

Rapport du DFI sur l'utilisation des ressources par la fondation Promotion Santé Suisse en 2018

1 Contexte

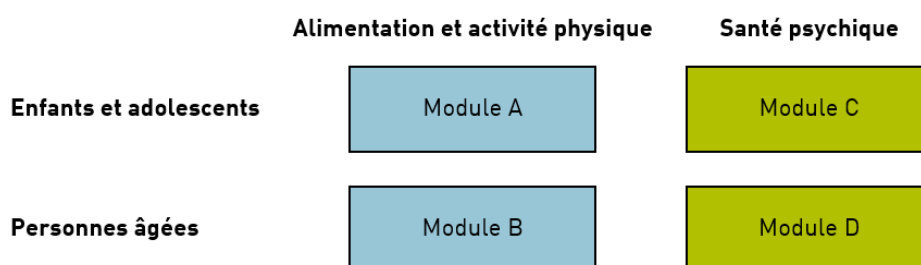
11 Bases légales

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10 ; LAMal) prévoit, aux art. 19 et 20, la promotion active de la santé publique de la part des assureurs et des cantons. Cette mission a été confiée à la fondation Promotion Santé Suisse (ci-après la fondation), « dont le but est de stimuler, de coordonner et d'évaluer » les mesures de promotion de la santé (art. 19, al. 2, LAMal). Les activités de la fondation sont financées par les cotisations des personnes assurées selon la LAMal. Le montant des contributions prélevées sur ces cotisations (suppléments de primes LAMal) est fixé chaque année par le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Conformément à l'art. 20, al. 2, LAMal, le DFI rend compte de l'utilisation de ces contributions aux commissions compétentes des Chambres fédérales.

2 Activités de la fondation en 2018

21 Avancement de la stratégie

La stratégie à long terme de la fondation (horizon 2018) a été approuvée le 19 janvier 2006 par le Conseil de fondation. Elle se concentre, d'une part, sur l'objectif premier de la fondation, à savoir « Renforcer la promotion de la santé et la prévention » et, d'autre part, sur les deux axes prioritaires « Alimentation et activité physique – poids corporel sain » et « Santé psychique – stress ». Suite à la décision prise par le DFI, le 1^{er} juillet 2016, d'augmenter la contribution pour la prévention générale des maladies, la fondation assume depuis 2017 la mise en œuvre de tâches supplémentaires. Les programmes d'action cantonaux (PAC, cf. schéma ci-dessous) ont ainsi pu être étoffés par le biais de mesures en faveur de la santé psychique et à destination des personnes âgées (modules B, C et D). Des activités de prévention sont en outre menées dans le domaine des soins.



Santé psychique

En 2018, neuf cantons ont étoffé leurs programmes d'action autour de l'axe thématique « Santé psychique » : ils sont désormais à 18 à œuvrer pour que les enfants, les adolescents et/ou les personnes âgées continuent à bénéficier d'une bonne santé psychique et maîtrisent les activités de la vie quotidienne avec suffisamment de ressources.

Le lancement de la campagne de promotion de la santé psychique en Suisse latine (*Santépsy*) et en Suisse alémanique (*Wie geht es Dir?*) figurait en outre au premier plan de cet axe thématique. Deux brochures visant à promouvoir, d'une part, les ressources sociales chez les enfants, adolescents et personnes âgées et, d'autre part, la santé psychique des proches aidants de personnes âgées ont par ailleurs été publiées.

Soutien de projets dans le cadre des programmes d'action cantonaux

À titre de mesure d'accompagnement des PAC, la fondation aide les cantons à mettre sur pied des offres en leur fournissant des ressources financières et techniques. Depuis 2017, ce soutien est principalement consacré aux mesures développées pour les nouveaux modules B, C et D (voir illustration p. 1) ; il permet notamment de promouvoir des approches novatrices ainsi que des projets pour remédier aux lacunes dans la pratique. En 2018, la fondation a soutenu un total de 72 projets dans ce cadre.

Gestion de la santé en entreprise

La fondation s'est engagée, aux côtés de partenaires des sphères économique et scientifique, dans différents projets visant à diffuser la promotion de la santé en entreprise sous le label *Friendly Work Space*®. En 2018, l'accent a été mis sur la sensibilisation des employeurs. Au cours de l'exercice, 251 000 personnes travaillaient dans 82 entreprises ayant reçu cette distinction et améliorant sans cesse leurs conditions de travail. Au total, 10 063 collaborateurs de 84 entreprises ont répondu à l'enquête en ligne *Friendly Work Space Job-Stress-Analysis* (FWS JSA), qui permet de mesurer le stress. Cet outil fait l'objet d'un développement spécifique pour les écoles et les établissements dans le domaine des soins de longue durée.

Prévention dans le domaine des soins

Conformément à la convention de collaboration conclue entre le DFI/l'OFSP et la fondation, 30 % des recettes générées par l'augmentation du supplément de prime LAMal, c'est-à-dire environ 6,1 millions de francs par an, sont utilisés pour la prévention dans le domaine des soins. Cet axe thématique vise à appuyer, à travers le soutien de projets, des projets novateurs qui renforcent les compétences des patients tout au long de la chaîne de prise en charge afin d'améliorer leur qualité de vie et leur autonomie. Lors du premier appel d'offre, qui a suscité un vif intérêt, 14 projets, portant sur les maladies non transmissibles (MNT), l'addiction et la santé psychique ont été sélectionnés ; ils sont subventionnés à hauteur de 10,5 millions de francs au total pour une durée de 2 ou 4 ans. En faisait notamment partie l'initiative de la Ligue pulmonaire Suisse « Mieux vivre avec une BPCO », qui propose des programmes d'éducation en autogestion aux personnes atteintes de bronchopneumopathie chronique obstructive (BPCO) afin de les aider à mieux vivre avec leur maladie. Le projet « SomPsyNet » du département de la santé du canton de Bâle-Ville et de l'Université de Bâle a lui aussi bénéficié d'un soutien dans ce premier cycle. Visant à détecter précocement les patients d'hôpitaux de soins aigus soumis à des contraintes

psychosociales et à leur proposer des offres de soutien adéquates dans les meilleurs délais, il favorise une prise en charge coordonnée et adaptée aux besoins.

22 Changements au Conseil de fondation

Fin mars 2018, Ann-Karin Wicki, qui représentait les assureurs (Association suisse d'assurances, ASA), a quitté le Conseil de fondation. Urs Roth, également représentant des assureurs (Santésuisse), est décédé en novembre 2018. Gabriella Chiesa, représentante de l'ASA, devient membre du Conseil de fondation en remplacement d'Ann-Karin Wicki. Personne n'a encore été désigné pour représenter Santésuisse.

3 Utilisation des ressources en 2018 : examen des comptes

Recettes

En 2018, le supplément de prime LAMal a augmenté, passant de 3,60 francs à 4,80 francs par assuré et par an.

Au total, les revenus se sont montés à 42,372 millions de francs (29,850 millions de francs en 2017). Une bonne partie, 40,941 millions de francs (contre 28,294 millions l'année précédente), est constituée des recettes provenant de la contribution annuelle des assurés. L'augmentation des revenus est due à la hausse du supplément de prime LAMal évoquée plus haut, d'une part, et à l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} janvier 2018, d'autre part. Les contributions de tiers versées dans le cadre de congrès et de conférences se sont quant à elles élevées à 643 248 francs (595 901 francs en 2017). La commercialisation de produits et de prestations de services a engendré des recettes de 695 178 francs (contre 915 356 francs en 2017), baisse qui s'explique par la nouvelle orientation stratégique du domaine de la gestion de la santé en entreprise (GSE) et la diminution des services de conseil dans ce domaine.

Dépenses pour les projets et les programmes

Les charges liées aux projets et aux programmes se sont élevées, quant à elles, à 24,230 millions de francs (13,552 millions en 2017). Les revenus supplémentaires générés par l'augmentation du supplément de prime LAMal et l'exonération de la TVA ont principalement été consacrés à la prévention dans le domaine des soins, au lancement de la campagne de promotion de la santé psychique dans trois régions linguistiques et aux PAC.

Les prestations des partenaires de projets fournies durant l'année sous revue mais non encore facturées figurent à la position du bilan « Passifs de régularisation – projets ». Ces sommes s'élèvent à 1,151 million de francs (année précédente : 1,350 million). Par ailleurs, la fondation a déjà pris des engagements pour les années 2019 à 2023 à hauteur de près de 40,8 millions de francs (année précédente : 29 millions de francs).

Les montants suivants ont été engagés pour les différents projets ainsi que pour les programmes cantonaux :

- Alimentation et activité physique : 6,705 millions de francs ;
- Santé psychique : 3,729 millions de francs ;
- Renforcer la promotion de la santé et la prévention : 589 535 francs ;
- Prévention dans le domaine des soins : 3,748 millions de francs ;
- Gestion de la santé en entreprise : 3,903 millions de francs ;
- Santé psychique – GSE externe (prestations de conseil, investissements orientés sur les recettes attendues du label *Friendly Work Space*® et de l’outil de mesure du stress) : 346 650 francs ;
- Campagnes de promotion de la santé psychique dans trois régions linguistiques : 2,321 millions de francs ;
- Communication concernant les projets et les programmes d’action cantonaux (brochures, fiches d’information, etc.) : 1,077 million de francs ;
- Gestion des impacts et des connaissances : 1,150 million de francs ;

Dépenses en frais administratifs

En 2018, l’ensemble des frais d’administration se sont élevés à 10,355 millions de francs, dont près de 8,719 millions (84,2 %) ont été consacrés au poste « Personnel/ressources humaines » et 1,636 million au poste « Autres charges d’exploitation ». Ainsi, malgré les tâches supplémentaires confiées à la fondation, les frais de personnel n’ont connu qu’une légère hausse par rapport à 2017, qui s’établit en 2018 à 366 980 francs.

Au 31 décembre 2018, la fondation employait au total 64 personnes (60 en 2017), soit 49,4 équivalents plein temps (47,6 en 2017). La majeure partie des charges de personnel concerne des tâches liées au traitement de projet (43,6 équivalents plein temps sur 49,9) et les tâches administratives ne représentent qu’une minorité. Les coûts salariaux ont augmenté de 2,7 % (contre 0,4 % en 2017). Cette hausse s’explique par des adaptations salariales de 0,9 % et le pourvoi de postes vacants depuis 2017.

Les autres charges d’exploitation (1,636 million de francs) ont diminué par rapport à l’année précédente (1,787 million de francs en 2017). Cette baisse est principalement due au fait que le décompte final des honoraires pour les travaux d’aménagement réalisés par le locataire a été comptabilisé lors de l’exercice précédent. À partir de 2018, seuls les frais de location et d’entretien ont été encourus.

Sur le montant total des recettes de la fondation (42,372 millions de francs) en 2018, 24,4 % ont été consacrés à l’ensemble des charges administratives. Cette part se compose de 20,6 % de frais de personnel et de 3,8 % d’autres charges administratives. L’année précédente, la part des frais d’administration s’est élevée à 34 % sur des recettes totales de 29,850 millions de francs.

Décompte global

En 2018, les charges totales se sont élevées à 34,585 millions de francs, soit une augmentation de près de 10,895 millions de francs par rapport à l'année précédente (23,690 millions de francs).

L'excédent de recettes de 7,926 millions de francs enregistré par la fondation en 2018 (contre environ 6,156 millions de francs en 2017) s'explique par la hausse du supplément de prime LAMal et l'exonération de la TVA. Dès lors, le capital propre de la fondation affichait environ 21,355 millions de francs à la fin 2018 (13,429 millions l'année précédente). Les liquidités se montaient à 20,129 millions de francs, soit une hausse de 6,979 millions par rapport à 2017. Celle-ci est due à l'excédent de recettes.

4 Gestion de l'efficacité

Monitoring

Ces dernières années, la fondation a investi dans la mise en place d'un système de gestion de l'efficacité. Afin de remplir son mandat légal, elle suit une approche consistant à surveiller, sur la base d'indicateurs précis, les tendances et les évolutions dans les principaux domaines concernés. Ce monitoring sert d'appui pour prendre des décisions stratégiques. En 2018, les évaluations de différents indicateurs ont été publiées. Selon le douzième monitoring de l'IMC, la part d'enfants et d'adolescents en surpoids ou obèses a diminué par rapport à 2016-2017, passant de 19,9 % à 16,7 %. La fondation attribue notamment cette baisse à la mise en œuvre réussie des PAC. En revanche, l'analyse du *Job Stress Index* met en évidence un déséquilibre : la part de personnes faisant état de plus de contraintes que de ressources sur leur lieu de travail a augmenté, passant de 25,4 % en 2016-2017 à 27,1 % en 2018. La fondation œuvre par conséquent en faveur de l'intégration systématique de la GSE en mettant les instruments utiles à la disposition des entreprises. L'un d'eux, l'outil d'enquête en ligne *Friendly Work Space Job-Stress-Analysis*, permet de relever les contraintes et les ressources des collaborateurs. Selon une analyse d'utilité réalisée en 2018, il est considéré par les entreprises comme un instrument précieux pour identifier les facteurs de stress et engager des mesures de prévention adéquates. Près d'un tiers des collaborateurs l'associent à une évolution positive du style de conduite et environ la moitié des employeurs constatent une baisse du stress.

Évaluation de projets et de programmes

Par ailleurs, la fondation fait évaluer ses activités et celles de ses organisations partenaires par des instituts de recherche indépendants, sur la base de modèles d'efficacité scientifiquement fondés. Dans ce contexte, la progression, l'efficacité et la qualité de la mise en œuvre des programmes d'actions cantonaux doivent être soumises à une évaluation nationale tous les quatre ans. En 2018, c'est le module A du PAC « Alimentation et activité physique chez les enfants et les adolescents » qui a fait l'objet d'une évaluation. Il apparaît que l'engagement financier des cantons est resté stable, les objectifs ont été réalisés et le nombre de multiplicateurs et d'enfants et adolescents atteints a été supérieur aux quatre années précédentes. Un potentiel d'amélioration est toutefois relevé en ce qui concerne l'ancrage des interventions dans les cantons.

Évaluation de la stratégie pour la période 2007-2018

La fondation a demandé à un organe de révision externe d'évaluer la période 2007-2018. Les résultats attestent que la stratégie à long terme a fait ses preuves et que les axes retenus répondent de manière adéquate aux problèmes et aux besoins de la population.

Comme le montre le monitoring de l'IMC, l'objectif de l'axe thématique « Alimentation et activité physique – poids corporel sain », à savoir augmenter la part d'enfants et d'adolescents présentant un poids corporel sain, a été réalisé. Il n'est cependant pas possible de quantifier la contribution de la fondation à ce résultat positif. La collaboration avec les cantons, partenaires dans la mise en œuvre, est en outre évaluée positivement ; les PAC ont une grande portée. Des défis subsistent toutefois en ce qui concerne l'ancrage durable dans les structures ordinaires et l'atteinte des groupes vulnérables.

L'axe thématique « Santé psychique – stress » met quant à lui l'accent sur la gestion de la santé en entreprise (GSE) et vise à réduire le stress en tant que facteur de risque. En collaboration avec des entreprises et des partenaires, la fondation a développé des instruments à cet effet, à l'instar du label *Friendly Work Space*®, qui a contribué à la diffusion de la GSE. La portée de ces activités est toutefois encore limitée, raison pour laquelle il importe de continuer à renforcer la mise en réseau et l'ancrage au sein des principales parties prenantes telles que les cantons, les assurances et les petites et moyennes entreprises (PME). L'organe de révision déplore que l'accent soit mis sur la population active et que d'autres groupes de personnes subissant elles aussi des contraintes psychiques (p. ex. adolescents, personnes âgées) soient négligés. La fondation s'attelle à ce point critique, du moins partiellement, en étendant aux personnes âgées le groupe cible des PAC « Alimentation et activité physique » et « Santé psychique ». Les recommandations de l'organe de révision externe ont été intégrées dans une large mesure à la nouvelle stratégie 2019-2024.

5 Conclusions et perspectives

51 Mise en œuvre de la stratégie

Les documents soumis à l'autorité de surveillance sur la planification stratégique pluriannuelle ainsi que sur la planification opérationnelle annuelle de la fondation permettent de relever que cette dernière est en bonne voie dans la mise en œuvre de la stratégie. Il est à noter que 2018 était une année de transition entre l'ancienne stratégie 2007-2018 et la nouvelle stratégie 2019-2024.

En 2018, l'accent a été mis sur le premier cycle de soutien dans le nouveau champ d'action « Prévention dans le domaine des soins », le lancement de la campagne de promotion de la santé physique dans trois régions linguistiques et la poursuite de l'élargissement des modules des PAC par le biais de mesures en matière de santé psychique et visant le groupe cible des personnes âgées. Il est réjouissant de constater qu'un grand nombre de cantons s'est également rallié à l'élargissement des PAC en 2018, signe que la fondation contribue ainsi de manière significative aux activités de prévention au sein des cantons.

52 Situation financière

Comme prévu, les recettes ont été supérieures aux dépenses en 2018, dépassant ces dernières de près de 7,926 millions de francs (contre 6,156 millions l'année précédente). Il en résulte une augmentation des liquidités qui s'explique, d'une part, par l'augmentation du supplément de prime LAMal et par l'exonération de la TVA. D'autre part, certaines mesures préparées en 2017 et en 2018 n'auront d'effet sur les liquidités que dans les années suivantes. Les liquidités s'élèvent ainsi à 20,130 millions de francs pour l'année 2018.

Il n'est pas étonnant que la hausse du supplément de prime LAMal ait pour conséquence l'augmentation des liquidités. Planifier une utilisation ciblée et efficace de ces ressources supplémentaires prend du temps. Soucieux de voir ces réserves accumulées en peu de temps réduites dans les meilleurs délais, le DFI a demandé à la fondation de présenter l'évolution des liquidités à moyen terme.

En accord avec la nouvelle stratégie à long terme de la fondation, quelque 48 millions de francs seront ainsi investis dans les PAC entre 2019 et 2023 dans le cadre de la planification financière ordinaire, 42 millions dans le soutien de projets de prévention dans le domaine des soins, 10 millions dans les campagnes de promotion de la santé psychique menées dans trois régions linguistiques et 22 millions dans la GSE. La mise en œuvre de la planification financière ordinaire permettra une diminution régulière des liquidités, qui atteindront 6,531 millions de francs en 2023. La fondation considère qu'il s'agit là du montant minimal requis pour faire face aux charges du premier trimestre 2024 étant donné que les contributions des assurés sont versées fin mars.

Fin 2018, la fondation employait 64 personnes, soit 49,4 EPT. Le plafond fixé à 50 EPT par le Conseil de fondation n'a donc pas non plus été dépassé en 2018. Ces effectifs permettent notamment à la fondation de remplir son mandat légal et d'aider les cantons à développer et à implanter des PAC par le biais de ressources en personnel, en plus de son soutien financier. Ainsi, la plus grande partie des tâches assurées concernent l'accompagnement et la réalisation des projets ; seule une minorité d'entre elles sont de nature administrative.

53 Évaluation du Contrôle fédéral des finances

En 2018, le Contrôle fédéral des finances (CFF) a vérifié l'utilisation économique des fonds affectés. Concrètement, l'administration fédérale s'est penchée sur la surveillance des activités et s'est assurée que la fondation travaillait de manière économique et efficace. Les résultats montrent que les travaux de la fondation concordent avec la stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) et répondent au mandat légal. Incombant au DFI et réglée par une convention de collaboration, la surveillance des activités de la fondation est quant à elle bien définie et bien exercée ; elle a valeur d'exemple. Les activités administratives sont jugées économiques tant en termes de salaires, de surface occupée, de loyers que d'acquisitions. Au niveau des programmes et des projets, la fondation travaille également de manière économique et efficace. Les projets sont évalués à intervalles réguliers avant d'être diffusés. Le CFF évalue également positivement l'orientation sur les résultats des projets ainsi que l'accueil très favorable rencontré par les nouvelles mesures. Il relève uniquement qu'il faudrait examiner de manière encore plus intensive l'économicité lors de la soumission de projets.

54 Perspectives 2019

En 2019, la fondation entend se consacrer à la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie. Fondée sur la stratégie MNT adoptée par la Confédération et les cantons en 2016 et le plan de mesures correspondant, la stratégie 2019-2024 introduit deux nouveaux thèmes : la prévention dans le domaine des soins et la santé psychique. Le premier vise à accroître, par l'intermédiaire de différents acteurs du domaine des soins, le nombre de patients recourant à des offres de prévention. En collaboration avec l'OFSP, la fondation finance à cet effet des projets privilégiant des approches pratiques et efficaces. En matière de santé psychique, l'accent est mis sur la campagne de sensibilisation menée dans trois régions linguistiques et sur le groupe cible des personnes âgées dans le cadre des PAC. La stratégie 2019-2024 définit ainsi trois domaines d'intervention : les PAC, la GSE et la prévention dans le domaine des soins. Elle s'oriente sur les principes de l'égalité des chances et de la compétence en santé, de la collaboration et du dialogue, de l'impact à long terme, du développement durable et de la numérisation (voir illustration en annexe).

C'est également en 2019 que les PAC dans le domaine « Alimentation et activité physique » seront mis en place pour les personnes âgées. On peut par ailleurs compter sur la participation de cantons jusqu'à présent inactifs : selon les prévisions, 23 cantons mettront en œuvre au moins un PAC cette année. Dans le domaine de la santé psychique, il est planifié que trois nouveaux cantons mettent en œuvre des mesures correspondantes chez les enfants et les adolescents, tandis que deux nouveaux cantons feront de même en faveur du groupe cible des personnes âgées. Par ailleurs, de nouveaux résultats seront disponibles, tant en ce qui concerne l'évaluation générale du soutien de projets pour la période 2017-2020 que les impacts de programmes spécifiques.

La campagne de promotion de la santé psychique lancée dans trois régions linguistiques sera poursuivie jusqu'en 2021 et soutiendra les travaux en cours dans ce domaine dans le cadre des PAC. Elle fera l'objet d'un *reporting* annuel, réalisé par les organismes responsables, et d'une évaluation d'ici à fin 2022.

En 2019, l'axe thématique GSE mettra l'accent sur les apprenants ; de nouveaux instruments seront développés dans ce cadre. L'offre « L'école en action », qui vise à améliorer la santé psychique des enseignants et du personnel de direction des écoles, est proposée depuis 2018 dans toutes les écoles de Suisse alémanique, compte tenu des résultats d'évaluation positifs du projet pilote (2014-2017). En 2019, le projet pilote sera étendu à la Suisse francophone. De 2019 à 2022, Promotion Santé Suisse soutiendra financièrement les écoles alémaniques dans la mise en de cette offre.

En matière de prévention dans le domaine des soins, l'objectif pour les années 2019 à 2024 consiste à s'appuyer sur les bases et les conditions-cadres définies en 2017 pour soutenir chaque année des projets à l'aide d'une enveloppe d'environ 6,1 millions de francs. Il est prévu de fournir un appui à 50 projets d'ici 2024. L'encouragement de projets sera évalué à deux niveaux à l'avenir. D'une part, l'évaluation fera partie de l'analyse globale de l'ensemble des activités de la fondation et, d'autre part, les projets soutenus seront soumis à un examen séparé.

Annexe

Objectifs stratégiques 2019-2024 de Promotion Santé Suisse

Objectifs stratégiques 2019–2024 de Promotion Santé Suisse

Domaines d'intervention				
	Programmes d'action cantonaux (PAC)	Gestion de la santé en entreprise (GSE)	Prévention dans le domaine des soins (PDS)	
Mandat légal	Stimuler	01: les cantons s'engagent efficacement en faveur de la santé psychique, d'une alimentation équilibrée et d'une activité physique suffisante chez les enfants, les jeunes et les personnes âgées.	02: les employeurs et employeuses s'engagent efficacement en faveur de la santé psychique de leurs collaborateurs et collaboratrices ainsi qu'en faveur d'une gestion de la santé en entreprise systématique.	03: le potentiel de la prévention dans le domaine des soins pour lutter contre les MNT, les maladies psychiques et les addictions est démontré et des projets efficaces sont prêts à être diffusés par les acteurs du domaine des soins.
	Coordonner	04: les campagnes sélectionnées visant à renforcer la santé psychique sont développées et coordonnées.	05: les acteurs dans le domaine de la promotion de la santé et de la prévention travaillent en réseau, apprennent les uns des autres et collaborent de façon efficace et efficiente.	
	Évaluer	06: l'efficacité des mesures de Promotion Santé Suisse est examinée et démontrée vis-à-vis de la politique, du public et des acteurs du domaine de la promotion de la santé et de la prévention.		