

Fiche d'information relative à l'évaluation des activités de Pro Senectute Suisse dans le cadre de l'article 101^{bis} LAVS

Sur mandat de Pro Senectute Suisse, le bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) a réalisé en 2023-2024 une évaluation des activités de Pro Senectute Suisse en lien avec le contrat portant sur l'octroi d'aides financières dans le cadre de l'article 101^{bis} LAVS. L'évaluation a porté sur le domaine de prestations 1.1 « Coordination et développement au niveau national » sur la période contractuelle 2022-2025.

Contexte et objet de l'évaluation

Pro Senectute œuvre depuis plus de 100 ans en faveur du bien-être de la population âgée. Cette fondation privée d'utilité publique est aujourd'hui la plus grande organisation fournissant des prestations aux personnes âgées, à leurs proches et personnes de référence, ainsi qu'aux autorités et aux institutions en Suisse.

Avec les organisations cantonales et intercantionales de Pro Senectute (OPS), Pro Senectute Suisse (PS CH) constitue l'ensemble de l'organisation (EO PS) au niveau national. Les OPS représentent les premières interlocutrices pour les personnes âgées, leurs proches et personnes de référence, tandis que PS CH fournit principalement des prestations pour l'ensemble de l'organisation et représente cette dernière vis-à-vis de la Confédération et du grand public.

En tant qu'organisation d'utilité publique active à l'échelle nationale, Pro Senectute Suisse reçoit des aides financières selon l'article 101^{bis} de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS). Les aides financières aux organisations de l'aide privée à la vieillesse sont payées par le fonds de compensation AVS et attribuées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), sur la base d'un contrat de subvention.

La présente évaluation examine les activités de PS CH dans le domaine de prestations subventionnées « Coordination et développement », conformément au contrat portant sur l'octroi d'aides financières (CAF) 2022-2025 conclu avec l'OFAS. L'ensemble du domaine de prestations « Coordination et développement » (chiffre 1.1) avec ses six champs de compétences, est étudié.

Les champs de compétences en relation avec des partenaires externes au **niveau national** sont les suivants :

- Coordination et échanges avec d'autres organisations
- Fonction d'experte au niveau national

- Information et relations publiques

Les trois autres domaines comprennent les **tâches internes** concernant l'EO PS :

- Coordination interne et contrôle de la qualité
- Saisie des prestations, établissement de rapports sur les prestations, évaluations¹
- Projets pilotes et de synergie

L'évaluation documente et évalue les activités de coordination et de développement de PS CH mises en œuvre en 2022 et en partie en 2023 dans ces domaines de compétences. Les activités prévues jusqu'à la fin de la période contractuelle sont également prises en compte. L'analyse porte sur la réalisation des objectifs de performance et de résultat formulés dans le CAF.

Procédure et bases de données

Une évaluation bien étayée et équilibrée requiert les perspectives des différentes parties prenantes internes et externes et présente une vision interne et externe sur PS CH. L'évaluation met l'accent sur le point de vue de ce que l'on appelle les « intermédiaires » ; c'est-à-dire les partenaires externes et internes qui, comme les OPS, fournissent directement ou indirectement des prestations en faveur de la population âgée.

¹La saisie des prestations, l'établissement de rapports et les évaluations sont également destinés à l'OFAS à des fins de comptes rendus.

Dans une première phase, deux enquêtes en ligne ont été réalisées auprès des OPS et des parties prenantes externes, afin de vérifier la fourniture des prestations par PS CH et d'identifier les potentiels d'optimisation. La phase d'approfondissement qui a suivi a permis d'analyser de manière approfondie, dans le cadre d'entretiens et de groupes de réflexion, les écarts constatés dans les enquêtes concernant la réalisation des objectifs et de préciser les points de départ pour des optimisations.

Les enquêtes et analyses suivantes ont servi de base de données :

■ **Sources bibliographiques et analyse de documents** : ont été pris en compte les documents sur les conditions-cadres de la fourniture de prestations par PS CH, les documents de base pour le pilotage de l'ensemble de l'organisation ainsi que le rapport annuel pour l'année 2022. Ceux-ci ont été analysés systématiquement au cours de l'enquête.

■ **Enquête en ligne auprès des organisations cantonales et intercantionales de Pro Senectute** : les 24 OPS ont participé à l'enquête (taux de réponse de 100%).

■ **Enquête en ligne auprès des parties prenantes de PS CH** : au total, 57 parties prenantes ont été invitées : prestataires nationaux de services de soutien aux personnes âgées et autres organisations/organismes/groupes de travail nationaux/intercantonales actifs dans des domaines liés à la vieillesse. 38 parties prenantes ont participé (taux de réponse de 66,7%).

■ **Groupes de réflexion avec les OPS** : en février 2024, deux groupes de réflexion ont été organisés en français et en allemand avec des directrices et directeurs d'OPS. Des représentantes et représentants de 11 OPS (8 germanophones, 3 francophones) y ont participé. D'autres représentants d'OPS ont pris part à la discussion interne à PS sur le rapport intermédiaire de l'évaluation.

■ **Entretiens approfondis avec les parties prenantes de PS CH** : cinq entretiens menés sur la base d'un guide d'entretien ont été réalisés avec des représentantes et représentants d'organisations nationales et suprarégionales proposant un soutien direct aux personnes âgées.

■ **Entretiens approfondis avec PS CH** : le point de vue de la direction de PS CH a été recueilli lors d'un entretien de groupe avec trois membres de la direction de PS CH ainsi que lors d'un entretien avec le responsable Communication de PS CH.

Résultats des enquêtes

I. Coordination et échanges avec d'autres organisations

Les prestations dans le domaine « Coordination et échange avec d'autres organisations » doivent garantir **la collaboration et les échanges entre les organisations nationales au service des personnes âgées**, d'autres acteurs de domaine de la vieillesse et des organismes publics, afin que les personnes bénéficiant d'une rente AVS ou LPP disposent d'une offre de soutien coordonnée. PS CH entretient à cet effet un vaste réseau comptant actuellement 106 acteurs. Les échanges ont lieu en grande partie lors de la participation à des réunions et lors de séances de travail au sein d'organes. Des séances de coordination se tiennent régulièrement avec les quatre organisations nationales au service des personnes âgées, qui proposent des prestations de soutien directes par le biais de leurs sections.

Dans l'ensemble, les parties prenantes considèrent le travail de PS CH dans les séances et les organes communs comme important et utile. L'action de PS CH favorise **le partage de connaissances** et permet **des collaborations thématiques**. Selon les personnes interrogées, les séances de coordination régulières avec les quatre organisations nationales au service des personnes âgées encouragent également les échanges et ont **amélioré la connaissance mutuelle des offres**.

Les activités d'échange et de coordination de PS CH n'ont cependant guère eu d'effet sur la coordination des offres de soutien, qui pourrait encore être optimisée. Seule une petite proportion des parties prenantes indique que des mesures concrètes de coordination ont été mises en place sur la base des prestations de PS CH. De plus, il s'agit plutôt de collaborations ponctuelles. Parmi les organisations nationales interrogées, PS CH n'est pas perçue comme faisant preuve d'initiative en ce qui concerne la coordination des prestations de soutien aux personnes âgées. Cependant, compte tenu de la structure organisationnelle fédéraliste de ces organisations et de la situation de concurrence entre les différents prestataires, cet aspect n'est pas forcément considéré comme nécessaire ou pertinent.

II. Fonction d'experte au niveau national

PS CH a pour mission de **faire valoir et de diffuser activement son expertise dans le domaine de la vieillesse au niveau national**. Elle participe à ce titre à un grand nombre d'organes et de groupes de travail nationaux et est en contact avec de nombreuses parties prenantes dans le domaine de la vieillesse. Elle y apporte son expertise sur la situation et les besoins des personnes âgées et de leurs personnes

de référence. **Cette expertise est globalement perçue positivement** et appréciée **par les organes**. PS CH est créditée de connaissances thématiques particulièrement importantes dans le domaine de la consultation sociale et des questions qui y sont liées. L'enquête en ligne montre **que les connaissances mises à disposition par PS CH parviennent aux autorités, aux organisations et aux organes importants pour le domaine de la vieillesse**. Selon la grande majorité des parties prenantes, l'expertise apportée est orientée vers les besoins des personnes âgées et vise à promouvoir une vie autonome et la participation sociale.

III. Information et relations publiques

À travers les prestations dans ce domaine, PS CH doit veiller à **un travail d'information et de relations publiques** proactif, **régulier, adapté aux canaux et aux groupes cibles, sur des thèmes pertinents pour les personnes âgées** auprès des différents groupes cibles : les personnes âgées et leurs personnes de référence, le public intéressé, les médias, les spécialistes et les décideuses et décideurs doivent disposer des informations et des bases de connaissances pertinentes dans le domaine de la vieillesse.

PS CH diffuse des informations adaptées aux groupes cibles par le biais de canaux de communication appropriés. **Pour ce faire, elle utilise une multitude de canaux différents** : des médias imprimés et électroniques classiques comme la radio et la télévision aux réseaux sociaux, en passant par les supports numériques tels que le site Internet, les podcasts et les vidéos. Pour identifier les thèmes pertinents, PS CH s'appuie également sur son travail quotidien avec les personnes âgées, sur **l'analyse des canaux de communication ainsi que sur son activité de surveillance** (surveillance spécialisée, surveillance politique, veille médiatique).

Le travail médiatique est considéré comme bon par la grande majorité des parties prenantes ayant répondu. Globalement, la communication à la télévision et sur les réseaux sociaux est un peu moins remarquée que les autres canaux (presse écrite, radio, site Internet, newsletter). Outre les médias plus classiques, PS CH emploie des formats plus modernes comme les films pédagogiques.

Les plateformes infosenior.ch, equilibre-en-marche.ch et prosenectute.ch/recherche-cours sont considérées dans la grande majorité des réponses comme étant – au moins – plutôt adaptées pour atteindre leurs objectifs spécifiques respectifs. Le développement ultérieur d'infosenior.ch, déjà en cours de réalisation, est considéré comme nécessaire.

Il est plutôt difficile pour les acteurs interrogés d'estimer si PS CH peut atteindre les différents groupes cibles. **D'une manière générale, le travail d'information et de relations publiques, tout comme la contribution à l'information des groupes cibles, sont jugés potentiellement utiles et adaptés à ces derniers**. Les informations et publications spécialisées sont particulièrement appréciées par les parties prenantes.

IV. Coordination interne et contrôle de la qualité

Par ses activités dans le domaine « Coordination interne et contrôle de la qualité », PS CH doit contribuer à ce que les OPS mettent à la disposition des personnes bénéficiaires d'une rente AVS ou LPP et de leurs personnes de référence une offre de soutien homogène, efficiente, efficace et de qualité.

Comme le montrent les enquêtes, **PS CH crée et révisé les bases pour une fourniture homogène des prestations dans les OPS et prend des mesures d'envergure pour contrôler la qualité**. Elle favorise les échanges de bonnes pratiques au sein de l'EO au niveau de la direction, des spécialistes et du support, et identifie les potentiels de développement. En outre, elle garantit la transmission d'informations multilingues au sein de l'EO. Depuis 2022, PS CH met en œuvre un concept de formation continue entièrement revu, qui tient notamment davantage compte des OPS et des besoins des collaboratrices et collaborateurs, se concentre sur des compétences professionnelles essentielles et pertinentes pour la pratique, rationalise les processus internes et utilise les possibilités numériques.

Ces **prestations centrales** fournies par PS CH **sont globalement jugées utiles, voire très utiles par les OPS**. De même, ces dernières estiment, en majorité, que les prestations importantes de PS CH contribuent à **une amélioration de la fourniture des prestations ou de leurs conditions-cadres dans les OPS**. En particulier, les prestations portant sur le contrôle de la qualité, les relations publiques et la mise à disposition de bases techniques sont considérées comme très efficaces pour une fourniture de prestations de qualité et efficiente des OPS. Un impact des activités de coordination exercées par PS CH au niveau national sur la coordination de l'offre par les OPS dans les cantons/régions n'a toutefois pas pu être constaté.

Dans l'ensemble, près de la moitié des OPS **éprouvent des difficultés à mettre en œuvre les exigences du contrat avec l'OFAS (CAF)**. Les principales critiques émises portent sur la limitation de facto du financement par de nouvelles dispositions, le manque de faisabilité dans la pratique, le travail

d'administration et de reporting ainsi que des incompatibilités entre les exigences de la Confédération et celles des cantons et des communes.

V. Projets de synergie

Ce sous-domaine de prestations a pour objectif spécifique d'**identifier en permanence les potentiels de synergie et d'efficacité supplémentaire dans l'ensemble de l'organisation et de réaliser des projets visant à les exploiter**. De cette manière, les ressources disponibles doivent pouvoir être utilisées dans la plus grande proportion possible pour les prestations de soutien concrètes.

Des priorités sont définies, selon un processus de gestion, chaque année pour l'année suivante sur la base des stratégies de l'EO et de PS CH et d'une étude externe sur les potentiels de synergie. Les OPS ont la possibilité de soumettre de leur propre initiative des projets qui répondent aux critères retenus.

Au cours de la période contractuelle actuelle, les projets de synergie se sont jusqu'à présent concentrés sur **une uniformisation du logiciel de gestion des dossiers** et sur la **réduction du nombre de systèmes utilisés dans les OPS** dans le domaine des finances et de la comptabilité, ainsi que sur d'autres mesures de synergie et de support dans le domaine des TIC.

Il apparaît que les projets de synergie sont **jugés utiles par une grande majorité des OPS**. Mais elles identifient également d'autres besoins d'optimisation, notamment dans le domaine du système de gestion des dossiers Geras et de son interface avec les ERP, du calculateur de PC et d'infosenior.ch. Un projet de développement est déjà en cours de mise en œuvre pour ce dernier.

Outre l'**effet positif plausible de l'uniformisation de systèmes TIC sur l'efficacité**, ces projets ont également eu un **effet positif sur la collaboration au sein de l'EO**. En outre, des effets ont été constatés sur l'uniformisation de la fourniture des prestations et donc sur le développement de la qualité.

VI. Saisie des prestations, établissement de rapports sur les prestations, évaluations

Les prestations dans ce domaine concernent d'une part le **rapport annuel sur la fourniture de prestations** et les ressources engagées par l'EO et, d'autre part, la **réalisation d'évaluations**. Elles servent à rendre des comptes, c'est-à-dire à prouver à l'OFAS, en tant que bailleur de fonds, que les subventions ont été utilisées conformément au contrat et de manière adéquate, et à développer les prestations de l'EO.

Selon les informations analysées, PS CH assure une **saisie complète des prestations**, qui permet notamment de différencier précisément les prestations subventionnées et non subventionnées dans le cadre du CAF. Le rapport annuel convenu à l'intention de l'OFAS se fonde sur ces comptes et sur les comptes consolidés des OPS et de PS CH. Au cours de la période de prestations actuelle, les statistiques de prestations ont été adaptées aux nouvelles exigences du CAF. De même, les **évaluations externes** prévues ont été réalisées. Les résultats obtenus **ont déjà déclenché des mesures** ou celles-ci sont prévues à l'avenir.

Bilan et conclusions

Réalisation des objectifs

Le bilan de l'évaluation montre que PS CH a **atteint la plupart de ses objectifs dans les six sous-domaines de prestations**. Si les activités dans ces domaines évalués positivement se poursuivent comme jusqu'à présent, on peut s'attendre à ce que les objectifs soient également atteints à la fin de la période contractuelle (2025).

Tableau 1 : Aperçu de la réalisation des objectifs

Coordination et échanges avec d'autres organisations	
Réalisation des objectifs Fourniture de prestations	● *)
Réalisation des objectifs Effets sur les intermédiaires	● *)
Fonction d'experte au niveau national	
Réalisation des objectifs Fourniture de prestations	●
Réalisation des objectifs Effets sur les intermédiaires	●
Information et relations publiques	
Réalisation des objectifs Fourniture de prestations	●
Réalisation des objectifs Effets sur les intermédiaires	●
Coordination interne et contrôle de la qualité	
Réalisation des objectifs Fourniture de prestations	●
Réalisation des objectifs Effets sur les intermédiaires	● *)
Projets de synergie	
Réalisation des objectifs Fourniture de prestations	●
Réalisation des objectifs Effets sur les intermédiaires	●
Saisie des prestations, établissement de rapports sur les prestations, évaluations	
Réalisation des objectifs Fourniture de prestations	●
Réalisation des objectifs Effets sur les intermédiaires	●

Légende: vert ● = objectif atteint sur la base du reporting 2023 et des enquêtes réalisées

*) objectif pas encore entièrement atteint dans un sous-point.
Source : Reporting PS CH pour 2022 et enquêtes réalisées, présentation BASS

Pour un objectif de performance et deux de résultat, les **objectifs n'ont été que partiellement at-**

teints. Ils concernent les activités externes de coordination des offres et l'atteinte de groupes vulnérables dans le domaine des cours. La réalisation des objectifs d'ici la fin de la période contractuelle est ici remise en question, mais semble toujours possible. **Aucun point** n'a été **identifié** pour lequel la réalisation des objectifs est jugée irréalisable à la fin de la période contractuelle.

Leviers et obstacles :

L'analyse a permis d'identifier des leviers et des obstacles à la mise en œuvre et à la réalisation des objectifs.

Principaux leviers :

■ La notoriété générale et l'**expertise** reconnue de PS CH dans les milieux professionnels, notamment dans le domaine de la consultation sociale.

■ Le **rôle multiple** de l'EO PS en tant qu'organisation professionnelle spécialisée et prestataire de services en contact direct avec la population âgée favorise son rôle d'émettrice crédible pour ses différents groupes cibles (spécialistes, médias, grand public).

■ S'appuyant sur des procédures et des structures fonctionnelles pour l'acquisition et la diffusion des connaissances, PS CH mène un travail constant de communication et de mise en réseau qui, selon les enquêtes réalisées, atteint les spécialistes et les autres parties prenantes. Elle contribue ainsi de manière importante à la création d'un **réseau dans le domaine du travail auprès des personnes âgées**, qui possède une **base de connaissances partagée** et s'oriente vers des **principes communs**.

■ En raison de sa **structure organisationnelle et de ses processus fonctionnels** (stratégies d'entreprise, processus de gestion, contrôle de gestion, etc.), PS CH a la capacité de s'adapter à de nouvelles conditions-cadres, d'introduire les adaptations correspondantes dans l'EO et de les mettre en œuvre en collaboration avec les OPS participantes. Une acceptation globalement élevée de PS CH par les OPS constitue le premier jalon pour réussir à mettre en œuvre les adaptations exigées dans l'EO et à faire évoluer cette dernière sur le plan organisationnel.

Principaux obstacles :

■ Selon les enquêtes menées, environ la moitié des OPS **éprouvent des difficultés à mettre en œuvre les exigences du CAF**. Des incohérences entre les définitions ou les exigences du CAF et celles au niveau cantonal ou communal entravent quelque peu la poursuite de l'uniformisation et la réalisation de synergies et de gains d'efficacité. Selon les OPS, ces

difficultés vont des divergences conceptuelles sur le contenu de la politique sociale et en matière de vieillesse aux différences dans la structure et le calcul des subventions de la Confédération et des cantons (forfaits, contributions par personne, coûts complets, etc.). De même, la priorité des aides financières accordée par contrat aux groupes vulnérables pose des problèmes de mise en œuvre pratique dans les domaines « Cours » et « Travail social communautaire » pour environ un quart des OPS.

■ Même si les parties prenantes perçoivent un besoin de coordination dans presque tous les thèmes ou domaines d'offre, la phase d'approfondissement a également montré l'**absence de consensus**, au sein de l'EO PS et d'autres organisations intervenant auprès des personnes âgées, sur la nécessité ou l'utilité en soi de **coordonner ou d'harmoniser l'offre dans le sens d'un réseau intégré de services**.

■ Le rôle multiple d'organisation spécialisée, de prestataire de services et de représentante des seniors présente des avantages, mais comporte également son lot de tensions. La tâche attribuée à PS CH conformément au contrat, à savoir **jouer un rôle moteur et initiateur dans la coordination** des offres d'aide à la vieillesse entre les différentes organisations, n'est pas clairement perçue par les parties prenantes, et n'est **pas** non plus **considérée comme nécessaire ou utile** compte tenu de l'organisation fédéraliste du travail auprès des personnes âgées et de la concurrence régnant entre différents prestataires. Dans la pratique, cela conduit à ce que cette mission ne soit pas remplie comme prévu par l'OFAS.

Points de départ pour le développement du domaine de prestations étudié

L'évaluation n'a pas constaté d'impact **des activités de coordination de PS CH** au niveau national sur la coordination de l'offre dans les cantons/régions. Afin de soutenir l'accomplissement des tâches correspondantes, il conviendrait de clarifier, dans le cadre des négociations pour la prochaine période du CAF, l'objectif et le **rôle de PS CH** dans la coordination des offres ainsi que les éventuels instruments judiciaires pour mener à bien cette tâche.

Dans l'ensemble, environ la moitié des OPS éprouvent (plutôt) de grandes difficultés à mettre en œuvre les dispositions du contrat avec l'OFAS. Afin d'**améliorer la faisabilité des exigences contractuelles**, les points de vue des OPS et d'autres acteurs locaux ainsi que les incohérences avec les conditions-cadres en vigueur au niveau local pourraient être mieux pris en compte lors des prochaines négociations, et une révision des exigences pourrait être envisagée le cas échéant.

Conformément à une répartition subsidiaire des tâches, PS CH, comme il en va également pour d'autres organisations faitières dans le domaine de la vieillesse, n'est pas habilitée à donner des directives aux sections cantonales. Il s'agit plutôt d'un « pilotage de réseau », qui nécessite des processus de concertation complexes. Afin de soutenir un pilotage dans ces conditions et de renforcer l'orientation vers des principes communs pour le travail auprès des personnes âgées, on pourrait examiner s'il faut augmenter les aides financières dans le domaine « Coordination interne et contrôle de la qualité ».

Auteur de la fiche d'information :

Peter Stettler, BASS AG, 19.06.2024

Rapport d'évaluation :

Stettler, P., Heusser, C., Zeyen, P., Keller, T. & Egger, T. (2024). *Évaluation des activités de Pro Senectute Suisse dans le cadre de l'article 101^{bis} LAVS* [sur mandat de Pro Senectute Suisse] Berne : Bureau BASS.

