

Evaluation de la stratégie à long terme 2007–2018 de
Promotion Santé Suisse

Management Summary à l'attention de Promotion Santé Suisse

Luzerne, le 28 février 2018

Prof. Dr. Andreas Balthasar (Directeur de projet)
balthasar@interface-politikstudien.ch

Dr. Sibylle Studer
studer@interface-politikstudien.ch

MANAGEMENT SUMMARY

Le présent Management Summary résume les principales conclusions de l'évaluation de la stratégie à long terme 2007–2018 de Promotion Santé Suisse. Dans les chapitres suivants du rapport, ces conclusions sont assorties d'informations détaillées et présentées dans leur contexte. Le Management Summary comprend en outre des recommandations formulées sur la base du rapport établi ainsi que lors d'un atelier qualité auquel ont participé des expert-e-s externes.

Situation initiale

Promotion Santé Suisse est une fondation de droit privé soutenue par les cantons et les assureurs. En vertu de son mandat légal, elle stimule, coordonne et évalue des mesures destinées à promouvoir la santé. La fondation a pour objectif d'améliorer la santé de la population suisse. En 2006, Promotion Santé Suisse a adopté une stratégie à long terme qui a influencé de manière déterminante ses activités de 2007 à 2018, et qui continue de le faire. Une nouvelle stratégie la remplacera toutefois début 2019. Parallèlement au développement de cette dernière, la stratégie actuelle a fait l'objet d'une évaluation, dont les résultats sont présentés dans le présent Management Summary.

Objectif de l'évaluation

Destinée à rendre compte des activités de la fondation, l'évaluation doit d'une part documenter le développement et la spécification de la stratégie, tout en jugeant la réalisation des objectifs fixés dans ce contexte. D'autre part, elle doit mettre en évidence les forces et les faiblesses de la stratégie et de sa mise en œuvre. Ce faisant, elle pourra fournir des pistes pour l'élaboration de la nouvelle stratégie. Il s'agit donc bien de l'évaluation de la stratégie de Promotion Santé Suisse, et non pas de la mise en œuvre et des effets de toutes les activités de la fondation.

Période d'évaluation

L'évaluation se concentre sur la période à laquelle la réalisation des objectifs de la stratégie de Promotion Santé Suisse est documentée (2007–2016). Une sélection d'activités prévues à partir de 2016 sont décrites et valorisées. Les développements 2016–2018 ne sont toutefois pas pris en compte dans l'évaluation de la réalisation des objectifs.

Procédure

L'évaluation repose sur une analyse documentaire, des entretiens qualitatifs avec des représentants de Promotion Santé Suisse et les résultats d'un atelier qualité mené avec la collaboration d'expert-e-s externes de différents domaines spécialisés, lors duquel la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de la stratégie ont été évaluées. Les documents ont été mis à disposition par Promotion Santé Suisse. Aucune autre enquête n'a été menée. Ainsi, en ce qui concerne les évolutions observées aux niveaux national et international dans le secteur de la santé publique par exemple, aucune analyse de la littérature n'a été effectuée et il a été renoncé à interroger les partenaires et parties prenantes du domaine de la promotion de la santé. Il va de soi que l'approche méthodologique choisie limite la pertinence des conclusions.

DOCUMENTATION DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE ET DU TRAVAIL PRATIQUE

La stratégie à long terme de Promotion Santé Suisse repose sur trois axes thématiques – *Poids corporel sain*¹, *Santé psychique – stress* et *Renforcer la promotion de la santé et la prévention* (appelé ci-après *Promotion de la santé et prévention*). Des programmes ont été mis en œuvre autour de ces trois axes thématiques au cours de deux phases de quatre ans, suivies d'une phase de développement entre 2016 et 2018.

L'axe thématique *Poids corporel sain* se concentre sur les enfants et les adolescents dans le setting² de l'école et des écoles enfantines/unités d'accueil de la petite enfance. Les programmes d'action cantonaux (PAC) constituent la principale mesure prise pour atteindre les objectifs formulés à cet égard. Dans le cadre des PAC, les cantons s'engagent à se mobiliser en faveur d'une alimentation saine et de l'activité physique à quatre niveaux: ils mettent en œuvre des projets, adaptent des *policies*, se mettent en réseau avec d'autres acteurs travaillant dans la promotion de la santé et la prévention et informent le public. Promotion Santé Suisse soutient les cantons en mettant à leur disposition des connaissances de base, en finançant des projets, en leur fournissant des exemples de bonnes pratiques et des supports de communication et en les aidant pour la mise en réseau et la coordination.

L'axe thématique *Santé psychique – stress* a pour objectif que plus de personnes disposent d'une meilleure capacité à organiser sa vie et à la contrôler. Il s'intéresse à la population active dans le setting de l'entreprise. Le développement, la mise en œuvre et la diffusion des instruments conçus par Promotion Santé Suisse pour la gestion de la santé en entreprise (GSE) constituent la principale mesure adoptée pour atteindre les objectifs formulés dans cet axe. Citons en particulier S-Tool, un outil d'enquête en ligne qui aide les entreprises à identifier les foyers de stress, et le label Friendly Work Space, qui est le premier label suisse de GSE. Promotion Santé Suisse propose ces instruments aux entreprises, qu'elle soutient en leur fournissant connaissances de base, conseils et évaluations.

L'axe thématique *Promotion de la santé et prévention* s'est concentré dans un premier temps sur la population et, dans un second temps, sur les décideurs et décideuses politiques dans le setting de la politique. La réalisation des objectifs correspondants procède de la mise sur pied et de la gestion d'un réseau de représentant-e-s de groupes importants de parties prenantes, ainsi que d'autres mesures de communication. En outre, le Fonds Projets novateurs doit promouvoir des thèmes en dehors des deux autres axes thématiques, identifier les tendances actuelles et garantir l'accès aux groupes vulnérables. Pro-

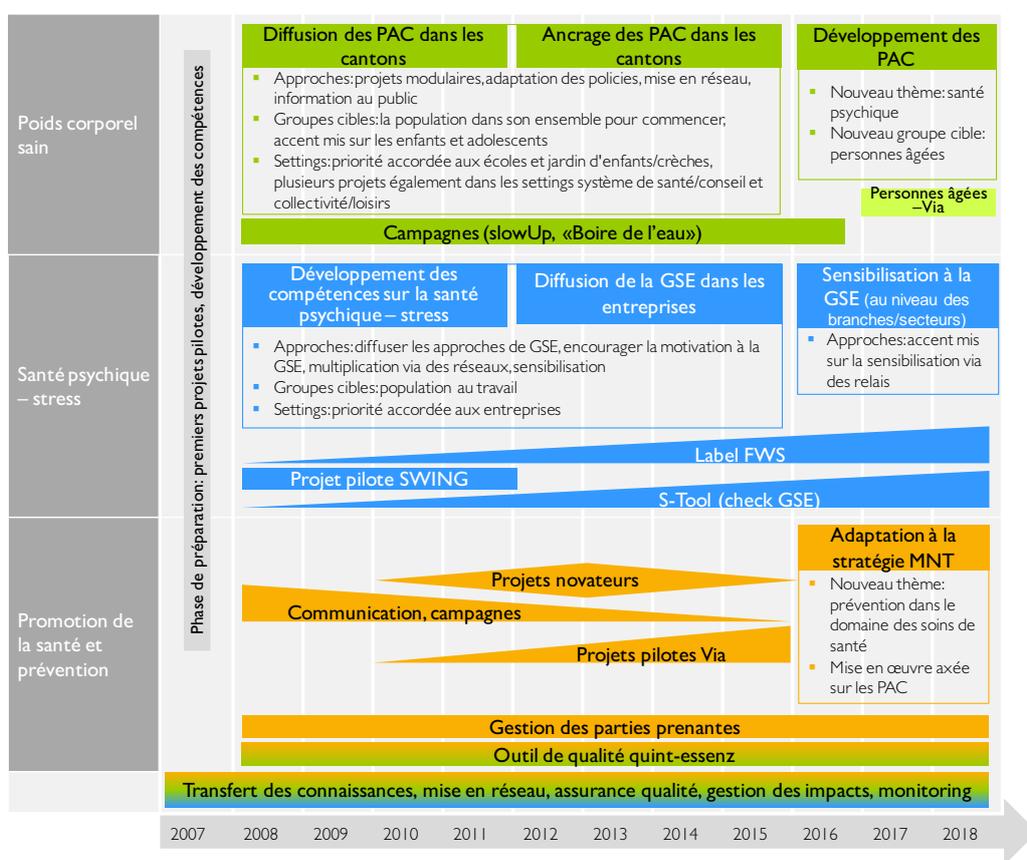
¹ Cet axe thématique est baptisé *Alimentation et activité physique* depuis le rapport de gestion 2015.

² « Un setting désigne un système social délimité au niveau local, qui fait l'objet d'interventions et de mesures de promotion de la santé et de prévention. Il s'agit de lieux ou de contextes sociaux où évoluent des personnes dans des espaces de vie et de travail déterminés. On mentionnera à titre d'exemples les écoles, les entreprises, les villes, les quartiers, les familles, les centres de loisirs, les centres commerciaux, ainsi que les communes. » Voir Promotion Santé Suisse (2006): Stratégie à long terme de Promotion Santé Suisse, p. 18.

motion Santé Suisse a également développé le système de qualité quint-essenz, qui propose des aides variées pour la gestion de projets dans le domaine de la promotion de la santé et la prévention.

Promotion Santé Suisse *soutient* les mesures prises dans les trois axes thématiques en garantissant le transfert de connaissances (notamment grâce à des documents de base et au monitoring), la constitution de réseaux (entre autres via des congrès) et une gestion des impacts professionnelle (par l’intermédiaire d’évaluations par exemple). De plus, toutes les activités de Promotion Santé Suisse sont régies par les principes de durabilité, de collaboration et de dialogue, ainsi que d’égalité des chances.

Aperçu de la stratégie 2007–2018



Source: illustration d’Interface réalisée à partir de documents internes et des rapports de gestion de Promotion Santé Suisse.

Légende: l’illustration rend compte de la situation fin 2016. De nouvelles mesures prévues pour 2017 et 2018 sont esquissées, mais pas explicitement représentées. FWS = Friendly Work Space, GSE = gestion de la santé en entreprise, stratégie MNT = Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles, PAC = Programmes d’action cantonaux.

De 2007 à 2016, la fondation a *dépendé* chaque année en moyenne environ CHF 19,4 millions, dont en moyenne quelque 5,1 millions pour l’axe thématique Poids corporel sain, 3,0 millions pour la Santé psychique et 2,5 millions pour la Promotion de la santé et prévention. Elle a également engagé d’autres frais pour la communication et

les campagnes publicitaires, la gestion des impacts et des connaissances, le soutien technique, les ressources en personnel et d'autres activités administratives.

Le tableau suivant résume les axes thématiques et leur logique d'intervention respective.

Aperçus des logiques d'intervention des axes thématiques

Axe thématique	Logique d'intervention
Poids corporel sain	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement des cantons en faveur de programmes d'action cantonaux (PAC): mise en œuvre de projets, travail lié aux <i>policies</i> (p. ex. adaptation de lois, d'ordonnances, de règlements), information au public, mise en réseau - Financement de projets au sein et en dehors des PAC (soutien de projets) - Soutien sous la forme de conseils, recommandation de mesures éprouvées, organisation de rencontres de réseaux, coordination entre les cantons
Santé psychique et stress	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un label visant l'engagement volontaire des entreprises - Vente d'instruments (label Friendly Work Space, S-Tool) aux entreprises - Transfert de connaissances sur d'autres offres de gestion de la santé en entreprise et de promotion de la santé en entreprise - Aucun financement de projets, à l'exception du développement des instruments pour la gestion de la santé en entreprise (GSE) - Formations à la GSE, accompagnement des entreprises certifiées Friendly Work Space dans le développement de concepts et l'évaluation
Promotion de la santé et prévention	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des parties prenantes (c.-à-d. entretien systématique des contacts avec les acteurs et groupes de parties prenantes importants) - Information au public, congrès - Projets pilotes sur le développement de Promotion Santé Suisse (Via) - Assurance qualité de projets de promotion de la santé (quint-essenz) - Financement de projets dans le cadre du Fonds Projets novateurs

Source: illustration d'Interface.

Développement stratégique

En 2016, Promotion Santé Suisse a commencé, dans le cadre d'échanges avec des parties prenantes, à élaborer une nouvelle stratégie dont la mise en œuvre est prévue à partir de 2019. La stratégie finalisée reflète notamment l'harmonisation des activités de Promotion Santé Suisse avec la Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) adoptée par le Conseil fédéral en 2016.³ Les PAC sont complétés par le thème de la santé psychique et par le groupe cible des personnes âgées. Les activités liées à la GSE mettent l'accent sur la collaboration avec des multiplicateurs et multiplicatrices (p. ex. associations) et sur la sensibilisation. Le Fonds Projets novateurs a été remplacé par un soutien de projets visant la consolidation de projets le long des axes thématiques Poids corporel sain et Santé psychique de même que pour les groupes cibles des enfants et adolescents ainsi que des personnes âgées. De plus, Promotion Santé Suisse va dorénavant assumer des tâches de promotion de la santé dans le domaine des soins

³ Office fédéral de la santé publique, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (2016): Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017–2024.

(p ex. cabinets médicaux, hôpitaux, établissements médicosociaux, organisations de soins à domicile).

LA STRATÉGIE À LONG TERME DE PROMOTION SANTÉ SUISSE A-T-ELLE FAIT SES PREUVES?

Axes thématiques

Le choix des axes thématiques Poids corporel sain et Santé psychique – stress correspond à l'état des connaissances et répond à des problèmes et besoins reconnus de la population suisse. Ces deux axes ont été complétés par celui de la Promotion de la santé et prévention, dont la thématique chapeaute les deux autres. Si cette option permet de garantir la mise en lien des axes thématiques et le traitement de thèmes génériques, elle complique en revanche l'attribution des responsabilités pour certains objectifs.

Groupes cibles

Au fil du temps, les axes thématiques Poids corporel sain et Santé psychique – stress se sont concentrés sur le groupe cible des enfants et adolescents et sur celui de la population au travail. Lors de la mise en œuvre de la stratégie, il a été élargi à un autre groupe cible, en l'occurrence celui des personnes âgées. Depuis, tous les groupes d'âges sont couverts. Toutefois, les activités en faveur de personnes en âge de travailler se limitent à celles qui travaillent effectivement. Concernant l'axe Promotion de la santé et prévention, le groupe cible a changé, passant de la population en général aux parlementaires. Cette réorientation correspond à l'objectif stratégique de l'ancrage, de la mise en réseau et de l'établissement de la Promotion de la santé et prévention. Pour résumer, on peut dire que, au fil du temps, les groupes cibles ont été précisés et adaptés en fonction de la situation.

Settings

Le choix des settings est plausible: avec les écoles (et les écoles enfantines/unités d'accueil de la petite enfance) pour le Poids corporel sain chez les enfants et les adolescents et avec les entreprises pour la Santé psychique – stress de la population au travail, le choix s'est porté sur des settings dans lesquels l'ensemble de la population des groupes cibles est durablement représentée. Toutefois, mettre l'accent sur l'entreprise comme setting signifie également que certains aspects de la santé psychique (p. ex. la dépression) ne peuvent pas être traités dans leur globalité. De plus, les cantons ne jouent pas un rôle central dans la mise en œuvre de cet axe thématique, alors que le document stratégique de Promotion Santé Suisse publié en 2006 prévoit, dans ses critères de sélection, que la compétence relève des cantons. Il est trop tôt pour dire, sur la base des données actuelles, dans quelle mesure le développement des PAC à partir de 2016 (extension aux personnes âgées et à la santé psychique) va générer l'ajout de nouveaux settings; on peut toutefois partir du principe que les cantons agiront à l'avenir comme relais dans le cadre de l'axe thématique Santé psychique. En ce qui concerne l'axe Promotion de la santé et prévention, c'est la sphère politique qui a été définie comme setting prioritaire. Dans la documentation sur le travail pratique (de mise en réseau), c'est jusqu'à présent l'entretien systématique de contacts individuels avec les groupes de parties prenantes qui était privilégié. Au moment de l'évaluation, l'approche par settings au sens d'un traitement de groupes formels de la sphère politique semble encore susceptible d'évoluer; le concept

politique 2017 prévoit toutefois une mise en œuvre systématique de l'approche par settings. On peut observer des premiers signes d'intensification de la collaboration avec des groupes de parties prenantes (p. ex. dans le cadre de la stratégie MNT).

Ressources et logiques d'intervention

La répartition des ressources entre les axes thématiques n'est pas pondérée de la même manière, mais elle est cohérente avec les différentes approches choisies: dans l'axe Poids corporel sain, Promotion Santé Suisse soutient financièrement des programmes et projets et envisage d'influencer le cadre légal à l'aide de mesures de *policy*. Pour la Santé psychique et stress, Promotion Santé Suisse a développé ses propres instruments qu'elle propose aux entreprises, sans toutefois contribuer financièrement à leur mise en œuvre. C'est aux entreprises de la financer, sur la base d'un engagement volontaire. Ces différentes logiques d'intervention sont également synonymes de valeurs cibles différentes: pour le Poids corporel sain, la mesure de l'efficacité a porté sur l'indice de masse corporelle (IMC), c'est-à-dire sur le niveau d'impact, tandis que pour la GSE, on s'est tout d'abord plutôt intéressé à la portée concrète, c'est-à-dire au nombre d'entreprises participantes et à leurs collaborateurs et collaboratrices.

Evaluation synthétique de la stratégie globale

Dans l'ensemble, la stratégie de Promotion Santé Suisse a fait ses preuves. La fondation se concentre sur les axes thématiques Poids corporel sain et Santé psychique et stress, lesquels correspondent à l'état des connaissances et répondent à des problèmes et besoins reconnus de la population suisse. De plus, des groupes cibles et des settings ont été définis, puis des adaptations ont été réalisées, ce qui prouve la capacité d'apprentissage de Promotion Santé Suisse.

En revanche, le choix du thème de la GSE pour refléter concrètement l'axe Santé psychique – stress n'a pas totalement convaincu. D'un côté, on peut comprendre que l'axe ait dû être conçu de manière plus restrictive pour être mis en œuvre. De l'autre, il est surprenant que le thème n'ait pas été choisi en plus étroite coopération avec les cantons et les institutions actives dans ce champ d'activités. De plus, les expert-e-s externes ayant participé à l'atelier qualité regrettent que l'attention portée à la population au travail se fasse au détriment d'importants groupes de personnes concernées par des contraintes psychiques (p. ex. chômeurs/chômeuses, adolescent-e-s, personnes âgées). Le développement des PAC depuis 2016 (extension aux personnes âgées et à la santé psychique) peut potentiellement répondre à ces critiques.

QUELS OBJECTIFS ONT ÉTÉ ATTEINTS DANS L'AXE THÉMATIQUE POIDS CORPOREL SAIN?

Dans l'axe thématique Poids corporel sain, l'objectif stratégique était d'augmenter la part de la population présentant un poids corporel sain. Un objectif atteint pour le groupe cible prioritaire des enfants et adolescents: la proportion des 5-15 ans en surpoids a baissé, passant de 19,5 pourcent au cours de l'année scolaire 2006/2007 à 17,3 pourcent en 2014/2015. Selon les estimations, les projets des PAC atteignent au moins 20 pourcent des enfants et adolescents en âge de scolarité obligatoire. Et si l'on tient compte, en outre, de la portée du soutien de projets, Promotion Santé Suisse a même touché

jusqu'à 67 pourcent du groupe cible. Les conditions sont donc réunies pour contribuer à l'objectif de poids corporel sain. On ne sait toutefois pas encore quelle a été la contribution de Promotion Santé Suisse à l'évolution de l'IMC et quel est le rôle joué par d'autres facteurs, tels que la différence du niveau de formation de la population immigrée.

La collaboration avec les cantons comme partenaires de mise en œuvre est particulièrement efficace: les PAC ont atteint en très peu de temps une grande portée dans les cantons qui cofinancent également de manière significative les PAC. Dans le cadre des PAC, des projets variés et éclairés par des preuves⁴ sont mis en œuvre dans différents settings, ce qui a permis de couvrir des champs d'action et des groupes de multiplicateurs essentiels. Le fait que, dans la deuxième phase, 22 des 26 cantons suisses poursuivent les PAC dans une mesure analogue est un signe de l'excellent ancrage à long terme de ces programmes dans les cantons qui agissent en qualité de relais. Par ailleurs, les PAC ont contribué de manière déterminante à la mise en réseau entre et au sein des cantons dans l'axe Promotion de la santé et prévention. Ils recèlent toutefois un potentiel de développement en termes d'ancrage et de diffusion des mesures de mise en œuvre dans des structures existantes ou nouvelles.

Evaluation synthétique de la stratégie mise en œuvre dans l'axe thématique Poids corporel sain

La mise en œuvre de la stratégie dans l'axe Poids corporel sain convainc par la très grande portée et l'ancrage dans les cantons en leur qualité de multiplicateurs ainsi que par les projets variés basés sur des preuves. Cette stratégie a atteint son objectif de baisse de la proportion d'enfants et d'adolescents en surpoids. Toutefois, la contribution de Promotion Santé Suisse n'est pas quantifiable. L'ancrage durable des projets dans les structures réglementaires et l'accès aux groupes vulnérables, en particulier ceux de faible niveau socio-économique, restent des défis à relever.

QUELS OBJECTIFS ONT ÉTÉ ATTEINTS DANS L'AXE THÉMATIQUE SANTÉ PSYCHIQUE ET STRESS?

L'axe thématique Santé psychique – stress poursuit l'objectif stratégique supérieur suivant: « Davantage de personnes ont une meilleure capacité d'organiser et de contrôler leur vie [sentiment de contrôler sa vie]. Ainsi la santé psychique s'améliore et les maladies induites par le stress diminuent. »⁵ Promotion Santé Suisse cherche à atteindre cet objectif stratégique supérieur en promouvant la gestion de la santé en entreprise (GSE). L'objectif de cet axe thématique consiste à réduire le stress considéré comme un facteur de risque pour la santé aux niveaux des individus et de l'organisation dans les entreprises. Promotion Santé Suisse a conçu (développé) des instruments à cet effet en étroite collaboration avec des partenaires des secteurs de l'économie et de la science, par exemple S-Tool pour l'évaluation du stress et le label Friendly Work Space.

⁴ Nevo/Slonim-Nevo (2011): The Myth of Evidence-Based Practice: Towards Evidence-Informed Practice.

⁵ Promotion Santé Suisse (2006): Stratégie à long terme de Promotion Santé Suisse, p. 11.

Dans l'ensemble, les effets de la GSE au niveau des individus, c'est-à-dire des collaborateurs et collaboratrices, dans les projets pilotes sont positifs. Concernant la GSE au niveau de l'organisation, on constate que toutes les entreprises labellisées Friendly Work Space ont ancré la GSE d'un point de vue structurel. L'effet élevé dans les entreprises sélectionnées doit être considéré en fonction de la portée: jusqu'à présent, 68 entreprises, de grande taille pour la plupart, sont certifiées Friendly Work Space. Les 385 entreprises qui ont identifié chez elles des foyers de stress à l'aide de S-Tool mettent en évidence un potentiel d'impact futur. Concernant la réalisation des objectifs liés à la GSE, les responsables de la GSE constatent par ailleurs que Promotion Santé Suisse a mené un travail conséquent de développement, qui profite désormais également à d'autres acteurs (notamment avec le développement et la mesure régulière du Job Stress Index). Reste à savoir dans quelle mesure les instruments de GSE peuvent être adaptés pour pouvoir être davantage utilisés par le groupe cible des petites et moyennes entreprises (PME).

Concernant le sentiment de contrôler sa vie, proposé comme valeur cible par Promotion Santé Suisse dans le document stratégique, les statistiques montrent qu'il progresse au sein de la population suisse. Par ailleurs, la proportion des actifs suisses estimant que le travail a essentiellement une influence négative sur la santé diminue. Il est actuellement impossible de prouver la contribution de Promotion Santé Suisse à cette évolution. De plus, des statistiques descriptives montrent que l'importance des contraintes psychiques augmente. Les facteurs à l'origine de ces contraintes semblent par conséquent être toujours aussi forts. Ce qui remet en question la pertinence du sentiment de contrôler sa vie comme seul indicateur principal pour mesurer la réalisation des objectifs dans l'axe thématique Santé psychique et stress. C'est la raison pour laquelle Promotion Santé Suisse a développé, à partir d'un concept scientifique d'interaction entre les ressources et les contraintes, des instruments (entre autres le Job Stress Index) qui offrent une base appropriée pour la mesure différenciée de la réalisation des objectifs dans l'axe thématique Santé psychique et stress.

Evaluation synthétique de la stratégie mise en œuvre dans l'axe thématique Santé psychique et stress

La mise en œuvre de la stratégie dans l'axe thématique Santé psychique – stress repose sur la priorité accordée de manière pragmatique à la réduction du stress dans l'entreprise au niveau des individus et de l'organisation à l'aide du concept de GSE. Sur cette base, des instruments utiles ont été élaborés en collaboration avec des entreprises et des partenaires de la recherche, comme le label Friendly Work Space et S-Tool. Promotion Santé Suisse a également participé à la diffusion des exigences de la GSE dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'économie. Néanmoins, la portée des activités menées actuellement dans les entreprises est limitée. Cela tient d'une part à la taille du groupe cible et, d'autre part, au fait que Promotion Santé Suisse n'a pas proposé de soutien de projets (mis à part le développement de ses propres instruments) contrairement à ce qu'elle a fait dans l'axe thématique Poids corporel sain. De plus, les expert-e-s ont regretté une coopération insuffisante avec des institutions et autorités d'ores et déjà actives dans ce champ thématique. Il y a donc encore matière à développer certains aspects, en particulier la mise en réseau et l'ancrage parmi les parties prenantes pertinentes dans le setting de l'entreprise (telles que la SUVA, le Secrétariat d'Etat à l'économie, les assureurs d'indemnités journalières) et dans les cantons. De

même, on peut s'attendre à un élargissement de l'étendue suite à l'adaptation de la palette de produits aux besoins et possibilités des PME.

QUELS OBJECTIFS ONT ÉTÉ ATTEINTS DANS L'AXE THÉMATIQUE PROMOTION DE LA SANTÉ ET PRÉVENTION?

Dans l'axe thématique Promotion de la santé et prévention, l'objectif stratégique visé consistait à établir, ancrer sur le plan institutionnel et relier la promotion de la santé et la prévention. La stratégie mettait l'accent sur plusieurs acteurs: les cantons, les assureurs et les associations économiques, la population et le monde politique.

Pour les *cantons*, l'ancrage institutionnel faisait partie des PAC dans l'axe thématique Poids corporel sain. Dans le cadre des PAC, 31 mesures de *policy* obligatoires (notamment modifications législatives) et sept autres plutôt non contraignantes (notamment recommandations, labels) ont été prises. Promotion Santé Suisse a soutenu les PAC en organisant des manifestations d'échange de connaissances et de mise en réseau. Elle a contribué à ce que tous les cantons soient reliés les uns aux autres au sein de l'Association suisse des responsables cantonaux pour la promotion de la santé (ARPS).

Les *assureurs* et les *associations économiques* semblent réticents vis-à-vis de Promotion Santé Suisse. On l'a vu par exemple lors de la consultation sur l'augmentation de la contribution pour la prévention générale des maladies dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire. Cette hausse a été demandée par Promotion Santé Suisse. Le supplément doit revenir à la fondation pour réduire le fardeau lié aux maladies chroniques non transmissibles qui pèse sur le système de santé. Plusieurs assureurs se sont prononcés contre la hausse de la contribution. Toutefois, le Département fédéral de l'intérieur a augmenté le supplément en 2016.⁶ En dépit de la gestion systématique des parties prenantes, la mise en réseau avec d'importantes associations économiques reste lente en raison notamment de la faible convergence des intérêts en présence. Il a néanmoins été possible de mettre en place des modes de collaboration avec quelques associations de petite taille. De plus, Promotion Santé Suisse travaille depuis longtemps avec quelques grandes entreprises. Récemment, elle a réussi à s'attacher deux assureurs-maladie et la SUVA comme partenaires de coopération pour l'axe thématique Santé psychique et stress. La diversité des participant-e-s et des intervenant-e-s lors des congrès organisés par Promotion Santé Suisse témoigne également du rôle fructueux de cette dernière comme coordinatrice entre des institutions privées et publiques aux niveaux local, national et international. D'après les expert-e-s externes ayant participé à l'atelier qualité, Promotion Santé Suisse aborde des thèmes importants et porteurs lors des congrès, initiant le débat sur la promotion de la santé et la prévention.

On ne peut pas déterminer avec certitude l'effet des activités de Promotion Santé Suisse visant à renforcer la connaissance et l'acceptation de la promotion de la santé et la prévention au sein de la *population*, car aucune enquête systématique n'est effectuée auprès

⁶ Voir à ce sujet: Office fédéral de la santé publique (2016): Explications relatives à l'ordonnance du DFI du 1^{er} juillet 2016 sur la fixation de la contribution pour la prévention générale des maladies pour 2017 et à l'ordonnance du DFI du 1^{er} juillet 2016 sur la fixation de la contribution pour la prévention générale des maladies.

de la population. Les données disponibles permettent néanmoins de conclure que la population accorde une attention plus ou moins équivalente à la prévention qu'à la guérison. Globalement, la prévention gagne en importance aux yeux des gens. Et outre la connaissance, l'acceptation semble également primordiale: d'après une enquête menée en 2013, 71 pourcent de la population estime qu'il est très ou plutôt utile que les autorités publiques assurent la promotion de la santé.

L'effet des activités de Promotion Santé Suisse dans la *sphère politique* n'est pas déterminé: un rapport des parties prenantes établi en 2013 précise toutefois que Promotion Santé Suisse a gagné en légitimité auprès des membres des commissions de la santé du Conseil national et du Conseil des Etats grâce aux discussions autour de la loi sur la prévention.⁷ Par ailleurs, les progrès illustrés au niveau cantonal en matière d'ancrage des thèmes de promotion de la santé et de prévention, ainsi que la participation de personnalités politiques aux congrès montrent que le monde politique s'intéresse de plus en plus à la promotion de la santé et à la prévention. Le fait que deux commissions fédérales ont approuvé l'augmentation des primes d'assurance maladie en faveur de la prévention générale des maladies lors de la consultation 2016 est un signe supplémentaire que la promotion de la santé et la prévention bénéficient d'une bonne acceptation au niveau politique. Toujours est-il que des réserves importantes persistent au Parlement. En témoignent l'échec de la loi sur la prévention en 2012 au Conseil des Etats et le fait que seuls deux partis sur cinq ont donné leur feu vert à l'augmentation de la contribution aux primes pour la prévention générale des maladies.

Le *Fonds Projets novateurs* constitue un élément important des activités menées dans l'axe thématique Promotion de la santé et prévention. Au cours des dix dernières années, il a permis de financer environ 260 projets novateurs à hauteur de CHF 11,6 millions. Ces projets ont été sélectionnés notamment compte tenu des critères de soutien suivants: participation, empowerment et durabilité. L'effet de ce soutien de projets n'a pas été relevé de manière systématique. Il est toutefois probablement limité car il s'agit d'un financement unique qui ne prévoit pas la consolidation des projets. L'absence d'évaluation est regrettable car elle empêche de reporter systématiquement les résultats dans les axes thématiques existants.

Il faut enfin souligner que les activités menées au sein de l'axe thématique Promotion de la santé et prévention sont d'une grande *aide* pour les deux autres axes, par exemple par le développement de l'outil de qualité quint-essenz, le projet pilote Via (qui porte sur les personnes âgées), la gestion des parties prenantes et le soutien offert aux responsables des autres axes thématiques pour les questions d'assurance qualité et d'orientation vers l'impact. Les rapports de base jouent également un rôle important, car ils fournissent des données essentielles aux acteurs au sein et en dehors de la fondation, en particulier aux professionnels de la santé publique.

Evaluation synthétique de la stratégie mise en œuvre dans l'axe thématique Promotion de la santé et prévention

La mise en œuvre de la stratégie dans l'axe thématique Promotion de la santé et prévention convainc par des activités de mise en réseau réussies: d'une part, en choisissant des

⁷ Brägger (2013): Gesundheitsförderung Schweiz und ihre Tätigkeiten in der Wahrnehmung der Stakeholder.

thèmes porteurs pour ses congrès, Promotion Santé Suisse est parvenue à lancer le débat sur des enjeux importants de la promotion de la santé et de la prévention en Suisse. D'autre part, elle entretient et encourage la coordination et la collaboration fructueuses avec et entre les cantons pour la thématique concernée. Les assureurs et les associations économiques en revanche n'ont pu être impliqués que de manière ponctuelle. Par ailleurs, l'ancrage légal de la promotion de la santé et la prévention peut encore être renforcé. Dans l'ensemble, les activités de l'axe Promotion de la santé et prévention semblent très variées et servent souvent plutôt de prestations de soutien pour les deux autres axes. Il est donc plus compliqué d'imputer les effets des activités menées au sein de cet axe à la réalisation des objectifs fixés.

LES PRINCIPES D'ACTION STRATÉGIQUES ONT-ILS ÉTÉ PRIS EN COMPTE?

La stratégie de Promotion Santé Suisse repose sur les principes de durabilité, de collaboration et de dialogue, ainsi que d'égalité des chances.

Lorsque l'on mesure l'efficacité d'une stratégie, on sait depuis fort longtemps qu'il est difficile d'apporter la preuve de ses *effets durables*. Dans l'outil de qualité quint-essenz, Promotion Santé Suisse explique que l'approche par settings constitue une condition importante de la durabilité. Les preuves de l'effet ci-dessous montrent que les programmes de Promotion Santé Suisse présentent un potentiel de durabilité:

- Le fait que des cantons ayant quitté les PAC les réintègrent ensuite et s'appuient alors sur les activités existantes prouve le potentiel de durabilité des PAC.
- Les re-assessments continus des entreprises labellisées Friendly Work Space, qu'elles financent elles-mêmes, assurent la GSE à long terme dans les entreprises.
- L'augmentation de la contribution aux primes pour les activités de Promotion Santé Suisse peut être interprétée comme un effet durable de l'information au public et de la gestion des parties prenantes de Promotion Santé Suisse.

Dans l'axe thématique Poids corporel sain, il reste à transférer les projets dans les structures ordinaires et donc à les ancrer sur la durée. Promotion Santé Suisse a réagi à ce défi en 2016 en restructurant le soutien de projets: désormais, ce sont surtout les projets susceptibles de faire progresser la consolidation et l'ancrage de mesures de promotion de la santé qui font l'objet d'un soutien. Dans le domaine de la GSE, la disposition du monde économique à financer les activités ainsi que la forte proportion de recertifications réussies peuvent être interprétées comme des signes clairs d'effets durables.

Le *dialogue et la collaboration* ont une grande importance pour les responsables de Promotion Santé Suisse. On le remarque notamment dans l'approche de financement de Promotion Santé Suisse: la grande majorité des activités et projets sont cofinancés. La participation d'acteurs est également ancrée dans l'outil de qualité quint-essenz comme critère de qualité. De plus, Promotion Santé Suisse investit dans des activités de mise en réseau variées et entretient sans discontinuer le contact avec les groupes de parties pre-

nantes, y compris avec ceux qui avaient signalé au départ une faible convergence d'intérêts. Lors de l'élaboration du label Friendly Work Space, conçu en collaboration avec un conseil consultatif économique, la coopération a été particulièrement intensive, non seulement dans la mise en œuvre mais aussi dans la conception.

Promotion Santé Suisse a intégré le thème de l'*égalité des chances* comme principe dans l'outil de qualité quint-essenz et comme critère de qualité pour le choix de projets novateurs. De cette manière, elle veille en permanence à ce que les projets mis en œuvre encouragent l'égalité des chances. Pour les PAC, l'intégration de personnes issues de l'immigration fonctionne bien, tandis que celles de personnes de faible niveau socio-économique reste difficile. En ce qui concerne la GSE, l'égalité des chances est ponctuelle et plutôt implicite, mais elle n'est pas systématiquement prise en compte dans les instruments de GSE.

Evaluation synthétique de la prise en compte des principes d'action

Les principes de durabilité, de collaboration et de dialogue, ainsi que d'égalité des chances sont établis dans la méthode de travail de Promotion Santé Suisse et intégrés dans l'outil de qualité quint-essenz. Les indicateurs disponibles, tels que l'engagement à long terme des cantons en faveur des PAC ou le fait que la plupart des entreprises labellisées Friendly Work Space réalisent un re-assessment réussi, soulignent le succès des efforts d'ancrage durable. De même, le principe d'action stratégique Dialogue et collaboration est respecté systématiquement dans la mise en œuvre. Toutefois, les documents disponibles ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure jusqu'à présent les personnes directement concernées ont été intégrées dans la définition des problèmes et la conception de projets. Le label Friendly Work Space, qui a été développé en partenariat avec un conseil consultatif économique, constitue une exception positive. Le problème néanmoins est que dans l'axe thématique Santé psychique et stress, le principe d'égalité des chances – considéré comme la prise en compte équivalente volontaire des exigences des hommes et des femmes, des personnes issues ou pas de l'immigration et des individus de statut socioéconomique différent – est jusqu'à présent peu thématiquement explicitement; les premières approches d'intégration systématique de l'égalité des chances dans le modèle d'impact GSE⁸ sont donc saluées.

RECOMMANDATIONS

Les explications ci-avant révèlent clairement que la stratégie formulée en 2007 par Promotion Santé Suisse a dans l'ensemble fait ses preuves. La fondation s'est concentrée sur des axes thématiques pertinents, les a développés de manière ciblée et les a mis en œuvre pour la plupart de façon judicieuse. Sur cette base, Promotion Santé Suisse est parvenue à atteindre des objectifs d'efficacité importants parmi ceux qui avaient été formulés. L'évaluation de la stratégie de Promotion Santé Suisse aboutit ainsi à un résultat positif. Néanmoins, compte tenu de l'analyse des documents disponibles et surtout des suggestions et commentaires des expert-e-s externes ayant discuté des résultats de l'évaluation lors de l'atelier qualité, les recommandations suivantes ont été formulées:

⁸ Promotion Santé Suisse (2014): Modèle d'impact GSE.

Recommandation 1: intensifier la mise en réseau de Promotion Santé Suisse avec des acteurs de la politique, de l'économie et de la recherche

Ces dernières années, Promotion Santé Suisse a déjà accordé beaucoup d'attention à la coopération avec différents groupes de parties prenantes. L'évaluation a toutefois clairement démontré qu'il existe un potentiel de développement en particulier dans la mise en réseau avec des personnalités politiques et avec les acteurs publics et privés pertinents pour le setting de l'entreprise. L'évaluation recommande donc à Promotion Santé Suisse de renforcer globalement, dans la future stratégie, l'engagement en faveur de la mise en réseau et de la coopération avec les acteurs pertinents pour la promotion de la santé au sein des cercles de la politique, de l'économie et de la recherche. En fait également partie la collaboration avec les autorités en dehors du domaine clé de promotion de la santé et de prévention. Dans ce contexte, les approches en ce sens dans le concept actualisé de parties prenantes et de politique ainsi que l'engagement de Promotion Santé Suisse dans la création du groupe parlementaire MNT (maladies non transmissibles) sont accueillis très favorablement.

Recommandation 2: renforcer la concentration sur la prévention contextuelle

L'opérationnalisation et la documentation des objectifs d'efficacité donnent l'impression que Promotion Santé Suisse accorde une valeur particulière à la prévention comportementale. Le principal indicateur de mesure de la réalisation des objectifs dans l'axe thématique Poids corporel sain (proportion d'enfants et d'adolescents affichant un poids corporel sain) ne fournit par exemple aucune information sur la réalisation des objectifs au niveau des mesures concrètes liées à la prévention contextuelle. On peut toutefois se demander pourquoi, au vu de la collaboration particulièrement fructueuse avec les cantons, les mesures au niveau policy (et leur documentation) n'ont pas été davantage prises en compte. Dans l'axe thématique Santé psychique et stress, on observe que la priorité accordée au niveau organisationnel présente un grand potentiel pour atteindre des effets durables. Concernant l'axe thématique Promotion de la santé et prévention, l'objectif stratégique « établir, mettre en réseau et ancrer » est fortement marqué en termes de prévention contextuelle, mais la réalisation des mesures et des objectifs de prévention contextuelle n'est prouvée que de manière limitée. Les efforts déployés dernièrement pour traiter systématiquement les groupes cibles dans l'approche par settings (p. ex. groupe parlementaire MNT, écoles, écoles enfantines et unités d'accueil de la petite enfance, entreprises) sont salués. Il faut toutefois que cet objectif stratégique fasse l'objet d'une opérationnalisation et d'une documentation au niveau des mesures concrètes de prévention comportementale. L'évaluation recommande que les mesures de prévention contextuelle formulées dans la future stratégie accordent beaucoup de poids aux objectifs d'efficacité, aux activités et à la communication vers l'extérieur. La future stratégie doit donc également préciser explicitement et documenter systématiquement les objectifs concernant les succès obtenus dans la prévention contextuelle.

Recommandation 3: intégrer davantage les groupes cibles dans le développement de projet

Le développement réussi du label Friendly Work Space en association avec des entreprises intéressées dans l'axe thématique Santé psychique – stress ainsi que la collaboration étroite avec des représentants des cantons et d'organisations professionnelles lors

de la conception et de la mise en œuvre de projets dans l'axe Poids corporel sain indiquent le grand potentiel que recèle la coopération de Promotion Santé Suisse avec les relais ainsi que les groupes cibles. L'évaluation recommande que la future stratégie de Promotion Santé Suisse accorde plus de poids à une participation complète des groupes cibles afin de garantir la prise en compte des besoins desdits groupes dans le développement de projets. A titre d'exemple, citons l'échange direct avec les enfants et adolescents, les groupes vulnérables ou des responsables de petites et moyennes entreprises lors de la conception et la mise en œuvre de projets. Il faut éviter que le nouveau soutien de projets soit difficilement accessible pour les projets développés par des groupes vulnérables. L'encouragement de l'aide à la prise en charge parmi les groupes vulnérables, directement par Promotion Santé Suisse ou indirectement par d'autres partenaires de mise en œuvre (notamment nouveaux organes, offres facilement accessibles), doit être garanti.

Recommandation 4: vérifier l'orientation stratégique dans le domaine de la GSE

L'orientation stratégique et l'efficacité obtenus dans l'axe thématique Santé psychique – stress n'ont pas réussi à convaincre sur tous les points, sur la base des documents disponibles et des estimations des expert-e-s. Premièrement, une extension supplémentaire des activités à davantage d'acteurs semble particulièrement complexe pour les prochaines périodes stratégiques. Lors de l'atelier qualité avec les expert-e-s externes, il a été suggéré de mettre à la disposition des petites et moyennes entreprises le label Friendly Work Space ou un instrument similaire à très peu de frais afin d'augmenter la portée des activités. Deuxièmement, au niveau stratégique, la limitation de la thématique de la santé psychique au stress au travail et, par conséquent, la prise en compte lacunaire des non-actifs ont été mises en cause dans la discussion. Le développement des PAC (extension au groupe cible des personnes âgées et à la santé psychique) à partir de 2016 a déjà répondu à cette critique. Troisièmement, au niveau de la mise en œuvre, les expert-e-s ont regretté la coopération insuffisante avec les acteurs importants tels que assureurs, cantons et représentants de petites et moyennes entreprises. Le renforcement de la coopération qui a été convenue avec la SUVA et – qui ne fait certes que commencer – avec les assureurs a donc été salué et soutenu. Les expert-e-s ont également suggéré de tirer profit de l'expérience que les cantons ont acquise avec l'Alliance contre la dépression. Quatrièmement, concernant les concepts utilisés, les experts-e-s ont constaté lors de l'atelier qualité que l'attention portée au stress et donc à la réduction du stress met l'accent sur les déficits. La Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé de l'Organisation mondiale de la Santé (1986), sur laquelle la stratégie de Promotion Santé Suisse s'appuie, considère la promotion de la santé comme un concept positif et se prononce en faveur d'un processus axé sur les ressources. En conséquence, lors de l'atelier qualité, les expert-e-s ont recommandé de définir de futures priorités le cas échéant plus axées sur les ressources (p. ex. « *renforcer* le bien-être » plutôt que « *réduire* le stress »). L'évaluation recommande à Promotion Santé Suisse d'intégrer ces points dans le développement de la future stratégie.

Recommandation 5: accorder une grande importance à la gestion des impacts dans tous les axes thématiques

Promotion Santé Suisse accorde une grande importance à la gestion professionnelle des impacts. Les objectifs stratégiques, les objectifs de mise en œuvre et les indicateurs rela-

tifs à la réalisation des objectifs fixés ont été et sont systématiquement définis et régulièrement contrôlés. Cela a contribué à l'acquisition d'informations précieuses pour évaluer l'efficacité de la stratégie. Vu sous cet angle, il est étonnant qu'il n'existe que peu d'évaluations indépendantes des processus et d'efficacité dans l'axe thématique Santé psychique – stress et que l'on ait totalement renoncé à réaliser des évaluations de projets soutenus par le Fonds Projets novateurs. L'évaluation recommande à Promotion Santé Suisse d'accorder, dans la future stratégie, une grande importance à la gestion des impacts dans tous les axes thématiques afin de garantir les processus d'apprentissage et de documenter avec fiabilité l'efficacité. Dans ce contexte, on peut se demander si la gestion des impacts ne profiterait pas de la formulation d'objectifs de résultat et, le cas échéant, d'analyses entre les valeurs de résultat et les valeurs d'impact. Dans l'axe thématique Poids corporel sain, l'augmentation des compétences en matière de santé chez les enfants et adolescents atteints pourrait par exemple constituer une valeur de résultat pour le degré d'efficacité de la prévention comportementale. Pour évaluer l'efficacité de l'extension prévue des PAC aux personnes âgées, il est nécessaire de définir de nouvelles valeurs cibles. Lors de l'atelier qualité avec les expert-e-s externes, il a été proposé de prendre l'indicateur d'espérance de vie sans handicap (prévention de la dépendance), mais celui-ci doit encore être opérationnalisé. Dans l'axe thématique Santé psychique et stress, des valeurs de résultat centrales sont envisagées dans le sillage du modèle d'impact développé. Il faudrait s'assurer ici que Promotion Santé Suisse obtienne également l'accès aux résultats des enquêtes auprès des collaborateurs et collaboratrices dans les entreprises. Cela permettrait en effet de développer cette thématique sur le plan scientifique, sur la base de vastes données. Dans l'axe thématique Promotion de la santé et prévention, il faut définir des valeurs de résultat spécifiques aux groupes cibles pour les groupes cibles nouvellement déterminés dans les derniers concepts de politique et de parties prenantes.

L'évaluation de la stratégie a porté sur la période 2007-2016. De nombreux aspects des recommandations formulées sont déjà envisagés dans les mesures de développement introduites à partir de 2016 et figurent en partie déjà dans des documents. Compte tenu de ces développements et des qualités démontrées en ce qui concerne la capacité d'apprentissage de Promotion Santé Suisse, on peut considérer que l'action de Promotion Santé Suisse restera efficace à l'avenir.

IMPRESSUM

INTERFACE
Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
T +41 41 226 04 26
www.interface-politikstudien.ch