui étaient sous-traitantes lors de la précédente période contractuelle (2004-2006) ne sont plus associées à une organisation faïtière. La très grande majorité des sous-traitants actuels (98 %) est signataire du même contrat de prestations que durant la période contractuelle 2004-2006, ce qui peut être interprété comme une consolidation des structures fournissant des prestations. En effet, lors du passage à la période contractuelle 2004-2006, les changements ont été beaucoup plus nombreux⁹⁰. La stabilité manifeste qui s'est instaurée dans les relations contractuelles s'exprime par le fait que la moitié des organisations faïtières souscrit à l'affirmation selon laquelle la continuité est un élément important dans les relations avec les sous-traitants et qu'il doit y avoir aussi peu de

⁸⁸ Cela vaut aussi pour le contrôle de la qualité, car les organisations sont finalement aussi limitées dans leurs possibilités de la contrôler : « Je pense que notre organisation faïtière doit maintenant influencer sur nos associations membres pour que ces dernières développent la qualité à l'interne. Mais contrôler la qualité d'une offre en particulier (...), c'est quelque chose que nous ne pouvons pas faire. Comment le pourrions-nous ? » (Interview Kunz, 914-917)

⁸⁹ Qu'il soit possible de « compenser » entre diverses catégories de prestations (cf. 6.2.2) constitue certainement un élément supplémentaire de liberté entrepreneuriale, en rapport avec cette opinion.

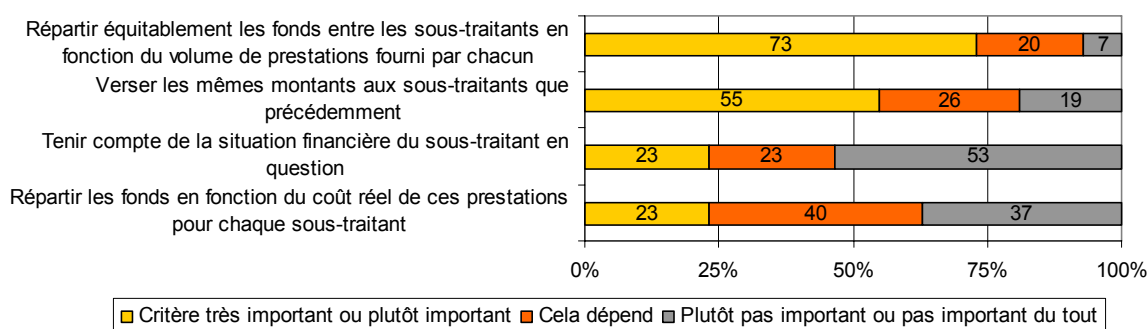
⁹⁰ Selon les résultats de l'enquête, sur 32 organisations liées à des sous-traitants, 21 (66 %) ont conclu depuis 2003 des contrats avec de nouveaux sous-traitants et 7 (22 %) ont résilié un contrat avec un sous-traitant.

changements que possible dans l'équipe des sous-traitants (50 %) ⁹¹. Mais 28 % d'entre elles ne souscrivent qu'en partie à cette affirmation.

En ce qui concerne **la liberté de répartir la subvention de l'AI entre les sous-traitants**, on rappellera tout d'abord qu'au nom de la garantie des acquis, les sous-traitants ont (aussi) apporté une « dot » dans la corbeille du contrat de prestations (voir 4.1.2). En conséquence, les organisations faitières ont dû faire face à des inégalités sur le plan des taux de couverture des coûts et de la dotation des prestations ⁹². Quelques organisations faitières au moins ont essayé de compenser ces inégalités par divers moyens (en créant p. ex. un fonds de répartition des ressources) tandis que d'autres ont renoncé (ou dû renoncer) à procéder à des redistributions ⁹³.

L'illustration 7.4 met en évidence le poids des divers critères lors de la répartition de la subvention de l'AI. Le plus important d'entre eux concerne le volume des prestations considérées (73 % approuvent l'importance de ce critère), suivi du montant des subventions touchées précédemment.

Illustration 7.4 : Critères appliqués à la répartition des subventions de l'AI entre les sous-traitants



On retiendra qu'au niveau de la relation des organisations faitières avec leurs sous-traitants, il existe une sorte de pilotage, dans la mesure où des subventions sont redistribuées et des offres coordonnées. On constate donc sur ce plan une réticence moins prononcée à assumer le mandat de contrôle, contrairement à ce qui se passe à l'OFAS. Le pilotage effectué à la faveur d'un contrat de prestations n'apparaît pas pour autant orienté en fonction des besoins ou tenir compte de l'efficacité, hormis la compensation d'injustices financières ou de chevauchements.

⁹¹ Enoncé de l'affirmation : « L'important, c'est qu'il y ait aussi peu de changements que possible dans l'équipe des sous-traitants. »

⁹² « Autrement dit, on s'est fait refiler le Pierre Noir. » (Interview Kunz, 856)

⁹³ Il semble que les problèmes liés au « pouvoir » et au « déficit d'information » se retrouvent ici (cf. 6.2.1).

8 Bilan et conclusions

Pour conclure, nous présenterons les principaux résultats de l'évaluation et les conclusions majeures qui en découlent. Avant de passer à l'énumération et à l'explication des conclusions proprement dites, nous évaluerons la réalisation des objectifs de façon globale en tenant compte de la perspective des organisations faïtières. Il en résulte pour conclure un ensemble de décisions de principe indiquant la direction vers laquelle le système de subventionnement doit évoluer.

8.1 Evaluation globale de la réalisation des objectifs

Nous constatons que le subventionnement visé à l'art. 74 LAI est un dispositif qui fonctionne et qui peut garantir des prestations dont le but est de favoriser l'intégration sociale des personnes handicapées, avec l'aide des organisations de l'aide privée aux invalides : pour un volume global de 150 millions de francs (2008), 180 000 bénéficiaires de prestations AI (2006) obtiennent de l'aide et des conseils et 23 000 (2006) ont accès à des cours.

Le changement de système de 2001 a apporté quelques améliorations de taille par rapport à la pratique des années 1990. Signalons notamment l'évolution des coûts de l'aide privée aux invalides, que le nouveau régime permet de limiter et de piloter, la mise en œuvre d'un financement forfaitaire axé sur les produits (output) et la transparence des prestations financées en vertu de l'art. 74 LAI en ce qui concerne leur nature et leur volume. L'application du principe consistant à accorder des subventions exclusivement aux organisations faïtières a permis de simplifier le processus, puisque le nombre d'organisations percevant directement une subvention s'est réduit à 70 (contre 600 en 1998).

Dès lors, on peut considérer qu'une partie des objectifs formulés dans la conception du système (cf. 3.2.1) est atteinte (« financement forfaitaire des prestations », « subventions aux seules organisations faïtières »), tandis que d'autres sont encore en cours de réalisation. Dans les lignes qui suivent, nous évaluons le degré de réalisation de ces autres objectifs, en tenant compte de la perspective des organisations faïtières.

L'illustration 8.1 présente le bilan que les organisations faïtières dressent des améliorations apportées par le nouveau système de subventionnement.

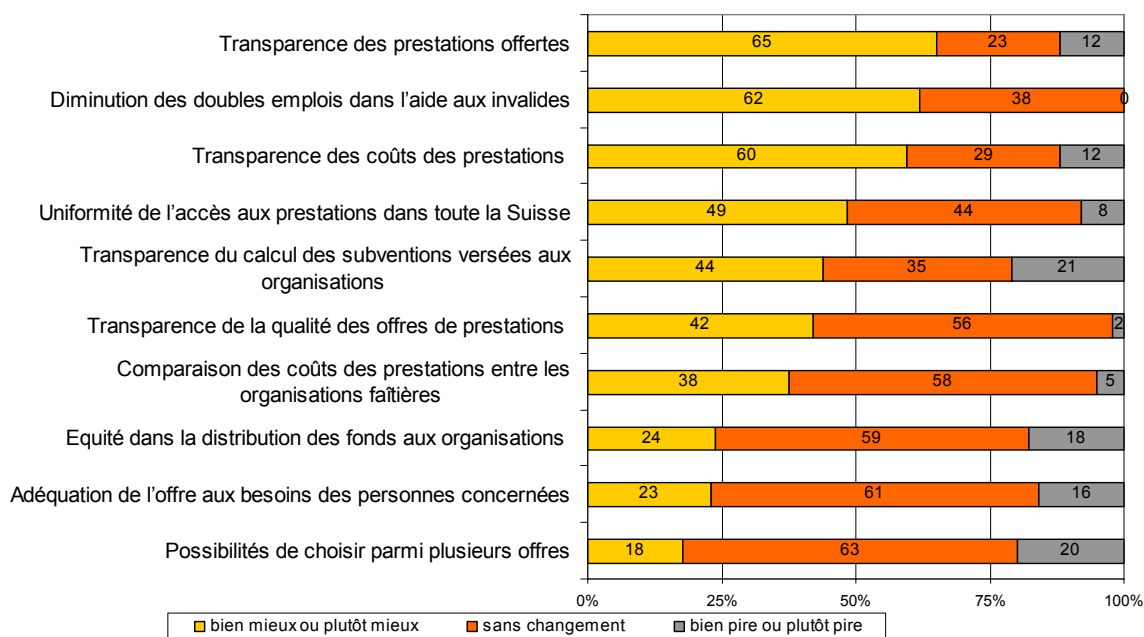
- **Transparence de l'octroi des subventions et des bénéficiaires**

S'exprimant sur plusieurs aspects touchant à la transparence, les organisations faïtières sont une majorité à constater une amélioration de la transparence des offres de prestations (65 %) et des coûts (60 %). Quant à la transparence du calcul des subventions de l'AI, seule une minorité (44 %) y voit une amélioration.

Cette opinion nuancée est en consonance avec notre analyse. La définition des catégories de prestations a permis de saisir et de présenter les prestations de façon harmonisée. S'agissant de la transparence des coûts, signalons que, même si le controlling procède à un enregistrement détaillé des coûts, la transparence est cependant moindre pour ce qui est de la composition des coûts dans le système de subventionnement. Surtout, le calcul des subventions de l'AI n'est pas lié à la question des coûts et leur montant est encore fixé dans une grande mesure en fonction de la somme que les organisations recevaient en 1998 (garantie des acquis). Le nouveau régime a ainsi

perpétué au départ des inégalités de traitement, ainsi que des subventions d'un montant différent pour des prestations comparables. L'OFAS n'est pas encore parvenu à instaurer un système de mesure des prestations uniforme, équitable et transparent. Cette opinion est aussi celle de la majorité des représentants des organisations faïtières, un petit quart d'entre eux (24 %) estimant que la répartition des subventions est plus équitable, tandis que plus de la moitié (59 %) ne voit aucune amélioration allant dans le sens d'une juste attribution des fonds.

Illustration 8.1 : Bilan du nouveau système de subventionnement



- **Evaluation systématique de la qualité et des effets des prestations**

Dans le nouveau système de subventionnement, l'évaluation de la qualité et des effets des prestations est déléguée dans une large mesure aux organisations contractantes. Celles-ci doivent satisfaire à des exigences en matière de qualité – en réalisant notamment des sondages auprès des bénéficiaires – et vérifier si les sous-traitants se conforment à ces exigences. Seule une minorité des personnes sondées (42 %) voit une amélioration de la transparence dans la qualité des offres (56 % n'y voient aucun changement). En fait, la question de la qualité dans le nouveau régime est en premier lieu une condition d'octroi des subventions de l'AI. La qualité variable des offres de prestations ne joue pas de rôle dans l'attribution des subventions de l'AI par l'OFAS. Cela est particulièrement vrai de l'impact des prestations, qui n'est évalué ou examiné systématiquement ni par l'OFAS ni par les organisations contractantes dans le nouveau système de subventionnement.

- **Contrôle de l'efficacité et de la pertinence de l'utilisation des fonds**

Nous constatons que l'efficacité et la pertinence de l'utilisation des fonds ne font l'objet d'aucun contrôle dans le système de subventionnement. Même si la question de la pertinence est une prescription de la loi, les prestations ne sont pas évaluées pour savoir si elles encouragent réellement l'intégration sociale ou la réinsertion professionnelle. Dès lors, le contrôle se borne à vérifier si les organisations faïtières ont fourni les prestations selon les termes du contrat de prestations.

- **Garantie de l'adéquation des prestations aux besoins**

Les représentants des organisations faïtières ne constatent guère d'amélioration dans l'adéquation aux besoins : moins d'un quart (23 %) jugent que l'adéquation des offres aux besoins des bénéficiaires s'est améliorée (cf. Illustration 8.1). Leur jugement se recoupe avec notre analyse, car la question de l'identification du besoin de prestations est déléguée aux organisations faïtières et l'attribution des subventions de l'AI ne se fonde pas sur des informations systématiques relatives aux besoins du groupe cible.

- **Garantie de la coordination des offres**

En revanche, l'opinion selon laquelle les redondances ont diminué dans l'aide aux invalides est partagée par la majorité des personnes sondées (62 % voient une amélioration dans ce domaine). Le principe d'exclusion et l'obligation de coordonner (cf. 4.1.1) obligent les organisations contractantes à présenter des offres uniques en leur genre (les prestations sont spécifiques). Toutefois, les diverses modalités contractuelles permettent un certain jeu et, au plan des sous-traitants, ce sont les organisations faïtières qui exercent ou doivent exercer un rôle de coordination. L'un dans l'autre, nous supposons néanmoins qu'un tri a été fait dans la gamme d'offres, même si, en fin de compte, les organisations de l'aide privée aux invalides étaient en 2008 pratiquement aussi nombreuses à recevoir des subventions – directement ou indirectement – qu'en 1998.

- **Uniformisation de l'offre de prestations dans toute la Suisse**

La moitié (49 %) des représentants des organisations faïtières estiment que l'objectif de garantir un accès uniforme aux prestations dans l'ensemble du pays est mieux réalisé dans le nouveau système. Toutefois, cet objectif doit être considéré comme accompli en partie seulement : d'une part, ce critère joue un rôle au moment l'on développe les prestations, l'uniformisation étant alors prévisible ; mais d'autre part, l'évolution est jusqu'à présent lente, puisque la garantie des acquis freine la redistribution des ressources.

- **Utilisation efficiente des fonds**

Quelque 38 % des représentants des organisations faïtières voient davantage de possibilités de comparer leurs coûts. La comparaison des coûts permettrait d'évaluer et d'encourager l'efficacité économique de la fourniture des prestations. L'hétérogénéité des offres et l'impossibilité de les comparer (avec les fournisseurs de prestations non financés via l'art. 74 LAI, p. ex.) limitent toutefois cette exigence. Dès lors, l'efficacité n'est pas, dans la pratique actuelle d'octroi des subventions, un critère d'attribution des fonds, et il n'est au demeurant pas possible d'identifier des incitations qui permettraient de l'encourager directement. En conséquence, cet objectif n'est que partiellement atteint.

- **Qualité des prestations**

Les approches méthodologiques retenues pour cette évaluation ne permettent pas de déterminer la qualité des prestations. Signalons tout de même que les conditions auxquelles doivent satisfaire les organisations en matière de qualité sont moins strictes que les systèmes de qualité déjà mis en place. Par ailleurs, nous estimons que les exigences de qualité auxquelles doivent répondre les fournisseurs de prestations sont adéquates.

8.2 Conclusions

Le système de subventionnement visé à l'art. 74 LAI remplit actuellement sa fonction : il garantit les prestations prévues par la loi aux personnes handicapées qui perçoivent une prestation de l'AI. Toutefois, la comparaison avec les objectifs principaux qui ressortent de la planification et de la conception du nouveau système met en évidence quelques carences.

Les résultats de l'évaluation du système de subventionnement visé à l'art. 74 LAI permettent de tirer une série de conclusions qui ont pour but de remédier à ces carences et de garantir à la fois un retour à la conception originelle et une optimisation de la pratique actuelle. Nous les présentons ci-dessous classées sous les rubriques Conception, Mise en œuvre et Effets.

Nous terminons en examinant dans quelle mesure ces conclusions rejoignent l'opinion des organisations faïtières et en formulant des décisions de principe qu'il conviendrait de prendre quant à l'orientation future du système de subventionnement.

Conception

- **Définition des ayants droit**

Selon la législation en vigueur, les prestations sont réservées aux allocataires d'une prestation de l'AI (« invalides » au sens technique du terme). Dès lors, fournir des services à d'autres personnes souffrant d'atteintes durables à la santé n'autorise pas les organisations faïtières à obtenir un soutien financier. Cette interprétation de la notion d'invalidité dépendait surtout, ces dernières années, de considérations d'ordre financier (frein à l'endettement, cf. OFAS 2003b, et point 6.4.3 supra). Il conviendrait de vérifier si le législateur est prêt à ouvrir à nouveau le cercle des ayants droit, étant donné que l'un des objectifs de la législation sur l'AI est précisément d'éviter le versement de la rente (selon le principe « la réadaptation prime la rente »). Il est donc pour ainsi dire paradoxal que les programmes ayant un effet préventif ne soient pas financés.

- **Recueil systématique des besoins**

L'une des critiques du CPA à l'encontre de l'ancien système portait sur le fait que les besoins des personnes concernées étaient uniquement canalisés par des structures organisées. Le nouveau système ne modifie pour ainsi dire pas la situation, car ce sont les organisations faïtières qui déposent et motivent les demandes pour de nouvelles prestations ou l'extension de prestations existantes, exception faite des priorités fixées par l'OFAS lorsque la gamme des prestations est développée. Dès lors, les besoins pris en compte sont en premier lieu ceux des personnes qui font partie des organisations faïtières (en tant que membres, p. ex.) ou qui en sont les bénéficiaires. Cette manière de détecter les besoins a en outre un autre défaut : les besoins, pertinents du point de vue des personnes directement concernées, passent par le crible des décisions stratégiques des organisations faïtières ; il n'est donc pas garanti que l'OFAS en ait connaissance. Afin de combler les carences de l'offre, il faut dès lors étudier les canaux permettant de se procurer des informations sur les besoins des personnes directement concernées et, plus précisément, des personnes qui ne reçoivent actuellement aucune prestation (voir aussi, infra, le point « Rapport sur l'intégration »).

- **Définition de l'instance décisionnelle identifiant le besoin de prestations**

La pratique actuelle applique deux manières de définir le besoin de prestations. Lorsqu'il s'agit, à l'occasion du renouvellement d'un contrat de prestations, de maintenir des prestations déjà offertes, le besoin est assimilé au recours effectif des prestations (demande confirmée). Lorsque la gamme de prestations se développe (nouvelles prestations ou extension de prestations existantes), les organisations faïtières doivent en revanche apporter la preuve du besoin. Ces deux conceptions entourent la notion de besoin d'un halo d'incertitude. Le besoin de prestation est l'aboutissement d'une démarche décisionnelle qui porte sur la reconnaissance politique ou sociale des besoins des destinataires finaux, mais l'instance décisionnelle, tout comme les critères de décision, reste actuellement indéfinie : la définition du besoin de prestations est le résultat de non-décisions (recours effectif constaté), de décisions préalables des organisations faïtières (demandes de nouvelles prestations et extension de prestations), d'accords préalables avec le groupe de suivi sur l'art. 74 LAI et de restrictions financières. Il y a lieu de définir les critères de décision et la ou les instances décisionnelles, en veillant à la légitimité de cette instance.

Mise en œuvre

- **Meilleure prise en compte de l'évolution des besoins**

Le système actuel de subventionnement permet aux organisations faïtières de s'écarter des objectifs contractuels lorsque les besoins évoluent. Grâce à ce mécanisme, on tient compte dans une certaine mesure de l'évolution des besoins des personnes handicapées. Toutefois, le principe prépondérant pour s'adapter à cette évolution est le développement des prestations (via l'introduction de nouvelles prestations ou l'extension de prestations existantes). Ce fait limite néanmoins fortement la capacité de réaction du système et en favorise l'inertie, en raison des renégociations triennales des contrats de prestations. L'évolution des besoins n'appelle pas nécessairement l'allocation de davantage de fonds, mais la possibilité de disposer des subventions existantes pour les répartir autrement. Pour cela, il faut que les acteurs aient la volonté et la possibilité de redistribuer les fonds. Le rapport Egger (2002b, 34 ss) proposait déjà un assouplissement des acquis : l'idée était de prélever une partie des fonds de la période antérieure (p. ex. 2 %) pour la redistribuer entre les organisations faïtières. Les éléments permettant d'orienter d'éventuelles redistributions proviendraient alors du recueil systématique des besoins des personnes concernées et d'objectifs politiques (objectifs en termes d'effets). Une autre possibilité serait de doter le système de subventionnement d'un pilotage axé sur les effets des prestations : il contraindrait les organisations faïtières à y prêter attention, tout en leur conférant davantage de souplesse pour définir la modalité de la fourniture des prestations et davantage de capacité de réaction face à l'évolution concrète des besoins.

- **Développement du management de la qualité**

Dans son rapport, le CPA a recommandé au Conseil fédéral de concentrer sa surveillance dans le domaine régi par l'art. 74 LAI sur le contrôle de la qualité et les effets des prestations financées. Il ne s'est toutefois pas prononcé sur les modalités de la mesure de la qualité et des effets. Dans l'ensemble, les exigences actuelles en matière de qualité sont pertinentes, mais il y a lieu de les compléter à deux égards : d'abord, il s'agit pour l'essentiel de critères d'ordre formel, et des consignes d'ordre matériel seraient aussi nécessaires pour mesurer la qualité des processus. La qualité du résultat – que les organisations doivent actuellement vérifier en sondant la satisfaction

des bénéficiaires – doit être complétée dans le sens d'une évaluation des effets. Ensuite, on ne saurait confier cette évaluation systématique aux seules organisations faïtières : une réalisation décentralisée de cette tâche laborieuses et complexe (cf. aussi Egger 2002b, 26) ne semble guère appropriée. Il est préférable de réaliser des évaluations centralisées – de concert avec les organisations faïtières – afin de disposer d'une base probante permettant de compléter les exigences de qualité.

- **Transparence et recherche de plus d'équité dans la répartition des subventions de l'AI**

La façon dont s'est faite la transition de l'ancien au nouveau système en 2001 déploie encore ses effets aujourd'hui. La garantie des acquis a notamment conduit au maintien d'inégalités dans le degré de couverture des coûts et dans les montants attribués à des prestations comparables, inégalités qui ne reposent pour ainsi dire sur aucune base objective. Il vaudrait la peine d'examiner les modalités permettant de procéder à un calcul plus équitable des subventions de l'AI. Pour ce faire, on pourrait adopter une clé de répartition subordonnant explicitement les subventions de l'AI à la fourniture des prestations demandées et tenant suffisamment compte, dans la fourniture des prestations, des différences qui ont une incidence sur les coûts (genre de fournisseur de prestations, type de handicap, p. ex.).

- **Elaboration d'une stratégie de pilotage et but du controlling**

La conception du système prévoyait que le Conseil fédéral et l'OFAS soient les pilotes de l'offre de prestations régie par l'art. 74 LAI. Cette idée n'a rien perdu de sa légitimité, et nombre des présentes conclusions visent à doter le pilotage des informations nécessaires et à fonder une stratégie de pilotage. Il faudrait par ailleurs mieux faire le lien entre cette stratégie et le but du controlling. Celui-ci demande beaucoup de temps, les organisations faïtières travaillant avec des sous-traitants rencontrent parfois des difficultés pour le faire, tout comme les sous-traitants qui ne disposent pas des compétences requises. Si l'OFAS continue à remplir surtout une fonction de contrôle, il est recommandé de simplifier davantage ce controlling, car les exigences actuelles ne sont guère justifiées ou n'ont pas de base objective. En revanche, si le controlling s'intègre dans un concept de pilotage étendu, il faudra impérativement produire d'autres données (indicateurs sur les effets). L'OFAS devra alors présenter sa stratégie, les objectifs du controlling et le sens des données exigées de façon transparente et compréhensible aux organisations.

Effets

- **Formulation d'objectifs d'ordre politique**

En 1995 déjà, le CPA recommandait au Conseil fédéral de concentrer sa surveillance dans le domaine régi par l'art. 74 LAI sur le contrôle de la qualité et les effets des prestations financées par l'AI. La CdG-E précisait à sa suite que cela présupposait « que le Conseil fédéral définisse des objectifs et les priorités en matière d'application de l'art. 74 LAI et que, sur cette base, l'OFAS établisse ensuite des mandats de prestations à l'intention des organisations de l'aide aux invalides ». De telles priorités, légitimées par une décision politique, font encore défaut aujourd'hui et l'on ne peut pas non plus tirer des objectifs mesurables en termes d'effets de l'article qui définit le but de la LAI (art. 1a, modifié à l'occasion de la 4^e révision de l'AI) : comme les prescriptions légales ne sont pas suffisantes pour piloter l'offre de prestations en fonction de priorités, il est compréhensible que l'OFAS se limite à exercer un mandat de contrôle et ne dispose pas d'une stratégie de pilotage. Or, des objectifs énoncés en termes d'effets pourraient orienter et légitimer

son pilotage. De la sorte, la redistribution des fonds et le pilotage des subventions seraient dotés d'une légitimité démocratique, ce qui limiterait le pouvoir des organisations faïtières (qui font jouer leurs relais politiques). Tout pilotage actif appelle une priorité des objectifs de prestations établie à l'échelon politique et des objectifs de prestations facilement mesurables (pénétration et rayon d'action) de la part du Conseil fédéral ou d'autres instances politiques.

- **Un système davantage axé sur les effets**

L'efficacité des divers programmes de prestations ne joue pas de rôle systématique, ni dans la conception, ni dans l'application du système de subventionnement prévu à l'art. 74 LAI. En vertu des prescriptions légales, les prestations et les catégories de prestations visées à l'art. 74 LAI doivent favoriser (dans la même mesure) l'« intégration sociale » et le principe « la réadaptation prime la rente ». Il reste à savoir s'il en va réellement ainsi et quel est l'effet obtenu par les diverses prestations en matière d'intégration. Ici aussi, il y a lieu de recommander une évaluation des effets, comprise comme un examen empirique et systématique de l'efficacité des prestations. Cette démarche renforcerait l'orientation résultats du pilotage et encouragerait l'excellence des prestations mesurée à l'aune des effets attendus par le politique⁹⁴.

- **Rapport sur l'intégration**

Les prestations définies à l'art. 74 LAI ont pour but la réinsertion sociale et professionnelle de personnes handicapées, mais on ne sait pas dans quelle mesure la somme des efforts consentis par les organisations de l'aide privée aux invalides porte des fruits (effets). Un « rapport sur l'intégration », établissant la description périodique et systématique de la situation des personnes handicapées en Suisse, pourrait être un bon instrument pour dégager tout à la fois les résultats susceptibles d'être évalués et les mesures à prendre. Conjugué à l'examen de l'efficacité de certaines offres de prestations, ce rapport servirait de base empirique pour piloter les offres de prestations à la lumière de l'efficacité et de la nécessité de soutenir certains aspects de l'intégration pour certaines catégories de personnes.

Principaux défis à relever

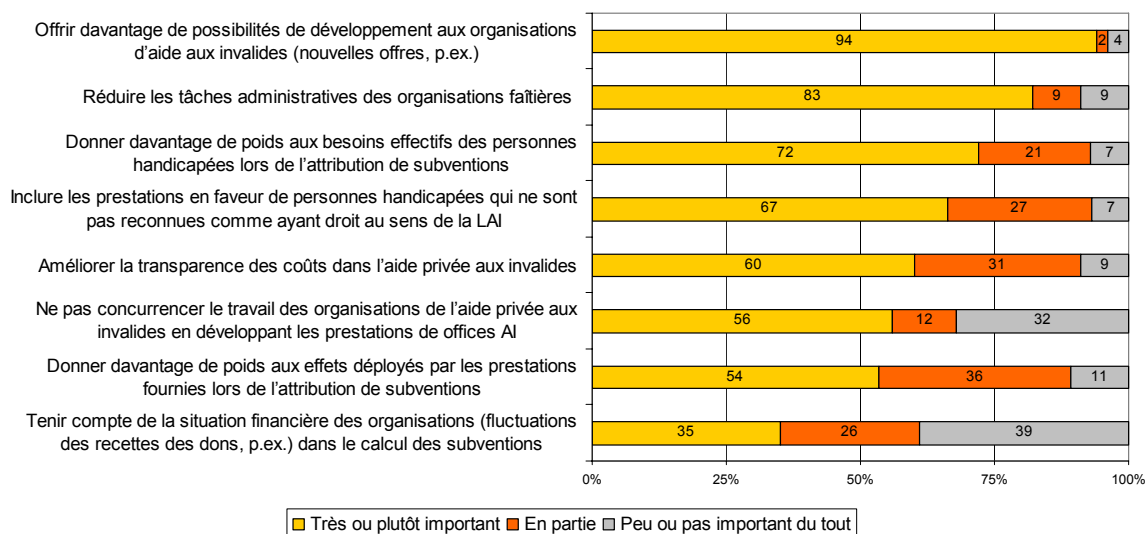
Dans quelle mesure les conclusions ci-dessus sont en consonance avec les vues des organisations faïtières ? Celles-ci, dans leurs réponses au questionnaire, se sont aussi prononcées sur les défis à relever et sur les modifications à apporter au système de subventionnement (cf. Illustration 8.2).

Nous constatons à cet égard une convergence de vue remarquable : les défis considérés comme importants par une majorité d'organisations se recoupent avec nos conclusions.

Pour les organisations faïtières, le plus grand défi à relever est d'offrir davantage de possibilités de développement aux organisations de l'aide privée aux invalides, par exemple sous la forme de nouvelles prestations (94 %). Nous y voyons aussi l'importance de mieux tenir compte de l'évolution des besoins. La réduction des tâches administratives imposées aux organisations faïtières arrive au deuxième rang (83 %) ; on peut la mettre en lien avec une éventuelle simplification du controlling. La plupart des organisations relèvent aussi le défi de donner davantage de poids aux besoins effectifs des personnes handicapées (72 %) et de modifier la notion d'ayants droit (67 %).

⁹⁴ Notre évaluation ne peut pas non plus se prononcer sur les effets chez les bénéficiaires, soit les personnes handicapées.

Illustration 8.2 : Enumération des principaux défis



S'agissant de l'amélioration de la transparence des coûts, les personnes interrogées sont encore 60 % à estimer que cet objectif est important. Elles donnent aussi leurs suffrages à une approche davantage axée sur les résultats, puisqu'elles sont une majorité (56 %) à être d'avis qu'il faut accorder plus de poids aux effets déployés par les prestations fournies lors de l'attribution des subventions. Les organisations faïtières attachent davantage d'importance à ce fait qu'à la prise en compte, dans le calcul des subventions, de leur situation financière (en raison, p. ex., de la fluctuation des recettes provenant des dons). Ce dernier aspect n'est important qu'aux yeux de 35 % des personnes qui se sont exprimées.

Décisions de principe

Les conclusions ci-après recommandent que l'octroi des subventions au sens de l'art. 74 LAI tende vers une orientation axée à la fois sur le besoin et sur les effets des prestations. Plusieurs mesures permettraient d'y parvenir : certaines, discutées par le passé – notamment dans les travaux d' Egger (2002a, 2002b) –, n'ont jamais encore été mises en œuvre. Il reste donc à évaluer si elles sont faisables et même souhaitables, et l'on considérera à cet effet les éléments suivants.

- Il est judicieux de s'employer à ce que le pilotage des prestations accorde davantage d'attention aux effets qu'elles induisent, à condition seulement que le Conseil fédéral définisse des priorités et nomme des objectifs clairs et mesurables.
- Toute démarche visant à mesurer les effets et l'efficacité des prestations au sens de l'art. 74 LAI est complexe, fastidieuse et coûteuse.
- La faisabilité et l'opportunité d'une telle entreprise doivent être évaluées de manière différenciée selon qu'elle consiste en une unique évaluation des effets contrôlant l'adéquation des prestations prévues par la loi, ou selon qu'elle est prévue dans le cadre d'un controlling sous la forme d'une saisie permanente et décentralisée des prestations, conçue pour servir de base à un pilotage de l'offre de prestations axé sur les résultats.

- Une analyse allant plus en profondeur est nécessaire si l'on veut savoir de quelle manière et jusqu'à quel point il est raisonnable de contrôler et de mesurer les effets des prestations au sens de l'art. 74 LAI. Quoi qu'il en soit, on admettra que les effets des prestations PROSPREH sont plus difficiles à évaluer que les prestations s'adressant directement aux personnes (conseil, accompagnement et cours). On peut toutefois relever que l'objectif d'intégration sociale découlant des prescriptions légales peut tout à fait fournir quelques indices pour une évaluation de leurs effets. Ainsi, Strohmeier et Knöpfel (2005) tirent des législations cantonales quatre types d'intégration sociale qui pourraient servir de guide pour une mesure⁹⁵.
- Quant à l'idée d'un controlling saisissant les effets induits par les prestations, Marcel Egger, dans ses rapports sur le développement du système de subventionnement (2002a, 31 et 2002b, 26), se montre assez réservé eu égard au travail qu'elle suppose. En dépit des difficultés méthodologiques qu'elle soulève, il ne se prononce d'ailleurs pas tant sur sa faisabilité ; il estime seulement que le résultat que l'on peut en escompter n'en vaut guère la peine.

Il serait indiqué d'examiner l'opportunité de renforcer l'approche axée sur les effets à l'aune des bénéfices et des coûts que l'on peut ou doit en attendre. La question se pose aussi de savoir si, pour atteindre ces objectifs, il suffirait d'aménager de petites adaptations dans le système actuel ou s'il ne faudrait pas envisager carrément un changement de système. Pour y répondre, il convient de prendre position à propos de certaines décisions de principe.

1. **Adéquation de l'offre aux besoins** : sans une évaluation du besoin de prestations – qui trouve sa légitimation par-delà les besoins des personnes handicapées et les institutions en quête de subventions et qui tient compte des attentes de la société en matière de pilotage –, l'adéquation des prestations visées à l'art. 74 LAI ne saurait être suffisamment bien vérifiée. Toutefois, une analyse du besoin forte d'une légitimité politique et sociale est une entreprise complexe posant des exigences scientifiques élevées. Il s'agit donc de savoir si on maintient l'exigence légale de l'adéquation aux besoins (et si on continue à la financer) ou si on la transforme en une conception axée sur la demande.
2. **Stratégie de pilotage et démarche axée sur les résultats** : sans objectifs de résultats clairs et mesurables et sans priorités fixées par le Conseil fédéral, l'OFAS n'a ni la possibilité, ni la légitimité d'agir en tant qu'organe de pilotage. La question est donc de savoir si l'OFAS doit renoncer à un pilotage axé sur des résultats attendus et limiter son pilotage au respect des catégories de prestations, à une distribution « équitable » des ressources et à un contrôle actif des coûts.
3. **Controlling ou contrôle** : la stratégie de pilotage et l'éventuel choix d'une démarche axée sur les résultats pose de nouvelles exigences au controlling. Il faudrait ainsi recueillir des données qui saisissent aussi les effets des prestations (indicateurs de résultats), comparer les résultats des données entre les organisations et utiliser ceux-ci pour le pilotage. Si l'on préfère attribuer à l'OFAS un mandat de contrôle, les données requises peuvent être

⁹⁵ Exemple : « Le type 1 définit l'intégration sociale comme un objectif en tant que tel et comprend un soutien des relations sociales de la personne. L'intégration sociale est ici définie comme l'insertion de la personne dans le réseau formé de la famille, des amis et des connaissances, mais aussi des contacts sociaux au sens large du terme. » (Strohmeier & Knöpfel 2005, 41). Dans une telle perspective, l'intégration sociale pourrait se décrire en fonction des modifications de comportement de l'allocataire, p. ex. en termes de fréquence de ses contacts sociaux.

réduites au minimum, car, dans ce cas, il ne serait guère sensé d'exiger par exemple des décomptes détaillés si ceux-ci ne sont d'aucune utilité pour le pilotage.

4. **Inertie du système / liberté d'entreprise** : le cycle actuel de planification et l'obligation de s'en tenir aux prestations prévues par la loi empêchent de répondre rapidement à des besoins en mutation rapide. La question est dès lors de savoir comment promouvoir à la fois un pilotage axé sur les résultats et davantage de liberté d'entreprise. Ces deux aspects sont liés : un pilotage axé sur les effets (impact et outcome) doit accorder une liberté d'entreprise considérable aux fournisseurs et faire l'impasse sur le respect des consignes relatives aux prestations ainsi que sur l'exactitude des catégories de prestations inscrites au budget. Il s'agit alors d'octroyer aux organisations – dont personne ne met en question le savoir-faire ni la connaissance de la situation pratique – la liberté de choisir – du point de vue technique et entrepreneurial – la façon la plus efficiente et la plus efficace d'obtenir les effets souhaités. Cela suppose non seulement une stratégie de pilotage appropriée et les instruments qui l'accompagnent, mais aussi la définition des indicateurs de résultats requis et la disposition des fournisseurs de prestations à apporter la preuve de la pénétration et du rayon d'action de leurs activités (qu'ils choisissent eux-mêmes), de leur efficacité et de l'efficacité de leur action.
5. **Stratégie de changement** : ces dernières années, la modification de plusieurs procédures et instruments a exigé, tant des fournisseurs de prestations que de l'OFAS, d'importantes ressources et une grande disposition. Pour tous les acteurs, chaque modification du système de l'aide privée aux invalides mobilise des ressources financières et humaines. Dès lors, il y a lieu de réfléchir à la modalité (révision totale ou par « paquets ») et au déroulement (en une fois ou par étapes) que l'on choisira pour appliquer les quatre décisions de principe qui précèdent. Des mesures d'accompagnement sont à prévoir et, si l'on se décide pour une stratégie de pilotage axée sur les effets, il faudra préparer les organisations (surtout les sous-traitants) aux nouvelles exigences qui en découlent et les aider à les mettre en place.

Bibliographie

- Aegerter, Daniel (2001). Contrats de prestations dans le domaine de l'aide privée aux invalides: démarrage réussi. *Sécurité sociale* (6), 336-340.
- Bohnsack, Ralf (1993). *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung*; Opladen; Leske + Budrich.
- Bucher, Rahel; Huggenberger, Monika; Spieler Gonseth, Hilde (2001). Beiträge des Bundes an die private Behindertenhilfe. Auswirkungen der veränderten Regelung bei Artikel 74 IVG auf Organisationen der privaten Behindertenhilfe. Projektarbeit „NPO-Management“; Olten; Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (éd.) (1998). *Politiques publiques: évaluation*; trad. Frédéric Varone; Basel; Helbing & Lichtenhahn.
- Commission de gestion du Conseil des Etats (1995). *Evaluation concernant l'allocation d'aides financières aux associations d'aide aux invalides (art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité) Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 9 novembre 1995*.
- Conseil fédéral (1958). *Message relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité (du 24 octobre 1958)*; Berne; OCFIM (FF 1958 II 1161-1348).
- Egger, Marcel (2002a). *Controllingkonzept für die LUFEB. Schlussbericht*; Bern; Egger, Dreher & Partner AG.
- Egger, Marcel (2002b). *Verfeinerung des bestehenden Finanzierungsmodells für Beiträge an die Leistungen der privaten Behindertenhilfe Art. 74 IVG. Schlussbericht*; Bern; Egger, Dreher & Partner AG.
- Häfelin, Ulrich; Müller, Georg; Uhlmann, Felix (2006). *Allgemeines Verwaltungsrecht. 5. vollständig überarbeitete Auflage*; Zürich, Basel, Genf; Schulthess.
- OFAS (1997). *Nouveau système de subventionnement dans le domaine de l'art. 74, al. 1, let. a-c, LAI, subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides, septembre 1997. 97.662*; Berne; Office fédéral des assurances sociales.
- OFAS (1999a). *Concept de controlling pour l'octroi de subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides en vertu de l'art. 74, al. 1, let a-c, LAI*; Berne; Office fédéral des assurances sociales.
- OFAS (1999b). *Lettre circulaire n° 1/99 art. 74 LAI, réf. 3430/18*, Berne, Office fédéral des assurances sociales.
- OFAS (2001). *Circulaire sur les subventions aux organisations de l'aide privée aux personnes handicapées, applicable aux subventions pour les exercices 2001 à 2003*; Berne; Office fédéral des assurances sociales.
- OFAS (2003a). *Lettre circulaire n° 1/03. Assurance-invalidité / subventions pour l'exploitation et les agencements selon l'art. 73, al. 2, let. b et c, LAI*; Berne; Office fédéral des assurances sociales.
- OFAS (2003b). *Strategiepapier zur Umsetzung der Schuldenbremse im Bereich von Art. 74 IVG Abs. 1 Bst. a - c*; Bern; Bundesamt für Sozialversicherungen.
- OFAS (2004). *Circulaire sur les subventions aux organisations de l'aide privée aux personnes handicapées (CSOAPH) - Applicable aux subventions pour les exercices 2004 à 2006*; Berne; Office fédéral des assurances sociales.
- OFAS (2006). *Rundschreiben*; Bern; Bundesamt für Sozialversicherungen.
- OFAS (2007). *Circulaire sur les subventions aux organisations de l'aide privée aux personnes handicapées (CSOAPH) - Applicable aux subventions pour les exercices 2007 à 2009*; Berne; Office fédéral des assurances sociales.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Hg.) (1995). *Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe (Artikel 74 des Invalidengesetzes). Arbeitsbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*; Bern; EDMZ (résumé en français).
- Ruffin, Regula (2006). *Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderungen für Nonprofit-Organisationen*; Bern; Haupt.
- Strauss, Anselm L. (1994). *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*; München; Fink.

- Strohmeier, Rahel; Knöpfel, Carlo (2005). Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität; Luzern; Caritas-Verlag.
- Zauner, Alfred; Heimerl, Peter; Mayrhofer, Wolfgang; Meyer, Michael; Nachbagauer, Andreas; Praschak, Susanne; Schmidtmayr, Hartmut: (2006). Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Non-Profit-Organisationen - eine systemtheoretische Analyse; Bern; Haupt.

Liste des annexes

- A Liste des personnes interviewées (pseudonymes)
- B Entretiens semi directifs de collaborateurs de l'OFAS
- C Entretiens semi directifs des organisations faïtières
- D Questionnaire adressé aux personnes de contact des organisations faïtières
- E Questionnaire adressé aux représentants des organisations faïtières : résultats

A Liste des personnes interviewées (pseudonymes)

Gerber	OFAS
Degen	OFAS
Ott	OFAS
Sommer et Früh	Organisation faîtière comptant un nombre modéré de sous-traitants et présentant un profil de prestations caractéristique
Nef	Organisation faîtière au bénéfice d'un contrat de prestations-cadre et d'un contrat de prestations avec un groupement
Kunz	Organisation faîtière ayant de très nombreux sous-traitants
Steiner	Organisation faîtière ayant très peu de sous-traitants
Broch et Hilty	Organisation faîtière de très grande taille et active sur toute la Suisse (effectifs nombreux)
Bär	Organisation faîtière déployant son activité dans tous les domaines de prestations (conseil, formation, PROSPREH)
Merz	Organisation faîtière déployant son activité uniquement dans PROSPREH
Studer	Organisation faîtière dont les recettes sont très fortement constituées par des subventions de l'AI (80 %)
Olivier	Organisation faîtière spécialisée dans un seul type de handicap
Frei et Müller	Organisation faîtière dont une faible part des prestations est destinée aux invalides

B Entretiens semi directifs de collaborateurs de l'OFAS

Entrée en matière

- **En quoi consiste selon vous le système de subventionnement des organisations de l'aide privée aux invalides conformément à l'art. 74 LAI, ou quels en sont les principaux éléments ?**

Les objectifs

- **Pour quelles raisons a-t-on introduit un nouveau système de subventionnement en 2001 ?**
 - Quels étaient les plus grands défauts de l'ancien système ?
 - Les organisations bénéficiaires souhaitaient-elles aussi des changements ?
- **Quels buts avaient été fixés lors de l'introduction du nouveau système ?**
 - Quels étaient les objectifs ? (la transparence, la diminution de la charge administrative pour l'OFAS, la réduction des coûts, l'accroissement de la concurrence)
 - Objectifs visés pour les organisations d'aide aux handicapés ?
 - Objectifs visés pour l'OFAS ?
 - Pensez-vous que l'amélioration de la situation des handicapés, donc des personnes directement concernées par ce changement, figurait aussi parmi les priorités ?

Objectifs atteints et effets obtenus

- **Pensez-vous que le nouveau système a répondu aux espoirs placés en lui et que les objectifs visés ont été atteints ? Sur quels points n'est-ce pas encore le cas ?**
 - Quels sont selon vous les points forts du nouveau système ?
 - Où voyez-vous des problèmes ou des lacunes ?
- **Le système favorise-t-il des évolutions problématiques ? (→ marginalisation du bénévolat / bonus handicapés / avantages retirés par des organisations non efficaces ?)**
- **D'après vous, quels effets le nouveau système a-t-il réellement entraînés ?**
 - Qu'est-ce qui a changé dans les organisations d'aide aux handicapés ?
 - Quels avantages et quels inconvénients le nouveau système a-t-il eus pour les organisations ?
 - Qu'est-ce qui a changé au niveau des prestations et pour les personnes handicapées elles-mêmes ?

Introduction du nouveau système et changement de pratique

- **Si l'on regarde un peu en arrière, le passage en 2001 aux contrats de prestations représente en soi un changement radical de système. Comment ce passage s'est-il déroulé, comment a-t-on trouvé les partenaires contractuels, comment les contrats ont-ils été élaborés ? Il n'y a pas eu d'appel d'offres officiel : comment a-t-on choisi les partenaires contractuels ?**
 - Comment a-t-on fixé concrètement les prestations et les contributions financières ?
- **Quelles craintes ou réserves le nouveau système avait-il alors suscitées, aussi de la part des organisations qui bénéficiaient de subventions sous l'ancien régime ?**

- **Depuis 2001, l'application de l'art. 74 LAI a certainement évolué. Quels ont été selon vous les changements importants introduits par l'OFAS ?**
 - Y a-t-il eu des changements dans les exigences posées aux partenaires contractuels ?
 - Et dans la répartition des ressources ?

→ Demander à la personne interrogée si quelque chose d'important a été oublié, ou si elle voit d'autres problèmes.
- **Quels changements constatez-vous du côté des partenaires contractuels depuis 2001, s'il y en a ?**
 - Introduction d'une nouvelle culture d'entreprise ?
 - La collaboration est-elle plus simple ou plus difficile ?

Mandat de l'OFAS

- **Quelles sont les tâches de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) liées à l'art. 74 LAI ?**
- **Sur quels points l'OFAS met-il particulièrement l'accent, quels sont les buts principaux de l'OFAS en matière d'application de l'art. 74 LAI ?**
 - Sur quels éléments et tâches l'accent est-il mis en particulier (transparence, contrôle de l'efficacité et de l'adéquation, pilotage de l'évolution des coûts, garantie de l'efficacité, fixation de standards, comparaison des coûts) ?
 - L'attitude de l'OFAS à l'égard des organisations est-elle plutôt dure ou plutôt retenue ?
 - Quel rôle joue l'environnement politique dans l'attitude de l'OFAS ?
 - La politique dicte-t-elle des exigences concrètes ?
 - Dans quel domaine en lien avec l'art. 74 LAI sent-on que les politiciens exercent une certaine pression ?

Déroulement du travail à l'OFAS

- **Quelle idée peut-on se faire du renouvellement des contrats de prestations au bout de trois ans ? Comment procède-t-on concrètement pour fixer le niveau des prestations et le montant des subventions ?**
 - Est-il aussi possible de réduire prestations et subventions ?
 - Le fait-on ?
- **L'OFAS doit assumer un certain nombre de tâches. Comment cela se passe-t-il précisément : est-il possible de piloter l'offre de prestations, d'empêcher l'apparition de lacunes dans l'éventail des prestations ou d'éviter d'éventuels chevauchements ?**
 - Comment l'OFAS procède-t-il pour garantir que les organisations d'aide aux handicapés coordonnent réellement leurs offres ?
 - Comment l'OFAS réagit-il face à des demandes de nouvelles prestations ou d'élargissement des prestations ?
- **Comment procède-t-on pour savoir si les prestations sont fournies de manière efficiente ?**
 - Le controlling permet-il de comparer les coûts ? Est-il réellement possible de comparer les coûts ?
 - Comment jugez-vous la qualité des données du controlling ?
- **Que se passe-t-il si des organisations d'aide aux invalides ne répondent pas aux exigences en matière de prestations ou si leurs coûts sont trop élevés ?**

- Les organisations ont-elles de bonnes raisons de s'inquiéter ?
- Des sanctions ou des mesures sont-elles prises dans un tel cas ? Si oui, lesquelles ?
- **Comment fait-on pour contrôler la qualité et les effets des prestations ?**
 - Quel est le rôle des visites sur le terrain ?

Défis à relever

- **Dans quels domaines encore, en lien avec l'art. 74 LAI, pensez-vous que la réforme doit être poursuivie ?**
 - Faut-il poursuivre le processus de réforme, sur quels points ?
 - Dans quels secteurs serait-il judicieux de prévoir de nouvelles règles ou mesures ?
 - D'autres changements s'imposent-ils encore du côté des organisations d'aide aux handicapés ?

C Entretiens semi directifs des organisations faïtières

Entrée en matière

- **Depuis 2001, dans le domaine de l'aide privée aux invalides, l'OFAS ne verse des subventions qu'aux organisations faïtières et uniquement sur la base de contrats de prestations. D'où ma question : que pensez-vous de ce nouveau système ?**
 - Quelles en sont les forces ?
 - Où voyez-vous des problèmes ou des lacunes?
 - Pensez-vous qu'il a aussi changé des choses pour les personnes handicapées ? Le nouveau système leur apporte-t-il des avantages ?
- **Quelles tâches relevant des prestations selon l'art. 74 LAI l'OFAS devrait-il en principe assumer ?**
 - Devrait-il influencer l'offre de prestations ?
 - Devrait-il empêcher les chevauchements dans les offres de prestations ?
 - Est-il juste que l'OFAS s'intéresse au contrôle et compare les coûts ?

Incitations pour les partenaires contractuels

- **Le nouveau système de subventionnement pousse les organisations faïtières à faire quoi ?**
 - ... à fournir des prestations aussi bonnes et efficaces que possible ?
 - ... à limer les coûts et à être aussi efficaces que possible ?
 - ... à coordonner l'offre avec d'autres organisations faïtières ?
 - ... à être plus compétitives entre elles ?
- **A-t-il aussi mis en place des incitations que vous jugez problématiques ?**
 - Le système de subventionnement laisse-t-il suffisamment de marge de manœuvre pour l'innovation, par exemple pour de nouvelles offres de prestations ?
 - Est-ce le fait du nouveau système si des prestations, comme par exemple les conseils coûteux, sont moins souvent fournies ?
 - Le nouveau système provoque-t-il une inégalité de traitement entre les personnes handicapées au bénéfice de mesures AI et celles qui ne bénéficient pas de telles mesures ?
- **Pensez-vous que ce système accorde une marge de manœuvre entrepreneuriale suffisante, ou qu'il promeuve l'esprit d'entreprise ?**
 - Quelles sont concrètement les libertés entrepreneuriales dont vous disposez ?
- **Dans quelle mesure le système influence-t-il les stratégies suivies par votre organisation ?**

Mise en œuvre du système de subventionnement par l'OFAS

- **Quel jugement portez-vous sur la manière dont l'OFAS met en œuvre le système de subventionnement selon l'art. 74 LAI ?**
 - La mise en œuvre est-elle transparente ?
 - La répartition des ressources est-elle juste ?
 - Avez-vous déjà eu des problèmes ou des conflits avec l'OFAS ?
- **Quelles sont vos expériences en matière de négociation des contrats de prestations ?**
 - Comment qualifiez-vous la marge de manœuvre lors de la négociation, p. ex. portant sur de nouvelles offres ?
 - De quoi dépend à votre avis la conclusion d'un bon contrat ?
 - Quel rôle joue le fait que vous deviez décrire vos prestations avec précision et apporter la preuve du besoin ?
 - Quel rôle joue le coût de vos prestations ?
- **L'OFAS prévoit une visite sur les lieux par période contractuelle. Quelle importance accordez-vous à ces visites ?**

Mise en œuvre du système de subventionnement au sein des organisations faitières

- **Comment qualifiez-vous les exigences auxquelles vous devez satisfaire en qualité de bénéficiaire de subventions, dans les domaines suivants : qualité, saisie des coûts et des prestations, preuves du besoin ?**
- **Quels changements le nouveau système a-t-il induits ? Avez-vous dû revoir le déroulement du travail ou introduire de nouveaux instruments ?**
 - Faisiez-vous auparavant des enquêtes sur la satisfaction de vos clients ou un contrôle des effets de vos prestations ?
 - Disposiez-vous avant la réforme d'un système de saisie des prestations ?
 - Vous efforciez-vous de contrôler si les prestations que vous offriez correspondaient à un besoin ?
- **Comment utilisez-vous ces instruments et comment procédez-vous concrètement pour établir que vos prestations répondent à un besoin ?**
 - Comment vous assurez-vous qu'il n'y a pas de chevauchements avec d'autres fournisseurs de prestations ?
- **Les changements concernant les exigences de qualité, la saisie des prestations, les preuves du besoin, les enquêtes auprès de la clientèle ont-ils exercé une influence sur les tâches de direction ou sur le travail avec les personnes handicapées ?**
 - A votre avis, le travail est-il devenu plus professionnel ou moins professionnel ?
 - Les structures se sont-elles professionnalisées ?
 - Percevez-vous des changements dans la culture d'entreprise ? Par exemple, la conscience des coûts ou les questions de qualité jouent-elles un rôle plus important ?
- **En qualité de partenaire contractuelle, vous êtes tenue de livrer divers documents et données à l'OFAS. Quel est selon vous le volume annuel de travail, exprimé en temps, que votre organisation doit fournir pour satisfaire à ces exigences ?**
 - Quel volume de travail ajouteriez-vous si vous teniez compte du travail des organisations avec lesquelles vous collaborez pour vous acquitter de votre mandat de prestations (s'il y en a) ?
 - Qui finance ces dépenses ?

Contribution financière

- **Quelle est l'importance de la subvention de l'OFAS pour votre organisation ?**
 - Quelles seraient les conséquences d'une réduction de cette subvention ?
 - Comment jugez-vous le montant de cette subvention ?
 - Y a-t-il des prestations de votre organisation qui ne soient pas financées par l'OFAS ?

Relations avec les sous-traitants

Cas particulier du contrat de prestations avec un groupement

- **Vous êtes bien signataire, avec d'autres organisations, d'un contrat de prestations avec l'OFAS (PC avec un groupement) ? (Pour vérification)**
- **Vous êtes donc partie prenante d'un contrat qui vous permet dans une certaine mesure de collaborer à pied d'égalité avec d'autres organisations. Quelles sont vos expériences avec ce type de contrat ?**
 - Quels en sont les avantages et les inconvénients?
 - Rencontrez-vous aussi des problèmes de collaboration?
 - Selon quels critères répartissez-vous les ressources financières?
 - Faut-il percevoir le groupement comme un système stable ou est-il aussi sujet à des changements, par exemple dans sa composition ou dans la répartition des ressources entre les partenaires?

- **Question filtre : Travaillez-vous avec des sous-traitants pour vous acquitter de votre mandat de prestations ? Si oui, combien y en a-t-il ?**

Si non, passer au groupe de questions suivant

- **Dans ce cas, vous devez donc répartir les ressources entre ces sous-traitants, contrôler les prestations fournies et collecter des données à l'intention de l'OFAS pour le controlling. Quelles sont vos expériences dans ce rôle ?**
 - Quelles tâches sont plutôt difficiles, lesquelles sont plus simples ?
 - Ces tâches sont-elles devenues plus simples ou, au contraire, plus difficiles ces dernières années ?
- **Pouvez-vous décrire les rapports de votre organisation avec les sous-traitants ?**
- **Dans quel esprit vous acquittez-vous de cette mission ? Quels sont p. ex. les critères selon lesquels vous répartissez les ressources entre les organisations partenaires ?**
 - Accordez-vous de l'importance au fait qu'un sous-traitant travaille à bas coûts ou (aussi) au fait qu'il fournit des prestations de qualité ?
 - Avez-vous les moyens de contrôler la qualité des prestations fournies par les sous-traitants, ou de l'influencer, et comment procédez-vous ?

- Comment contrôlez-vous les données relatives aux prestations et aux coûts ?
- **Avez-vous déjà résilié des contrats de collaboration ou admis de nouveaux sous-traitants ?**
 - Comment cela se passe-t-il financièrement ? Procédez-vous à une redistribution des ressources entre les sous-traitants au début d'une nouvelle période contractuelle ?
- **Peut-être connaissez-vous aussi le point de vue des organisations sous-traitantes : où ces dernières voient-elles des problèmes ?**

Perspectives et défis à relever

- **Dans quels domaines pensez-vous qu'il serait encore judicieux d'intervenir dans le contexte de l'art. 74 LAI ?**
 - Des changements à l'interne s'imposent-ils aussi dans votre organisation ?
 - Voyez-vous des raisons d'intervenir par rapport à vos partenaires contractuels ?

Conclusion de l'entretien

- **Y a-t-il encore des points que nous n'avons pas abordés et que vous jugez importants ?**

D Questionnaire adressé aux personnes de contact des organisations faîtières

Indications importantes

Codage du formulaire

Le code qui figure sur les formulaires nous permet d'intégrer dans l'analyse certaines données de base relatives à votre organisation (p. ex. le nombre de personnes employées) sans devoir vous (re)poser des questions pour obtenir ces informations déjà en notre possession. De plus, ce code facilite le contrôle du taux de réponse. Il va de soi que l'anonymat de vos données est garanti, la saisie étant anonymisée, et que le traitement qui en sera fait ne sortira pas de la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest (FHNW).

Terminologie

Organisation faîtière

Vous rencontrerez dans le questionnaire l'expression « votre organisation faîtière » : nous désignons par là votre organisation, qui figure au rang de partenaire contractuelle de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans le domaine de l'art. 74 LAI.

Sous-traitant

Est désignée par le terme de « sous-traitant » toute organisation qui, sur mandat de votre propre organisation faîtière, contribue à l'exécution du contrat de prestations, mais sans être partenaire contractuelle de l'OFAS. (Le terme de sous-traitant désigne une organisation liée à une organisation faîtière par un contrat de sous-traitance).

Contrat de prestations

Est appelé contrat de prestations tout contrat conclu avec l'OFAS pour la fourniture de prestations en vertu de l'art. 74 LAI. Il s'agit donc du contrat (ou des contrats) de prestations pour lequel (ou lesquels) votre organisation est partenaire contractuelle de l'OFAS.

Plusieurs contrats de prestations

Si votre organisation faîtière a conclu plusieurs contrats de prestations avec l'OFAS (contrat standard, de construction, de sport ou contrat juridique), nous vous prions de les prendre tous en compte dans vos réponses.

I. Evaluation du système de subventionnement en vertu de l'art. 74 LAI

Depuis 2001, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) verse en vertu de l'art. 74 LAI des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides sur la base de contrats de prestations et uniquement à des organisations faitières.

1. Comment jugez-vous les effets de ce nouveau système de subventionnement ?
Parmi les aspects cités ci-après, lesquels se sont améliorés, aggravés ou sont restés inchangés ?

	Bien meilleure	Plutôt meilleure	Inchangée	Plutôt moins bonne	Bien moins bonne	Je ne sais pas
La transparence des prestations offertes	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
La transparence sur la manière dont les subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides sont calculées	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
L'adéquation de l'offre aux besoins des personnes affectées d'un handicap	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
La transparence des coûts des prestations dans le cadre de l'aide privée aux invalides	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
L'équité dans la répartition des fonds aux organisations de l'aide privée aux invalides	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
La diminution des redondances dans l'aide privée aux invalides	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
L'uniformité de l'accès aux prestations de l'aide privée aux invalides dans toute la Suisse	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
La possibilité offerte aux personnes concernées de choisir entre diverses offres	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
La possibilité de comparer les coûts de fourniture des prestations entre les organisations faitières	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
La transparence sur la qualité de chacune des offres de prestations	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

2. Le système de subventionnement pose des conditions que les organisations faïtières doivent satisfaire pour obtenir des subventions en vertu de l'art. 74 LAI pour des prestations.
 Dans quelle mesure approuvez-vous les déclarations suivantes ?

	Entière- ment d'accord	Plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
Ce système de subventionnement incite les organisations faïtières à développer des offres innovatrices.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement incite les organisations faïtières à chercher des offres de prestations avantageuses.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement laisse suffisamment de liberté d'entreprise aux organisations faïtières.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement encourage la coordination des offres entre les diverses organisations faïtières.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement promeut la compétition entre les organisations de l'aide privée aux invalides.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement offre aux organisations faïtières une sécurité financière suffisante pour la planification.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement encourage l'intégration du volontariat dans la fourniture de prestations.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Avec ce système de subventionnement, l'OFAS a adopté une stratégie de subventionnement claire sur laquelle les organisations faïtières peuvent compter.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement incite les organisations faïtières à collaborer entre elles (p. ex. colloques).	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement favorise les organisations qui offrent des prestations efficaces.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Ce système de subventionnement incite à dépasser les niveaux de prestations fixés dans le ou les contrats de prestations.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

3. Etes-vous d'avis qu'il existe, dans le domaine de l'aide privée aux invalides, des prestations ou des coûts de prestations non financés jusqu'ici en vertu de l'art. 74 LAI et qui devraient l'être dorénavant ? Veuillez citer de telles prestations ou parts de coûts.

.....

.....

.....

II. Mise en œuvre du système de subventionnement

4. Quelles sont les expériences de votre organisation faîtière dans le cadre de la mise en œuvre du système de subventionnement en vertu de l'art. 74 LAI ?
Comment jugez-vous les aspects du nouveau système décrits ci-après (excessif, adéquat, insuffisant) ?

	Excessif	Plutôt excessif	Adéquat	Plutôt insuffisant	Insuffisant	Je ne sais pas
L'exigence posée aux organisations faîtières qui doivent justifier prestations et coûts pour l'OFAS	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le temps requis pour présenter à l'OFAS les justificatifs des prestations et des coûts	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Les exigences relatives à la qualité des prestations fournies	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Les prescriptions, liées aux prestations, qui sont fixées dans le contrat de prestations	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Les efforts de l'OFAS pour éviter les redondances dans l'aide privée aux invalides	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
La prise d'influence de l'OFAS sur l'offre de prestations fournie dans le domaine de l'aide privée aux invalides	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le montant des subventions en vertu de l'art. 74 LAI pour votre (ou vos) contrat(s) de prestations	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

III. Expériences avec l'OFAS

5. Quelles sont vos expériences avec l'OFAS, organe compétent pour la mise en œuvre de l'art. 74 LAI ? Dans quelle mesure les affirmations ci-après sont-elles exactes ?

	Entière- ment d'accord	Plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
L'OFAS cherche des solutions consensuelles avec les organisations.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Au sein de l'OFAS, les compétences sont clairement réglées pour ce qui touche à l'art. 74 LAI.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
En cas de décisions portant sur d'éventuelles réductions de subventions ou d'autres sanctions, l'OFAS fait preuve de beaucoup de retenue.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Les efforts de l'OFAS sont constants pour améliorer l'efficacité des prestations.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
L'OFAS justifie suffisamment ses décisions.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
L'OFAS est plutôt restrictif face aux propositions de développement de prestations existantes ou de nouvelles prestations.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

IV. Relations avec des sous-traitants

6. Votre organisation faitière remplit-elle son (ou ses) contrat(s) de prestations en collaborant avec des sous-traitants, lesquels s'acquittent, sur mandat de ladite organisation, de tâches dont le but est de remplir le contrat de prestations ?

₁ Non **Passer à la question 13 (page 6)**

₂ Oui Poursuivre avec la question 7

7. Comment jugez-vous les relations avec ces sous-traitants ? Dans quelle mesure approuvez-vous les déclarations suivantes ?

	Entière- ment d'accord	Plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
Notre organisation faitière a de la peine à contrôler réellement les données des sous-traitants sur les coûts.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

	Entière- ment d'accord	Plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
En tant qu'organisation faitière, nous influons sur la coordination de la fourniture de prestations par les entreprises mandatées.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
En règle générale, la collaboration avec les sous-traitants est difficile.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
C'est une très lourde charge pour notre organisation que de veiller à ce que les sous-traitants transmettent les données nécessaires en bonne et due forme et dans les délais.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Dans la collaboration avec les sous-traitants, la confiance joue un grand rôle.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Nous prêtons en fait trop peu d'attention au travail que font les sous-traitants.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Sans le soutien qu'apporte notre organisation faitière, les sous-traitants ne sont pas en mesure de collecter les données demandées par l'OFAS.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le taux de couverture des coûts des prestations en vertu de l'art. 74 LAI (à savoir le pourcentage que représentent les subventions de l'OFAS par rapport au coût total) varie fortement d'un sous-traitant à l'autre.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

8. Dans quelle mesure les déclarations ci-dessous sont-elles conformes à la composition de l'équipe de sous-traitants de votre organisation ?

Dans quelle mesure approuvez-vous les déclarations suivantes ?

	Entière- ment d'accord	Plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
L'important, c'est qu'il y ait aussi peu de changements que possible dans l'équipe des sous-traitants.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Il n'est pratiquement pas possible de choisir les sous-traitants.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

9. Avez-vous conclu des contrats avec de nouveaux sous-traitants depuis 2004 ?

- ₁ Non. **Passez à la question 11**
₂ Oui

10. Quel poids votre organisation a-t-elle accordé aux critères ci-dessous dans son choix de collaborer avec un nouveau sous-traitant ?

	Très important	Plutôt important	Cela dépend	Plutôt peu important	Pas important du tout	Je ne sais pas
Il faut que nous connaissions très bien le sous-traitant.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le sous-traitant doit fournir des prestations à un coût avantageux.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le sous-traitant doit offrir des prestations qui comblent une lacune dans notre offre.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le sous-traitant doit fournir des prestations de qualité.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le sous-traitant doit disposer de structures professionnelles.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

11. En qualité d'organisation faitière, il vous appartient aussi de répartir les subventions que l'OFAS vous attribue pour remplir votre (ou vos) contrat(s) de prestations entre les sous-traitants. Quelle importance accordez-vous aux critères suivants pour la répartition des fonds entre les sous-traitants ?

	Très important	Plutôt important	Cela dépend	Plutôt pas important	Pas important du tout	Je ne sais pas
Répartir équitablement les fonds entre les sous-traitants en fonction du volume de prestations fourni par chacun	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Répartir les fonds en fonction du coût réel de ces prestations pour chaque sous-traitant	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Verser les mêmes montants que précédemment	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Prendre en considération la situation financière de l'organisation sous-traitante en question	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈

12. A quelle fréquence les événements suivants surviennent-ils dans le travail de votre organisation faîtière pour remplir son (ou ses) contrat(s) de prestations ? Prière d'indiquer la fréquence pour chacun des événements.

	Très souvent	Plutôt souvent	Très rarement	Absolument jamais	Je ne sais pas
Résilier le contrat d'un sous-traitant	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₈
Changer de sous-traitants à l'occasion d'une nouvelle période contractuelle (de trois ans)	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₈
Changer de sous-traitant au cours de la période contractuelle (de trois ans)	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₈
Changer la clé de répartition des subventions de l'OFAS entre les sous-traitants à l'occasion d'une nouvelle période contractuelle	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₈

V. Charge administrative pour l'organisation faîtière

13. A combien d'heures évaluez-vous le volume de travail de votre organisation faîtière nécessaire à la présentation à l'OFAS des données consolidées sur les coûts et les prestations, ainsi que d'autres documents (temps consacré à la collecte des données de votre propre organisation non compris) ?

Pour la collecte des données auprès des sous-traitants : heures par an

Pour le traitement et la consolidation de ces données : heures par an

14. A combien d'heures évaluez-vous le volume de travail de votre organisation faîtière nécessaire à la présentation à l'OFAS de ses propres données consolidées sur les coûts et les prestations ?

Pour la collecte des données de votre propre organisation : heures par an

VI. Conséquences sur le travail de l'organisation faitière

15. Jusqu'où le système de subventionnement en vertu de l'art. 74 LAI influe-t-il sur le travail quotidien ?
 Dans quelle mesure approuvez-vous les déclarations suivantes ?
 Si votre organisation faitière ne fournit pas directement de prestations destinées à des personnes handicapées, en particulier si elle ne fournit que des prestations de type PROSPREH, et que la question n'est pas pertinente dans votre cas, veuillez répondre par « Je ne sais pas ».

	Entière- ment d'accord	Plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Je ne sais pas
En tant qu'organisation faitière, nous sommes pratiquement obligés en vertu de la LAI de traiter les personnes différemment, selon qu'elles ont droit ou non à des prestations.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
L'examen des données que l'OFAS nous demande de collecter nous apprend aussi quelque chose pour notre travail quotidien avec les personnes handicapées.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Etant donné les conditions fixées par le système de subventionnement, les réflexions d'ordre financier priment sur celles d'ordre professionnel.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Nous ne pouvons presque plus fournir de prestations coûteuses (p. ex. dans le conseil des personnes handicapées) parce qu'elles ne sont pas financées.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Nos collaborateurs sont sans cesse contraints d'arbitrer entre aspects professionnels et considérations économiques.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Le temps passé à collecter les données requises par l'OFAS est forcément pris sur celui consacré aux personnes handicapées.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Autres effets sur le travail quotidien :						
.....	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	-	-	-	-
.....						

VII. Défis à relever

16. Sur quels points pensez-vous qu'il est nécessaire d'intervenir dans la conception et l'application de l'art. 74 LAI ? Quelle importance accordez-vous aux aspects suivants ?

	Très important	Plutôt important	En partie important	Pas très important	Pas important du tout	Je ne sais pas
Ne pas concurrencer le travail des organisations de l'aide privée aux invalides en développant les prestations fournies par les offices AI et les services de l'AVS	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Réduire les tâches administratives imposées aux organisations faitières et aux sous-traitants.	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Donner davantage de poids aux besoins effectifs des personnes handicapées lors de l'attribution de subventions	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Donner davantage de poids aux effets déployés par les prestations fournies lors de l'attribution de subventions	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Offrir davantage de possibilités de développement aux organisations, notamment pour développer de nouvelles offres	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Améliorer la transparence des coûts dans le domaine de l'aide privée aux invalides	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Inclure dans le financement les prestations en faveur de personnes handicapées qui ne sont pas reconnues comme donnant droit à des subventions au sens de l'art. 74 LAI	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Tenir compte de la situation financière des organisations lorsque l'OFAS calcule le montant des subventions (p. ex. fluctuations dans les recettes provenant des dons)	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄	<input type="checkbox"/> ₅	<input type="checkbox"/> ₈
Autres :						
.....	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	-	-	-	-
.....						

VIII. Questions vous concernant personnellement

17. Quelle fonction exercez-vous dans votre organisation faitière ?

- ₁ Membre d'un organe de surveillance ou de contrôle
- ₂ Directrice, directeur
- ₃ Responsable de secteur ou de division
- ₄ Autre, à savoir :

18. Votre organisation est-elle représentée dans le groupe qui accompagne l'art. 74 LAI ?

- ₁ Oui
- ₂ Non

Compléments d'information ou remarques sur le questionnaire

Nous vous remercions d'avoir rempli ce formulaire.

Veuillez glisser le questionnaire entièrement rempli dans l'enveloppe affranchie ci-jointe et l'envoyer **d'ici le 31 octobre 2008** à l'adresse suivante :

Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit
M. Roland Baur
Riggenbachstrasse 16
CH-4600 Olten

E Questionnaire adressé aux représentants des organisations faitières : Résultats

Question 1 : Effets du nouveau système (en %)

Effets du nouveau système	Beaucoup ou assez amélioré	inchangé	Plutôt ou très détérioré	Total %	Total n
La transparence des prestations offertes	65	23	12	100	43
La transparence sur la manière dont les subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides sont calculées	62	38	0	100	37
L'adéquation de l'offre aux besoins des personnes affectées d'un handicap	60	29	12	101	42
La transparence des coûts des prestations dans le cadre de l'aide privée aux invalides	49	44	8	101	39
L'équité dans la répartition des fonds aux organisations de l'aide privée aux invalides	44	35	21	100	43
La diminution des redondances dans l'aide privée aux invalides	42	56	2	100	43
L'uniformité de l'accès aux prestations de l'aide privée aux invalides dans toute la Suisse	38	58	5	101	40
La possibilité offerte aux personnes concernées de choisir entre diverses offres	24	59	18	101	34
La possibilité de comparer les coûts de fourniture des prestations entre les organisations faitières	23	61	16	100	44
La transparence sur la qualité de chacune des offres de prestations	18	63	20	101	40

Question 2 : Affirmations sur les conditions-cadre (en %)

Affirmations les conditions-cadre	Tout à fait ou plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas ou pas du tout d'accord	Total %	Total n
Ce système de subventionnement incite les organisations faitières à développer des offres innovatrices.	82	7	11	100	45
Ce système de subventionnement incite les organisations faitières à chercher des offres de prestations avantageuses.	56	22	22	100	45
Ce système de subventionnement laisse suffisamment de liberté d'entreprise aux organisations faitières.	54	26	21	101	43
Ce système de subventionnement encourage la coordination des offres entre les diverses organisations faitières.	35	33	33	101	43
Ce système de subventionnement promeut la compétition entre les organisations de l'aide privée aux invalides.	35	44	21	100	43
Ce système de subventionnement offre aux organisations faitières une sécurité financière suffisante pour la planification.	30	30	40	100	40
Ce système de subventionnement encourage	26	38	36	100	42

Affirmations les conditions-cadre	Tout à fait ou plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas ou pas du tout d'accord	Total %	Total n
l'intégration du volontariat dans la fourniture de prestations.					
Avec ce système de subventionnement, l'OFAS a adopté une stratégie de subventionnement claire sur laquelle les organisations faitières peuvent compter.	22	27	51	100	41
Ce système de subventionnement incite les organisations faitières à collaborer entre elles (p. ex. colloques).	19	33	48	100	42
Ce système de subventionnement favorise les organisations qui offrent des prestations efficaces.	18	11	71	100	42
Ce système de subventionnement incite à dépasser les niveaux de prestations fixés dans le ou les contrats de prestations.	17	29	54	100	42

Question 4 : Expérience des organisations faitières avec la mise en œuvre du système de subventionnement (en %)

Expérience des organisations faitières avec la mise en œuvre du système de subventionnement	Excessif ou plutôt élevé	adéquate	Plutôt ou très insatisfaisant	Total %	Total n
L'exigence posée aux organisations faitières qui doivent justifier prestations et coûts pour l'OFAS	72	28	0	100	46
Le temps requis pour présenter à l'OFAS les justificatifs des prestations et des coûts	52	46	2	100	46
Les exigences relatives à la qualité des prestations fournies	28	0	72	100	43
Les prescriptions, liées aux prestations, qui sont fixées dans le contrat de prestations	27	68	5	100	44
Les efforts de l'OFAS pour éviter les redondances dans l'aide privée aux invalides	14	70	16	100	43
La prise d'influence de l'OFAS sur l'offre de prestations fournie dans le domaine de l'aide privée aux invalides	14	51	34	99	35
Le montant des subventions en vertu de l'art. 74 LAI pour votre (ou vos) contrat(s) de prestations	5	62	32	99	37

Question 5 : Expérience avec l'OFAS dans l'application de l'art. 74 LAI (en %)

Expérience avec l'OFAS dans l'application de l'art. 74 LAI	Tout à fait ou plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas ou pas du tout d'accord	Total %	Total n
L'OFAS cherche des solutions consensuelles avec les organisations.	89	7	4	100	45
Au sein de l'OFAS, les compétences sont clairement réglées pour ce qui touche à l'art. 74 LAI.	82	14	4	100	44
En cas de décisions portant sur d'éventuelles réductions de subventions ou d'autres sanctions, l'OFAS fait preuve de beaucoup de retenue.	80	15	4	100	46
Les efforts de l'OFAS sont constants pour améliorer l'efficacité des prestations.	75	11	14	100	36
L'OFAS justifie suffisamment ses décisions.	58	31	11	100	45
L'OFAS est plutôt restrictif face aux propositions de développement de prestations existantes ou de nouvelles prestations.	50	26	24	100	42

Question 7 : Relation avec les sous-traitants (en %)

Relation avec les sous-traitants	Tout à fait ou plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas ou pas du tout d'accord	Total %	Total n
Notre organisation faitière a de la peine à contrôler réellement les données des sous-traitants sur les coûts.	69	25	6	100	32
En tant qu'organisation faitière, nous influons sur la coordination de la fourniture de prestations par les entreprises mandatées.	59	21	21	101	29
En règle générale, la collaboration avec les sous-traitants est difficile.	53	28	19	100	32
C'est une très lourde charge pour notre organisation que de veiller à ce que les sous-traitants transmettent les données nécessaires en bonne et due forme et dans les délais.	53	28	19	100	32
Dans la collaboration avec les sous-traitants, la confiance joue un grand rôle.	44	25	31	100	32
Nous prêtons en fait trop peu d'attention au travail que font les sous-traitants.	28	28	44	100	32
Sans le soutien qu'apporte notre organisation faitière, les sous-traitants ne sont pas en mesure de collecter les données demandées par l'OFAS.	9	28	63	100	32
Le taux de couverture des coûts des prestations en vertu de l'art. 74 LAI (à savoir le pourcentage que représentent les subventions de l'OFAS par rapport au coût total) varie fortement d'un sous-traitant à l'autre.	3	16	81	100	32

Question 8 : Affirmation sur la composition des parties sous-traitantes de l'organisation faitière (en %)

Affirmation sur la composition des parties sous-traitantes de l'organisation faitière	Tout à fait ou plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas ou pas du tout d'accord	Total %	Total n
L'important, c'est qu'il y ait aussi peu de changements que possible dans l'équipe des sous-traitants.	59	22	19	100	27
Il n'est pratiquement pas possible de choisir les sous-traitants.	50	27	23	100	30

Question 10 : Critères de collaboration (choix d'un sous-traitant) (en %)

Critères de collaboration (choix d'un sous-traitant)	Très ou plutôt important	En partie	Plutôt pas ou pas du tout important	Total %	Total n
Il faut que nous connaissions très bien le sous-traitant.	95	0	5	100	21
Le sous-traitant doit fournir des prestations à un coût avantageux.	76	14	10	100	21
Le sous-traitant doit offrir des prestations qui comblent une lacune dans notre offre.	67	19	14	100	21
Le sous-traitant doit fournir des prestations de qualité.	67	19	14	100	31
Le sous-traitant doit disposer de structures professionnelles.	38	33	29	100	21

Question 11 : Critères de répartition des subventions (en %)

Critères de répartition des subventions	Très ou plutôt important	En partie	Plutôt pas ou pas du tout important	Total %	Total n
Répartir équitablement les fonds entre les sous-traitants en fonction du volume de prestations fourni par chacun	73	20	7	100	29
Répartir les fonds en fonction du coût réel de ces prestations pour chaque sous-traitant	55	26	19	100	31
Verser les mêmes montants que précédemment	23	40	37	100	30
Prendre en considération la situation financière de l'organisation sous-traitante en question	23	23	53	99	30

Question 15 : Effet du système sur le travail quotidien (en %)

Effet du système sur le travail quotidien	Tout à fait ou plutôt d'accord	En partie d'accord	Plutôt pas ou pas du tout d'accord	Total %	Total n
En tant qu'organisation faîtière, nous sommes pratiquement obligés en vertu de la LAI de traiter les personnes différemment, selon qu'elles ont droit ou non à des prestations.	59	23	18	100	39
L'examen des données que l'OFAS nous demande de collecter nous apprend aussi quelque chose pour notre travail quotidien avec les personnes handicapées.	38	30	33	101	40
Etant donné les conditions fixées par le système de subventionnement, les réflexions d'ordre financier priment sur celles d'ordre professionnel.	37	37	27	101	41
Nous ne pouvons presque plus fournir de prestations coûteuses (p. ex. dans le conseil des personnes handicapées) parce qu'elles ne sont pas financées.	32	27	41	100	37
Nos collaborateurs sont sans cesse contraints d'arbitrer entre aspects professionnels et considérations économiques.	32	16	51	99	37
Le temps passé à collecter les données requises par l'OFAS est forcément pris sur celui consacré aux personnes handicapées.	26	18	56	100	39

Question 16 : Nécessité de réformer la conception et l'application de l'art. 74 LAI (en %)

Nécessité de réformer la conception et l'application de l'art. 74 LAI	Très ou plutôt important	En partie	Plutôt pas ou pas du tout important	Total %	Total n
Ne pas concurrencer le travail des organisations de l'aide privée aux invalides en développant les prestations fournies par les offices AI et les services de l'AVS	94	2	4	100	46
Réduire les tâches administratives imposées aux organisations faîtières et aux sous-traitants.	83	9	9	101	46
Donner davantage de poids aux besoins effectifs des personnes handicapées lors de l'attribution de subventions	72	21	7	100	43
Donner davantage de poids aux effets déployés par les prestations fournies lors de l'attribution de subventions	67	27	7	101	45
Offrir davantage de possibilités de développement aux organisations, notamment pour développer de nouvelles offres	60	31	9	100	45
Améliorer la transparence des coûts dans le domaine de l'aide privée aux invalides	56	12	32	100	41
Inclure dans le financement les prestations en faveur de personnes handicapées qui ne sont pas reconnues comme donnant droit à des subventions au sens de l'art. 74 LAI	54	36	11	101	45
Tenir compte de la situation financière des organisations lorsque l'OFAS calcule le montant des subventions (p. ex. fluctuations dans les recettes provenant des dons)	35	26	39	100	46

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

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

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

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

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

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

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

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