

Evaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides

L'assurance-invalidité fédérale (AI) verse aux organisations de l'aide privée aux invalides 150 millions de francs par an. Elle finance ainsi des prestations visant l'encouragement de l'intégration sociale des personnes avec un handicap, conformément à l'art. 74 LAI. Les modalités de ce système de subventionnement ont radicalement changé en 2001. Le présent article rappelle ces nouveautés et présente leurs conséquences.



Edgar Baumgartner

Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse



Beat Uebelhart

LAI peut participer au coût des prestations fournies en vertu de l'art. 74 LAI. Mais cette possibilité ne concerne que ce qu'on appelle les « organisations faitières de l'aide privée aux invalides », c'est-à-dire les organisations actives au niveau national ou suprarégional. Les prestations cofinancées, qui visent l'intégration sociale des personnes handicapées, sont précisées à l'art. 108^{bis} du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI). Elles se répartissent en trois catégories principales :

- le conseil et l'aide aux invalides et à leurs proches,
- les cours destinés aux invalides ou à leurs proches,
- les prestations visant à soutenir et à encourager l'intégration des invalides.

Il existe à l'heure actuelle 58 organisations faitières, plus – grâce à elles – environ 500 autres organisations de handicapés, actives principalement au niveau local ou régional, qui fournissent des prestations en tant que sous-traitants. En 2006, elles ont conseillé et aidé 180 000 handicapés et organisé 23 500 cours dans les domaines des loisirs et du sport, de la réadaptation et de la formation continue. Elles ont aussi consacré 770 000 heures au soutien et à la promotion de la réadaptation des personnes handicapées, tâche qui comprend notamment les relations publiques et l'encouragement de l'entraide.

Le présent article expose la façon dont ces prestations sont financées depuis le changement de système en 2001, les mesures et les objectifs qui

sont visés, ainsi que les résultats déjà obtenus. Il se fonde sur une vaste évaluation réalisée par diverses méthodes. Outre une analyse secondaire des documents et des données de controlling qui doivent être fournis dans le cadre de l'application de l'art. 74 LAI, la principale base de données a été constituée à partir d'entretiens semi-directifs avec des représentants de l'OFAS et des organisations faitières. Enfin, le point de vue et l'expérience de ces dernières ont été pris en compte par le biais d'une enquête réalisée par questionnaire.¹

Situation avant 2001

Jusqu'à la fin des années 90, les organisations de handicapés pouvaient solliciter auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) des subventions pour les frais de personnel liés aux prestations fournies en vertu de l'art. 74 LAI. Selon les estimations, environ 600 organisations faisaient usage de cette possibilité.² Mais ce « financement par input » présentait un certain nombre d'inconvénients, comme l'avait montré en 1995 une étude de la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats³ : l'un des points les plus problématiques était que le grand nombre d'organisations rendait im-

1 L'enquête s'appuie sur les indications fournies par 46 organisations faitières, ce qui correspond à un taux de retour de 79%.

2 Cf. Aegerter, Daniel (2001). Contrats de prestations dans le domaine de l'aide privée aux handicapés : démarrage réussi. Sécurité sociale (6), p. 336-340

3 Cf. Commission de gestion du Conseil des Etats: Evaluation concernant l'allocation d'aides financières aux associations d'aide aux invalides (art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité), 9 novembre 1995. Berne, OFCL.

possible tout contrôle efficace – et par là toute transparence – sur les subventions attribuées, ainsi que sur les prestations qu’elles permettaient réellement de fournir. En outre, on pouvait supposer que le financement obtenu était plus ou moins important suivant l’habileté ou le degré de professionnalisme de l’organisation, et que, par conséquent, le taux de financement différait suivant la taille des organisations et les régions linguistiques. De l’avis de la CdG, l’OFAS jouait surtout le rôle d’instance d’autorisation, mais n’était pas à même d’influer sur l’orientation des offres de prestations.

Au vu de cette situation, la CdG avait jugé qu’il était nécessaire d’intervenir et formulé différentes recommandations dans la perspective d’un changement de système. Selon elle, il fallait accroître globalement la transparence dans l’attribution des subventions. Le système de subventionnement devait être adapté aux besoins des personnes handicapées concernées et caractérisé par une utilisation efficace des fonds publics. Il fallait en outre examiner régulièrement et systématiquement la qualité des prestations et de leurs effets. L’une des principales recommandations de la CdG était de passer, pour l’attribution des subventions, à un pilotage orienté résultats fondé sur des priorités claires et des objectifs fixés par le Conseil fédéral.

Mesures prises dans le cadre du changement de système

Mesure clé du changement de système et condition nécessaire pour atteindre les objectifs que l’on vient de rappeler, des contrats de prestations ont été introduits en lieu et place du remboursement des frais de personnel, base de l’ancien régime.

Depuis 2001, les organisations concluent des contrats de prestations valables trois ans, qui définissent les prestations à fournir – seules entrent en ligne de compte celles pour lesquelles les organisations faitières peuvent faire la preuve du besoin – et les subventions versées à cet effet. Les organisations faitières sont les seules organisations admises comme partenaires contractuels. Les petites organisations actives au niveau local ou régional ne peuvent pas signer de contrat directement avec l’OFAS; leur seule option est de devenir sous-traitantes d’une organisation faitière pour la fourniture des prestations.

Une autre mesure prise en 2001 était la mise en place d’un vaste controlling. Les fournisseurs de prestations doivent désormais noter des informations sur les prestations réellement fournies ainsi que sur leur clientèle, et les communiquer régulièrement à l’OFAS. Ils sont également tenus de noter les coûts entraînés par l’application de l’art. 74 LAI de manière détaillée et selon une classification uniforme, et de les indiquer aux organisations faitières.

Pour atteindre les objectifs prescrits par l’art. 74 LAI, il fallait garantir la qualité des offres cofinancées. L’une des nouvelles obligations incombant aux fournisseurs de prestations est donc de satisfaire à certains critères de qualité. Ceux-ci, répartis en plusieurs niveaux (structure, processus et résultats), concernent principalement des aspects formels de la fourniture des prestations (tels que la qualification du personnel).

Garantir les acquis, une décision lourde de conséquences

Plusieurs scénarios étaient envisageables pour lancer un nouveau système fondé sur des contrats de prestations. La plus grande difficulté était qu’il fallait définir, dans le contrat conclu avec chaque organisation faitière, les prestations prises

en charge et la somme qui y était consacrée.

Cette difficulté a été résolue d’une manière particulière lors du passage au nouveau système par la garantie des acquis accordés jusque-là aux organisations qui avaient fourni des prestations. En d’autres termes, toutes les organisations touchaient avec le nouveau système les mêmes subventions qu’avant (année de référence: 1998).

Cette décision, qui excluait toute autre alternative telle qu’un appel d’offres pour un mandat de prestations, a été lourde de conséquences:

- Ces subventions assurées ont surtout servi de «dot» aux petites organisations en leur permettant de s’affilier à une organisation faitière.
- La garantie des acquis assure pratiquement, depuis 2001, les subventions de l’AI. De ce fait, elle rend superflu un calcul véritable, par exemple pour déterminer le produit du volume des prestations et d’une base de calcul spécifique (conseil ou autre unité), ce qui signifie aussi qu’elle découple le volume du financement.
- Une autre conséquence est qu’elle n’oblige pas l’OFAS à exercer une grande influence sur l’offre de prestations. De fait, les objectifs prescrits par les nouveaux contrats correspondent en gros – du moins tant qu’il y a une preuve du besoin – au volume de prestations de 1998.

Les prescriptions relatives aux prestations et aux subventions de l’AI ne résultent pas tant d’une négociation ou d’un calcul que de l’expérience, des estimations et de la pratique du subventionnement selon l’ancien système. Les inégalités de traitement qui pouvaient avoir cours à l’époque et les différences entre les coûts remboursés pour des prestations comparables qui en découlaient se retrouvent donc dans le nouveau système et, en fin de compte, y restent la règle.⁴

⁴ Par exemple, la part des frais d’exploitation en vertu de l’art. 74 LAI couverte par la subvention de l’AI va, selon les contrats de prestations, de 25% à 80%.

Une autre conséquence de la garantie des acquis est que la majorité des subventions de l'AI est liée. La seule marge de manœuvre au moment de l'attribution concerne donc les fonds supplémentaires prévus chaque année pour développer des prestations.

Pilotage par l'OFAS

L'un des principaux objectifs du nouveau système de subventionnement était d'introduire un pilotage orienté résultats. L'OFAS ne devait plus se contenter d'octroyer les moyens financiers demandés, mais intervenir activement dans l'organisation de l'offre de prestations en vertu de l'art.74 LAI.

Ce rôle d'organe de pilotage ne correspond pourtant pas du tout à la façon dont l'OFAS lui-même se conçoit. Les divers entretiens montrent que ses représentants considèrent plutôt que c'est aux organisations de handicapés elles-mêmes de veiller à ce que les prestations satisfassent les besoins.

Par conséquent, l'OFAS n'est encore pratiquement jamais intervenu dans l'attribution des subventions afin de la corriger ou de la piloter. En particulier, la répartition des fonds entre les différents contrats de prestations n'a pas changé, et l'OFAS ne s'occupe que du contrôle.

De la part de l'OFAS, une telle retenue s'explique de plusieurs manières, qui ne se résument pas à la garantie des acquis. Il manque surtout un but politique et des priorités, qui légitimeraient son influence sur l'offre de prestations. Il n'existe pas non plus de contreponds au pouvoir tout à fait réel des organisations, qui leur permet de s'opposer politiquement aux décisions qui leur déplaisent.

Il manque en outre des informations systématiques et centralisées. En effet, l'OFAS ne rassemble pas de données aptes à lui indiquer quelles sont les offres véritablement nécessaires ou quels sont les besoins réels des ayants droit. L'efficacité des différentes prestations proposées en vertu de l'art.74 LAI n'est pas connue. C'est donc à double titre

qu'il manque les critères de décision nécessaires à un pilotage de l'offre axé sur les résultats.

Conséquences pour les organisations de handicapés

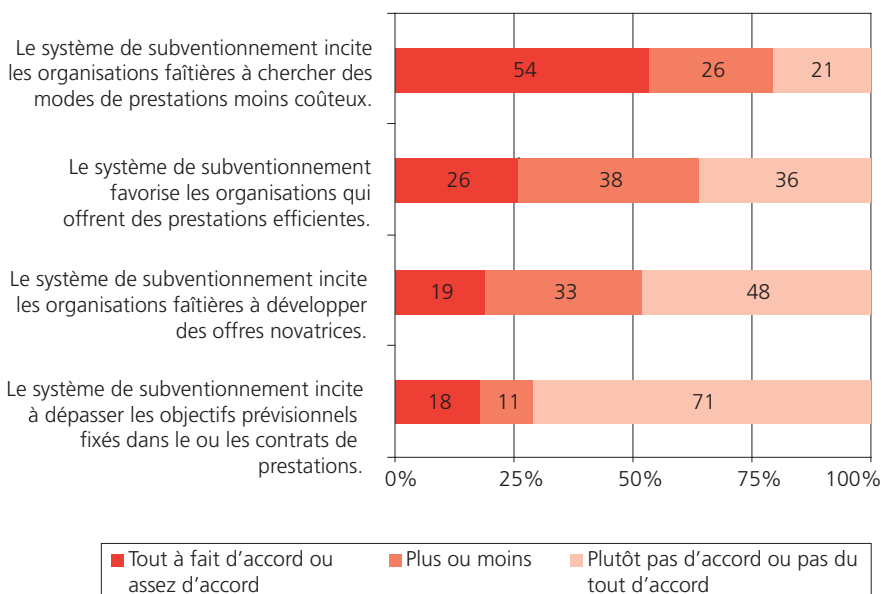
Par rapport à l'ancien système de subventionnement, les organisations bénéficient pour leur planification d'une bien meilleure sécurité financière. Elles n'ont plus à attendre les décisions de l'OFAS concernant le remboursement des frais de personnel. Celles qui ont signé un contrat de prestations ont la certitude de recevoir une certaine somme pendant trois ans, pour autant qu'elles fournissent les prestations convenues.⁵ Mais, par rapport au sens de la stratégie, la situation est différente: elles ne comprennent pas pourquoi l'OFAS, qui ne joue qu'un rôle de contrôle, demande dans le cadre du controlling autant de données qui pourraient servir au pilotage.

Il n'est donc pas surprenant que les organisations faitières ne voient pas d'incitations claires dans le système de subventionnement. Seule une minorité de leurs représentants estiment (cf. graphique G1) que le système favorise les organisations dont les prestations sont efficaces (26%), les incite à développer des offres novatrices (19%) ou à dépasser les objectifs fixés dans le contrat de prestations (18%). Cependant, plus de la moitié d'entre eux auraient tendance à penser que, grâce au système de subventionnement, les organisations faitières font leur possible pour chercher des modes de prestations moins coûteux (54%).

Le changement dans les modalités du subventionnement a des répercussions sur le travail direct avec les

Incitations liées au système de subventionnement: point de vue des organisations faitières

G1



⁵ Le financement ex-ante explique que 82% des représentants des organisations faitières interrogés sont d'accord avec l'idée que le système de subventionnement actuel leur garantit suffisamment de sécurité financière pour leur planification (11% de réponses négatives, 7% de réponses « plus ou moins »).

Graphique établi par les auteurs

personnes handicapées. Un tiers des représentants des organisations faitières interrogés admettent que, dans les conditions actuelles, les considérations financières priment sur les aspects techniques (38%).⁶ D'autres réponses au questionnaire laissent entendre que des organisations se voient contraintes de traiter les personnes n'ayant pas droit à des prestations (au sens de la LAI) différemment de celles qui y ont droit (32%) ou de ne plus proposer des prestations relativement coûteuses (32%).

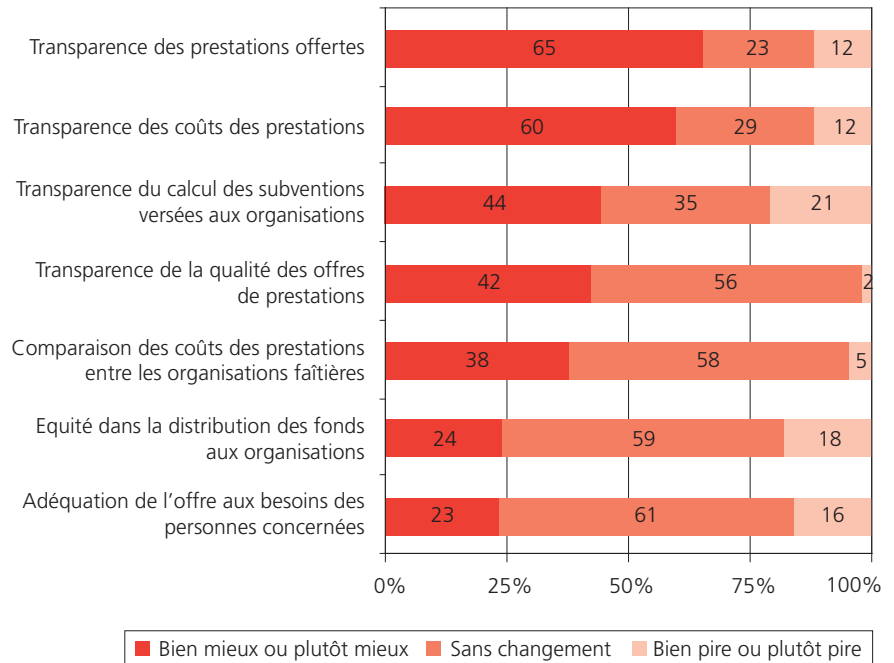
Bilan

Au vu de ces résultats, le bilan est mitigé. Par rapport à la pratique des années 90, le nouveau système de subventionnement a incontestablement apporté quelques améliorations notables. Par exemple, le principe d'octroyer des subventions uniquement aux organisations faitières a bien soulagé l'OFAS, qui n'en verse plus qu'à une soixantaine, au lieu de 600 en 1998. Avec l'introduction d'un controlling, l'office a aussi réussi à améliorer globalement la transparence quant aux prestations fournies et à leur coût. La fixation des montants dans le cadre de contrats de prestations valables trois ans a permis en outre de rendre le contrôle plus efficace et de limiter l'augmentation des coûts. De manière générale, on peut considérer le changement de système comme la mise en place d'un mécanisme à même de garantir que les organisations de l'aide privée aux invalides fournissent à ces derniers des prestations aptes à favoriser leur intégration sociale.

Cependant, le subventionnement actuel ne permet pas d'atteindre tous les objectifs qui avaient été définis lors du changement de système. Par exemple, la question de l'adé-

Bilan : point de vue des organisations faitières

G2



Graphique établi par les auteurs

quation des prestations aux besoins est déléguée en fin de compte aux organisations faitières, puisque ce sont elles qui établissent et justifient les demandes de nouvelles prestations. Et les décisions d'attribution ne se fondent pas sur des informations systématiques quant aux besoins du groupe cible, puisque ceux-ci se confondent avec la demande.

Il n'existe pas de contrôle continu et systématique de la qualité et des effets des prestations fournies en vertu de l'art. 74 LAI. S'il est vrai que certaines organisations font des efforts dans ce sens, la plupart estime que la mention d'une prestation dans la loi est à elle seule une garantie suffisante de son adéquation.

Un autre objectif – l'utilisation efficiente des subventions – n'est pas suffisamment atteint non plus. En effet, l'efficacité n'est pas un critère pris en compte pour l'attribution des subventions et, étant donné que certaines organisations fournissent des prestations très spécifiques, la com-

paraison des coûts est quasiment impossible. A de nombreux points de vue, on constate le maintien du statu quo et l'absence de pilotage orienté résultats digne de ce nom (sauf pour le développement d'une nouvelle prestation).

Cette analyse est confirmée par les organisations faitières elles-mêmes (cf. graphique G2). En comparaison avec l'ancien système, la majorité des représentants interrogés voient une amélioration de la transparence des prestations offertes (65%) et des coûts de chacune d'elles (60%). Pratiquement une organisation faitière sur deux estime que la transparence a également été améliorée en ce qui concerne le calcul des subventions qui leur sont versées (44%) et la qualité des offres (42%).

En revanche, la majorité des personnes interrogées ne voit aucune amélioration, dans le nouveau système, pour des questions telles que la possibilité de comparer les coûts des organisations faitières (58%), l'équité dans la distribution des

⁶ 30% des personnes interrogées sont plus ou moins d'accord, 33% ne sont pas d'accord.

fonds (59%) et l'adéquation de l'offre aux besoins des personnes concernées (61%).

Conclusion

L'allocation des subventions au sens de l'art. 74 LAI constitue sur de nombreux points une amélioration de la situation que la Commission de gestion du Conseil des Etats avait dénoncée au milieu des années 90. Il est donc tout à fait possible de continuer à procéder de cette façon. Toutefois, le fait que l'OFAS ne joue pas son rôle de pilotage a eu pour conséquence logique de faire disparaître le droit à des prestations répondant aux besoins et orientées résultats, mais permettrait de simplifier quelque peu les données exigées dans le cadre du controlling.

Une alternative serait de revenir à l'idée qui était à l'origine du nouveau système de subventionnement; les critères les plus importants seraient les besoins des personnes han-

dicapées et l'efficacité des différentes prestations. Mais un pilotage fondé sur ces critères devrait répondre à certaines exigences, notamment :

- des prescriptions claires du Conseil fédéral quant aux priorités et aux objectifs pour les prestations relevant de l'art. 74 LAI;
- un recensement systématique, au niveau national, des besoins des personnes concernées;
- une analyse de l'efficacité des différentes catégories de prestations.

La mise en place de ces critères serait sans doute complexe, laborieuse et coûteuse. Et les efforts pour accorder plus d'importance à l'efficacité du pilotage des prestations ne seraient payants que si le Conseil fédéral définissait clairement les priorités et fixait des objectifs précis et mesurables. Mais la majorité des représentants des organisations fatiguées interrogés estiment qu'il est important de prendre davantage en compte les besoins des personnes

handicapées (72%) et de donner plus de poids, lors de l'attribution des subventions, aux effets des prestations fournies (56%).

Informations

L'évaluation est parue, en allemand et en français, dans la série Aspects de la sécurité sociale de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (www.ofas.admin.ch).

Baumgartner, Edgar; Uebelhart, Beat; Baur, Roland; Berger, Daniela; von Fellenberg, Monika; Lage, Dorothea & Wegener, Robert (2009). Evaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides visées par l'art. 74 LAI. Berne. Office fédéral des assurances sociales.

Edgar Baumgartner, Dr. phil., chargé de cours à la Haute école de travail social de la HES de la Suisse du Nord-Ouest.
Mél.: edgar.baumgartner@fhnw.ch

Beat Uebelhart, MPA, chargé de cours à la Haute école de travail social de la HES de la Suisse du Nord-Ouest.
Mél.: beat.uebelhart@fhnw.ch