

Rapport sur l'utilisation des ressources par la Fondation Promotion Santé Suisse en 2004

1 Contexte

11 Bases

La loi sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 prévoit aux articles 19 et 20 une promotion active de la santé de la part des assureurs et des cantons (RS (832.10 ; LAMal). Cette tâche a été confiée à la Fondation Promotion Santé Suisse (ci-après «la Fondation»), qui encourage, coordonne et évalue les mesures pour la promotion de la santé (art. 19, al. 2, LAMal). Les activités de la Fondation sont financées par les cotisations des personnes assurées en vertu de la LAMal. Le montant de la contribution, prélevée sur ces cotisations, est fixé chaque année par le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Selon l'art. 20, al. 2, LAMal, le DFI établit un rapport à l'attention des commissions des Chambres fédérales sur l'utilisation des contributions prélevées.

12 Rapport de l'année précédente à l'attention de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique

Le rapport de l'année précédente a été établi le 22 septembre 2004, alors que l'évaluation externe de la Fondation était encore en cours. Conformément à ce qui a été annoncé l'année dernière, les résultats et les conclusions de cette enquête sont intégrés dans le rapport de l'année 2004. Cela permet de mieux appréhender les activités de la Fondation ces dernières années et de rendre possible une discussion plus fondée.

2 Evaluation externe de la Fondation

21 Motifs de l'évaluation

Le Conseil de Fondation a plusieurs fois, au cours des dernières années, renouvelé sa demande auprès du DFI d'augmenter le montant du supplément de primes, fixé à Fr. 2,40 par assuré depuis 1997. Sa demande était fondée sur le besoin croissant de revenus, nécessaires pour mener à bien les projets en cours. Avant que le DFI ne prenne une décision sur une éventuelle augmentation des contributions, les activités axées sur la promotion de la santé de la Fondation devront faire l'objet d'une analyse des effets. Les points suivants ont été soulevés :

- le mode de fonctionnement de la Fondation lors de l'attribution des ressources et lors du choix de soutenir certains projets a suscité des questions parmi les observateurs externes ; leur critique portait essentiellement sur le manque de transparence au niveau des critères d'attribution des ressources aux projets axés sur la promotion de la santé ;

- après huit ans de travail, la Fondation n'est pas clairement perçue par le public ;
- les résultats concernant l'efficacité et l'utilité des activités de la Fondation sont peu connus. Après cette phase d'introduction de huit ans, l'efficacité et l'utilité des projets soutenus par la Fondation doivent être examinées.

A la suite d'une procédure d'appel d'offres, le mandat pour l'évaluation de la Fondation a été attribué à l'entreprise de consultants PricewaterhouseCoopers (PwC), basée à Berne. Les tâches ont été réparties selon les domaines suivants :

1. Financement des projets

La Fondation verse des subventions pour la réalisation de projets orientés sur la promotion de la santé. L'évaluation doit permettre de démontrer si :

- les projets sont sélectionnés et financés objectivement par rapport aux intérêts du Conseil de Fondation ;
- l'orientation stratégique des projets est garantie ;
- la durabilité des projets est assurée.

2. Efficacité et utilité

Peu d'informations sont disponibles quant à l'efficacité et l'utilité des projets financés. L'évaluation

- permet d'avoir un aperçu des informations disponibles concernant l'efficacité et l'utilité du travail de la Fondation ;
- met en évidence les méthodes de travail axées sur l'efficacité ainsi que la gestion de l'efficacité mises en pratique par la Fondation ;
- fournit des informations précises sur certains projets permettant de savoir si les groupes cible ont effectivement été atteints.

3. Perception de la Fondation

La Fondation n'est pas clairement perçue par le public. Le rapport examine et évalue l'idée que les partenaires, en particulier les cantons, se font de la Fondation.

22 Résumé des résultats du rapport d'évaluation

A la fin du premier trimestre 2005, un rapport d'évaluation étendu a été remis au DFI, de telle sorte qu'après analyse des résultats, les premières mesures pouvaient être lancées et la décision concernant la fixation du montant des contributions pour l'année 2006 pouvait être rendue. Les trois principales réponses apportées par l'enquête sont les suivantes :

1. Procédure de financement de projet :

Les critères retenus pour le financement de projet sont en principe professionnels. Cependant ils ne permettent guère un contrôle orienté vers la stratégie dans l'examen des demandes. Les procédures établies à l'attention des requérants sont formalisées et standardisées. Une différenciation selon la complexité et les ambitions des projets serait utile. La plupart des prises de décision au sein du Conseil de Fondation sont objectives. Le devoir de récusation n'est pas toujours respecté.

2. **Appréciation de l'efficacité et des bénéfices de la Fondation :**
L'activité de la Fondation montre progressivement son efficacité et elle bénéficie à la promotion de la santé. Le travail de la Fondation est de plus en plus orienté vers l'efficacité, mais il n'existe pas de gestion de l'efficacité systématique. Avec les moyens dont elle dispose, la Fondation pourrait atteindre une meilleure efficacité et obtenir de plus grands bénéfices. A cette fin, elle devrait pouvoir clarifier son positionnement dans le domaine de la politique de la santé, se fixer des buts focalisés et une stratégie globale, améliorer son système de gestion et aspirer à une collaboration plus intense avec les principaux partenaires.
3. **Perception de la Fondation par ses partenaires, en particulier par les cantons :**
La Fondation est perçue en tant qu'institution compétente dans le domaine des bases scientifiques. Elle est vue comme étant plutôt orientée vers la théorie. Les cantons, en particulier, trouvent le comportement de la Fondation peu orienté vers la coopération. Une communication directe et proactive avec les intéressés doit être développée, en particulier afin d'atténuer les perceptions critiques existantes.

En outre, le rapport contient des réflexions de base portant sur le développement futur de la Fondation. L'analyse de l'environnement politique de la Fondation démontre qu'il est nécessaire d'agir à différents niveaux. Les résultats de l'évaluation doivent aussi être pris en considération dans le contexte des activités générales de promotion de la santé et de prévention menées en Suisse. En ce sens, le rapport n'est pas seulement destiné à la Fondation mais également aux acteurs jouant un rôle majeur dans la promotion de la santé en Suisse.

23 Recommandations des évaluateurs

Les points d'action préconisés par PwC pour le développement futur de la Fondation s'inscrivent dans un programme en cinq points.

1. La *mission*, le *rôle* et la *responsabilité* de la Fondation dans le cadre de la promotion et la prévention de la santé en Suisse sont clarifiés. On peut envisager d'une part le modèle d'une fondation comme plaque tournante et force motrice de la promotion de la santé en Suisse, d'autre part le modèle d'une fondation constituant un centre de conseils et de compétences de la promotion de la santé en Suisse avec une orientation scientifique.
2. La Fondation établit une nouvelle procédure de *définition de sa stratégie* avec l'appui de la Confédération. Un point principal réside dans le renforcement du développement de programmes plus ambitieux et orientés sur le plus long terme. Les cantons seront activement associés à cette procédure.
3. La Fondation met progressivement en œuvre *le développement continu de son fonctionnement interne* en suivant les recommandations du rapport d'évaluation. Elle accorde une attention toute particulière à la direction stratégique, au financement de projets orientés vers la stratégie, à la direction du personnel, à l'organisation et à une gestion intégrée.
4. La Confédération, resp. l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), et la Fondation établissent un *dialogue constructif* et se mettent d'accord sur le développement futur de la Fondation. Celle-ci informe la Confédération, resp.

l'OFSP, de ses priorités et plannings pour la mise en application des recommandations du rapport d'évaluation. La Fondation fera, à une date à convenir, un compte rendu à la Confédération, resp. à l'OFSP, sur l'état de réalisation. Le dialogue doit être institutionnalisé.

5. Les *fondements juridiques importants* pour les activités de la Fondation seront précisés dans une éventuelle future loi sur la prévention ou dans la LAMal.

24 Suite de la procédure

241 Collaboration entre la Fondation et la Confédération

Bien avant la publication du rapport d'évaluation, au mois de février de cette année, la Fondation et l'OFSP ont décidé de mettre au point une collaboration formalisée et structurée.

Pour répondre aux questions soulevées sur le plan politico-stratégique et opérationnel à propos de cette collaboration, des plateformes spécifiques ont été mises en place, plateformes qui se réunissent à intervalles réguliers (cf. paragraphe 242 ci-dessous). La Fondation a présenté sa nouvelle orientation stratégique à l'OFSP, puis ils ont défini ensemble des synergies possibles et formulé des questions de délimitation de certaines tâches. Par ce biais, la collaboration continue et cohérente des deux organismes ainsi qu'une utilisation effective des ressources sont garanties.

242 Avancement des tâches du programme en cinq points

Depuis la fin de l'évaluation, la Fondation a entrepris de mettre en pratique les recommandations de PwC.

1. Modèle de base

Le rapport d'évaluation pose la question de savoir si la Fondation doit fonctionner sur le modèle « science » ou *policy*. Le Conseil de Fondation, tout comme les organismes responsables, est d'avis que Promotion Santé Suisse doit fonctionner sur le principe *policy*. Cela signifie que les activités se concentrent sur l'application de mesures concrètes, pour l'amélioration de la santé. Ces activités se basent sur des connaissances scientifiques et sont évaluées afin de développer et d'appliquer les mesures les plus efficaces possibles.

2. Développement de la stratégie

La stratégie à long terme a été constamment développée. A l'occasion d'une discussion entre une délégation du Conseil de Fondation et le Conseiller fédéral Pascal Couchepin, le 29 avril 2005, les trois thèmes qui suivent, fixés dans le cadre de l'élaboration de la stratégie, ont été présentés :

- 1.) Renforcement de la promotion de la santé et de la prévention
- 2.) Poids corporel sain
- 3.) Santé psychique - stress

Afin que ces thèmes soient largement soutenus et bien coordonnés, tous les cantons et les assureurs-maladie les plus importants sont consultés. Lors de ces entretiens, les besoins relatifs aux trois thèmes fondamentaux choisis par la Fondation ainsi que ceux relatifs à la collaboration et à la coordination ont été discutés.

Quant à l'état d'avancement des discussions à la fin juin 2005, on peut affirmer que les cantons consultés soutiennent les thèmes choisis et se montrent prêts à collaborer activement à propos de ces thèmes. Le but est de parvenir à une mise en pratique cohérente et coordonnée.

Parallèlement à ces discussions, les bases permettant de développer une stratégie réfléchie et largement acceptée (documents conformes aux connaissances actuelles) sont retravaillées.

Fin 2005, un document doit être disponible, document qui présentera ces travaux de développement et fera état des expériences réalisées dans le cadre des différents projets ainsi que des expériences et discussions menées avec la Confédération, les cantons et les assureurs. Le calendrier de mise en pratique du contenu de ce document concernant la stratégie à adopter est prévu pour 2006. Celui-ci sera présenté au Conseiller fédéral Pascal Couchepin au printemps de la même année.

3. Amélioration de la gestion de l'efficacité

La Fondation dispose d'instruments de gestion de l'efficacité qu'elle a développés ces dernières années et testés dans la pratique. Afin qu'ils puissent fonctionner de manière coordonnée et être utilisés de manière efficace, aussi bien en interne qu'en externe, les instruments déjà existants sont reliés entre eux et adaptés pour leur mise en service dans les cantons du point de vue pratique (dans le cadre du développement de la stratégie).

Une analyse interne de la situation au sein des bureaux de la Fondation a permis de mettre en évidence des possibilités d'amélioration. Celles-ci sont actuellement en phase d'essai. Une adaptation des échéances s'avèrera nécessaire dans le cadre de la stratégie à long terme ; elle est d'ailleurs déjà prévue dans le planning (mise en pratique à partir de 2006).

4. Collaboration avec les institutions fédérales

La collaboration entre l'OFSP et la Fondation s'est intensifiée grâce à l'établissement d'un dialogue renforcé et institutionnalisé. A cette fin, l'organisation de discussions régulières est prévue à trois niveaux :

Plan politico-stratégique :

une rencontre deux fois par an, entre la direction de l'OFSP et la présidente du Conseil de Fondation.

Clarification des questions d'ordre stratégique, importantes pour une collaboration réussie :

dialogue entre les membres de la direction de l'OFSP et la direction de Promotion Santé Suisse (chaque trimestre).

Plan opérationnel :

clarification des aspects opérationnels lors de l'exécution des projets et programmes communs (en continu).

En outre, la Fondation entretient le dialogue, dans le cadre de la stratégie définie, avec l'Office fédéral du sport (thème « activité physique ») et avec le secrétariat d'Etat à l'économie seco (thème « promotion de la santé dans les entreprises »). D'ici à environ un an, il devrait être possible d'évaluer le degré de réussite de ce dialogue.

5. Stratégie globale et politique

Promotion Santé Suisse s'implique activement, au niveau national et international, dans les processus permettant d'améliorer la coordination entre les domaines de la prévention et de la promotion de la santé. La Fondation prend également part au débat concernant la nouvelle réglementation en matière de prévention (voir paragraphe 43 ci-dessous).

3 Utilisation des ressources en 2004 : Examen des comptes

Le versement de contributions à hauteur de Fr. 2,40 par assuré a permis de générer, jusqu'ici, environ 17,5 millions de francs de revenus. En revanche, les dépenses engagées pour financer les divers projets s'élèvent à env. 11,5 millions de francs et les charges de gestion, à 2,5 millions de francs. Une partie de ces charges provient directement du financement des projets. Le montant de la plupart des charges est resté stable par rapport à l'année précédente ; seules les dépenses engagées pour la communication et les campagnes ont augmenté d'env. 50 % (1 million de francs).

Par rapport à l'année précédente, à l'exception des chiffres précités, aucune variation notable n'a été enregistrée.

Le bénéfice d'exploitation a par contre diminué d'env. 1 million de francs, résultat essentiellement dû à l'instauration récente de l'assujettissement à la TVA.

Les provisions d'un montant de 4 millions de francs, constituées en 2003 afin de couvrir la dette de TVA latente des années précédentes (2001-2003) ont été épuisées. La somme de 7,1 millions de francs a effectivement été reversée pour la TVA en 2004. La Fondation a interjeté un recours contre sa soumission à la TVA. A l'avenir, dans le cas où les revenus seraient encore assujettis à la TVA, il faudra prévoir une dette de TVA d'env. 1 million de francs par an.

Les liquidités disponibles ont été utilisées pour rembourser l'hypothèque sur le bien immobilier acquis en 2002 et situé 30 Dufourstrasse, 3000 Berne et pour économiser les intérêts annuels hypothécaires d'env. Fr. 20 000 (à titre de comparaison : taux de rendement en 2004 égal à 2 % de la valeur des titres, resp. une perte d'env. 1 % en 2003).

Le compte du croire n'a pas eu besoin d'être réapprovisionné ; il comporte Fr. 400 000, ce qui correspond à « débiteur, contributions ».

En raison d'une situation plus favorable que l'année passée sur le marché des papiers valeur, moins de provisions pour différence de cours ont pu être collectées. Celles-ci suffisent toutefois largement pour couvrir la surévaluation du bilan.

Durant cette période, env. 2 millions de francs supplémentaires par rapport à l'année précédente (soit env. 3 millions de francs) ont pu être attribués à la réserve pour activités futures.

Les réserves s'élèvent actuellement à Fr. 10 910 000, ce qui représente déjà 60 % des revenus bruts sur une année complète. Cela témoigne bien de la situation financière saine de la Fondation.

Suite à des écarts normaux, l'excédent de produits (bénéfice) est resté stable.

Grâce aux ressources disponibles, les engagements sur projets en cours ainsi que les engagements à court terme pourront être respectés sans problème.

Si l'on compare le budget 2004 avec les chiffres réels, on remarque que les charges inhérentes aux trois programmes prioritaires ont été surestimées à hauteur de 1 million de francs (écarts différents dans chaque programme). De même, au niveau des projets individuels, communaux et cantonaux, les chiffres réels révèlent une surévaluation de 1,75 millions de francs. Si l'on compare les frais généraux estimés avec ceux effectivement dépensés, on constate que le budget prévoyait un surplus de 4 millions de francs.

Hormis les éléments susmentionnés, les écarts les plus importants se situent avant tout au niveau des charges de gestion et au niveau des dépenses en matière d'assurance qualité et d'évaluation des programmes financés. Au total, 69 nouveaux projets ont pu être pris en charge durant l'année 2004 (pour 132 en cours) contre 60 nouveaux projets (pour 150 en cours), en 2003 et 82 (pour 169), en 2002.

A court terme, les contributions prélevées ainsi que les réserves accumulées permettront, dans les limites du raisonnable, de respecter les engagements futurs et en cours.

4 Conclusions et perspectives

41 Bilan

411 La Fondation est-elle adaptée à la politique générale de promotion de la santé selon l'art. 19 LAMal ?

Le rapport d'évaluation se prononce également sur la question de savoir si la forme de la Fondation est adaptée et lui permet bien de jouer son rôle au sens de l'art. 19 LAMal. Selon cet article, la promotion de la santé est une tâche à laquelle la Confédération, les cantons et différents acteurs du secteur privé prennent part conjointement. Il est donc judicieux que l'institution responsable de cette tâche soit organisée sur la base d'un partenariat secteur public et secteur privé (*Public Private Partnership*). La forme juridique d'une fondation se prête bien à une orientation à long terme et à la stabilité ainsi qu'à la garantie d'une certaine indépendance vis-à-vis des tiers.

412 Changement des attentes vis-à-vis de la Fondation

L'image quelque peu ternie de la Fondation est le résultat d'une phase de lancement plutôt défavorable. A l'origine, la Fondation avait des difficultés à engager ses ressources financières et ne soutenait que peu de projets. La Fondation, placée sous pression, devait démontrer qu'elle engageait ses ressources de manière effective. C'est pourquoi les dépenses étaient désorganisées, servant à financer un trop grand nombre de projets, sans stratégie et au moyen d'outils de gestion insuffisants. Ce mode de fonctionnement a contribué à diffuser une image peu valorisante de la Fondation auprès des partenaires et des acteurs impliqués.

La Fondation doit aujourd'hui répondre aux attentes en démontrant *comment* elle utilise ses ressources, c'est-à-dire en démontrant qu'elle les contrôle, de manière efficace et stratégique. A cette fin, de nouveaux règlements et de nouvelles directives, des processus destinés à la standardisation du déroulement des projets et de nouveaux instruments de gestion ont été mis en place. Ces mesures ont mené à un formalisme renforcé et ont augmenté les charges administratives. Selon le rapport d'évaluation, la Fondation devrait à présent, et au vu des évolutions contrastées des premières années, parvenir à adopter un mode de fonctionnement plus pragmatique, plus flexible et plus ciblé.

Grâce à la mise en pratique des mesures mentionnées dans le rapport, la Fondation devrait être en mesure d'engager ses ressources pour la promotion de la santé de manière stratégique et ciblée et de se doter d'un profil clair et identifiable.

42 Fixation des contributions pour l'année 2006

La demande d'augmenter les contributions prélevées auprès des assurés a été principalement rejetée pour des raisons de gestion. Les preuves concernant l'efficacité des activités menées les années passées faisaient également défaut, de sorte que l'augmentation des revenus demandée ne laissait pas forcément prévoir de meilleurs résultats.

En se basant sur le rapport d'évaluation, la question de l'augmentation des revenus a pu être abordée de manière différenciée. A l'occasion d'une visite d'une délégation du Conseil de Fondation le 29 avril 2005 au chef du DFI, les deux parties sont parvenues à un accord : le thème de l'augmentation des contributions ne sera abordé qu'une fois que les recommandations, contenues dans le rapport et visant à l'optimisation de l'utilisation des ressources, seront mises en pratique. Ainsi, le montant des contributions par assuré restera de Fr. 2,40 en 2006.

43 Nouvelle réglementation en matière de prévention

Le DFI procède actuellement à un réexamen des domaines de la prévention et de la promotion de la santé ainsi que des dispositions légales actuelles en la matière (voir aussi à ce sujet les avis du Conseil fédéral du 11 mai 2005 sur le postulat Humbel Näf 05.3161 et du 3 juin 2005 sur le postulat CSSS-CE 05.3230). Les enquêtes préliminaires ont démontré que différentes options sont possibles quant à l'établissement d'une nouvelle réglementation. Les questions fondamentales

découlant de ces options sont maintenant traitées en collaboration avec différents partenaires (services fédéraux, cantons, prestataires de services, assureurs, communauté scientifique, etc.). Dans ce cadre seront également abordées les mesures à plus long terme mentionnées dans le rapport d'évaluation, telles que la clarification du mandat, du rôle et de la responsabilité de la Fondation dans le contexte de la politique de promotion de la santé et de prévention en Suisse. On évoquera également la question de savoir si les bases légales doivent être précisées.

15 août 2005

Index

1	Contexte	1
11	Bases	1
12	Rapport annuel 2004 à l'attention de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique	1
2	Evaluation externe de la Fondation	1
21	Motifs de l'évaluation	1
22	Résumé des résultats du rapport d'évaluation	2
23	Recommandations des évaluateurs	3
24	Suite de la procédure	4
241	Collaboration entre la Fondation et la Confédération	4
242	Avancement des tâches du programme en cinq points	4
3	Utilisation des ressources en 2004 : Examen des comptes	6
4	Conclusions et perspectives	7
41	Bilan	7
411	La Fondation est-elle adaptée à la politique générale de promotion de la santé selon l'art. 19 LAMal ?	7
412	Changement des attentes vis-à-vis de la Fondation	8
42	Fixation des contributions pour l'année 2006	8
43	Nouvelle réglementation en matière de prévention	8