Gesundheitsförderung Schweiz
Promotion Santé Suisse
Promozione Salute Svizzera

Feuille d'information 85

Évaluation des programmes d'action cantonaux pour les années 2021 à 2024

Bilan intermédiaire

Abstract

Cette feuille d'information donne un aperçu des principaux résultats du rapport intermédiaire «Évaluation des programmes d'action cantonaux pour les années 2021 à 2024», du point de vue de Promotion Santé Suisse. Le bilan intermédiaire montre que l'engagement des cantons s'est globalement renforcé et qu'il s'est étendu aux thématiques de la santé psychique et au groupe cible des personnes âgées. La pandémie de Covid-19 a touché la phase de programme en cours à différents niveaux et engendré des retards dans la mise en œuvre en 2021. La thématique de l'égalité des chances montre de premiers progrès, bien que les cantons soient ici aussi confrontés à des difficultés. Le rapport révèle par ailleurs que les thématiques, les groupes cibles et les niveaux des programmes d'action cantonaux (PAC) restent pertinents aux yeux des cantons. La transition planifiée des PAC, d'une structure modulaire vers le modèle des phases de vie, ainsi que l'ajout du groupe cible des adultes, sous forme de projets pilotes dans cinq cantons, correspondent aux besoins des cantons. Les recommandations principales pour Promotion Santé Suisse concernent les points suivants: les conditions-cadres des PAC et la gestion des impacts de Promotion Santé Suisse, le pilotage par les cantons à l'aide d'objectifs et le soutien dans le cadre de l'égalité des chances.

1 Introduction

1.1 Les PAC en bref

Promouvoir la santé, prévenir les maladies. C'est le mandat légal de Promotion Santé Suisse. Les PAC en sont un instrument central et représentent un engagement commun de Promotion Santé Suisse et des cantons. Les PAC font également partie de la stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles 2017-2024.

Lancés en 2007, les PAC se sont centrés durant les dix premières années, sur les thématiques de l'alimentation et de l'activité physique chez les enfants et les adolescent-e-s. En 2017, le thème de la santé psychique a été ajouté, ainsi que le groupe cible des personnes âgées. Les PAC sont regroupés en quatre modules: «Alimentation et activité physique, enfants et adolescent-e-s» (A), «Alimentation et activité physique, personnes âgées» (B), «Santé psychique, enfants et adolescent-e-s» (C) et «Santé psychique, personnes âgées» (D).

Table des matières

1 Introduction 1
2 Résultats 2
3 Recommandations (prise de position de Promotion Santé Suisse incl.) 3

1.2 But et contenu de l'évaluation

Ce sont les cantons qui sont responsables de la mise en œuvre des PAC. Promotion Santé Suisse donne un cadre conceptuel et les soutient. Le contrôle de la mise en œuvre et de l'atteinte des objectifs fait également partie du mandat de Promotion Santé Suisse. La présente évaluation nationale des PAC pour la phase 2021 à 2024 y contribue. Les conclusions qui en découlent aident Promotion Santé Suisse à soutenir encore mieux la mise en œuvre des objectifs PAC au niveau national comme cantonal.

Le rapport intermédiaire fait le bilan des deux premières années et approfondit certains aspects de l'engagement des cantons, du pilotage et de la mise en œuvre des PAC au niveau cantonal, ainsi que des conditions-cadres des PAC et de leur pilotage au niveau national.

La présente feuille d'information contient une sélection de résultats ainsi que les recommandations du rapport intermédiaire avec la prise de position de Promotion Santé Suisse. Les résultats sont issus de l'évaluation menée par le prestataire externe INFRAS. L'évaluation n'étant pas encore terminée, ils doivent être considérés comme intermédiaires.

1.3 Méthodologie du rapport intermédiaire

Les résultats du rapport intermédiaire reposent sur: 1) des entretiens avec les responsables stratégiques des PAC dans 23 cantons, 2) une analyse des documents clés, tels que les concepts PAC des cantons, les rapports annuels des PAC, ainsi que des documents stratégiques et spécialisés de Promotion Santé Suisse, 3) des entretiens avec des spécialistes externes et 4) une évaluation d'une sélection de questions issues d'un sondage des parties prenantes de Promotion Santé Suisse.

2 Résultats

2.1 Engagement des cantons

L'objectif principal de la stratégie PAC 2019-2024 de Promotion Santé Suisse est que les cantons s'engagent efficacement pour la santé psychique, ainsi que pour une alimentation saine et une activité physique suffisante chez les enfants, les adolescent-e-s et les personnes âgées. Le nombre de modules PAC mis en œuvre est un indicateur de cet engagement. L'augmentation du nombre de modules est de fait un objectif des PAC.

Le rapport intermédiaire montre que l'engagement des cantons a globalement augmenté. Il est difficile de formuler des indications concernant les ressources financières et humaines engagées durant la période concernée. Cependant, en 2022, 25 cantons ont pu mettre en œuvre 90 modules PAC au total. Cela représente une augmentation de six modules en comparaison à 2019, année de référence de la phase précédente. Il ressort aussi que l'engagement s'est élargi à la thématique de la santé psychique et au nouveau groupe cible des personnes âgées.

Le soutien politique des PAC dans les cantons a également globalement augmenté. La pandémie de Covid-19 a mis en lumière le besoin d'intervention dans le domaine de la santé psychique des adolescent-e-s en particulier.

Les entretiens avec les responsables PAC et les spécialistes externes ont confirmé que les thématiques et groupes cibles restent pertinents. Ceci dit, une opinion largement partagée est que les PAC présentent une lacune, puisque le groupe cible des adultes n'est pas couvert.

2.2 Pilotage au niveau cantonal

Le rapport intermédiaire se penche sur la manière dont les cantons définissent leurs objectifs. L'existence d'objectifs de référence – quel impact les PAC devraient avoir auprès de quel groupe cible – est un préalable important pour un bon pilotage. C'est sur ces bases que sont déduites des mesures adéquates et que l'atteinte des objectifs peut être vérifiée.

La compréhension du pilotage diverge entre les cantons, tout comme la systématique avec laquelle ils abordent ce thème. Les objectifs cantonaux sont parfois formulés de manière non spécifique et les mesures peu orientées vers les objectifs cantonaux ou pas suffisamment complètes pour atteindre ces objectifs. En conséquence, les manquements potentiels dans l'atteinte des objectifs sont difficilement identifiables, ce qui empêche également de mettre en œuvre une adaptation du programme adéquate.

De plus, les cantons n'orientent pas rigoureusement leurs objectifs aux six objectifs nationaux. Une ré-

partition en fonction des objectifs nationaux serait pourtant bénéfique à un pilotage au niveau national. On constate aussi que certains cantons considèrent le système d'objectifs comme trop complexe. Pour les cantons, les objectifs nationaux sont difficiles à délimiter et la définition des différents objectifs trop restrictive. De plus, les priorités thématiques des PAC ne sont pas suffisamment claires dans les conditions-cadres.
À l'inverse, les cantons considèrent les quatre niveaux de programme Intervention, Mise en réseau, Information au public et Policy comme utiles.

2.3 Mise en œuvre au niveau cantonal

La pandémie de Covid-19 a eu un effet négatif sur l'atteinte des objectifs des PAC. Presque tous les cantons ont connu des retards en 2020 et, surtout, en 2021. À l'été 2022 (période du sondage), la plupart des retards avaient pu être rattrapés. Pour faire face aux défis de la pandémie, les cantons ont misé sur des solutions créatives et, si possible, des mesures compensatoires. Celles-ci avaient cependant également leurs limites, notamment auprès des personnes âgées, généralement moins faciles à atteindre par voie digitale.
La thématique de l'égalité des chances a pris de l'importance dans la plupart des cantons au cours des dernières années. 14 cantons précisent explicitement que l'aspect égalité des chances des PAC est une priorité. Ce sont principalement les personnes avec un parcours migratoire ou socialement défavorisées qui sont ciblées dans les concepts de programme. La mise en œuvre présente plusieurs défis: il est particulièrement difficile d'atteindre les personnes en situation de vulnérabilité car elles n'utilisent pas les offres PAC par elles-mêmes. Les ressources aussi sont un enjeu pour les cantons. Ils souhaiteraient ainsi plus de soutien de la part de Promotion Santé Suisse pour le sujet de l'égalité des chances.

2.4 Pilotage au niveau national

Des nouveautés sont prévues dans les conditions-cadres des PAC pour la prochaine phase de programmes: un modèle des phases de vie remplacera les quatre modules et le groupe cible des adultes sera intégré sous forme de projets pilotes dans cinq cantons.
Le rapport intermédiaire montre que les nouveautés prévues sont appropriées et répondent à un besoin des cantons. Les programmes pilotes pour le groupe cible des adultes comblent une lacune importante. Le modèle des phases de vie encourage une approche holistique des thématiques de santé. Il permet de faire le lien entre alimentation, activité physique et santé psychique et couvre les périodes de vie critiques.
Le rapport intermédiaire évalue également si Promotion Santé Suisse dispose des mécanismes et des outils adéquats pour évaluer l'efficacité et l'efficience de l'engagement des cantons. En théorie, le système basé sur les rapports annuels des cantons et les entretiens qualitatifs annuels semble pertinent. Dans la réalité cependant, et comme déjà illustré en lien avec le thème du pilotage au niveau cantonal, les cantons peinent à attribuer leurs objectifs aux objectifs nationaux. Le système basé sur les objectifs et le reporting ne permet donc qu'une évaluation limitée de l'efficacité et de l'efficience de l'engagement des cantons.

3 Recommandations (prise de position de Promotion Santé Suisse incl.)

L'équipe d'évaluation déduit les recommandations suivantes des résultats obtenus:

3.1 Pilotage et mise en œuvre au niveau cantonal

R1 Mieux communiquer les priorités

Les priorités recommandées dans les conditions-cadres de Promotion Santé Suisse sont rarement explicitement adressées dans les PAC.
Dans les prochaines conditions-cadres, Promotion Santé Suisse devrait ainsi présenter les priorités de manières plus claire et concise. Elle devrait également préciser pour quelle raison elle préconise ces priorités.

R2 et R3 Vérifier la définition des objectifs en amont ou simplifier le système d'objectifs

L'affectation des objectifs cantonaux aux objectifs nationaux se révèle être un défi.

Dans la prochaine phase de planification, Promotion Santé Suisse devrait accompagner les cantons plus étroitement et les sensibiliser au pilotage par objectifs. Elle devrait par ailleurs vérifier s'il est possible de simplifier le système d'objectifs national. Une autre possibilité serait que Promotion Santé Suisse évalue l'affectation des objectifs dès le départ dans les concepts de programme.

R4 Poursuivre les solutions issues de la pandémie de Covid-19

Des solutions créatives et innovatrices, avec de nouvelles manières d'accéder aux groupes cibles, ont fait leurs preuves durant la pandémie. Promotion Santé Suisse a récolté et publié les bons exemples sur son site web. Le rapport intermédiaire salue cet engagement – en particulier eu égard à une éventuelle prochaine situation de crise. Ceci dit, les bons exemples restent utiles même en dehors de ce contexte.

R5 et R6 Aborder l'égalité des chances ensemble et de manière accrue

Les cantons souhaitent plus de soutien de la part de Promotion Santé Suisse pour la thématique de l'égalité des chances.
Il s'agit de répondre à ce souhait et d'offrir une aide pratique accrue aux cantons. Promotion Santé Suisse et les cantons devraient par ailleurs chercher ensemble des solutions pour utiliser les ressources existantes en faveur de l'égalité des chances.

3.2 Pilotage au niveau national

R7 Poursuivre le modèle des phases de vie et l'ajout du groupe cible des adultes

Les cantons évaluent positivement le changement de la structure modulaire des PAC et l'ajout du groupe cible des adultes sous forme de projets pilotes. Cela correspond à leurs besoins et contribue mieux à une approche holistique de la prévention.

R8 Vérifier la gestion des impacts

Au niveau national, l'efficacité et l'efficience de l'engagement des cantons sont actuellement difficiles à appréhender.

Promotion Santé Suisse devrait déterminer si la gestion des impacts doit avoir un but sommatif ou formatif. Un juste milieu entre ces deux pôles pourrait être de favoriser la gestion des impacts des cantons par un accompagnement plus soutenu, concevoir le contrôle des impacts auprès des cantons de manière plus qualitative et, mesurer les effets à l'aide d'études ou de sondages nationaux spécifiques à des thématiques ou à des groupes cibles.

3.3 Positionnement de la fondation Promotion Santé Suisse

L'évaluation intermédiaire a confirmé des décisions déjà prises par Promotion Santé Suisse concernant la révision des conditions-cadres PAC et l'élaboration de la nouvelle stratégie de Promotion Santé Suisse dès 2025. Cela concerne, d'une part, la nouvelle structure de programme organisée par phases de vie et, d'autre part, la phase pilote pour le groupe cible des adultes **(recommandations 1 et 7).** Pour le pilotage par objectifs des PAC **(recommandations 2 et 3),** des adaptations sont prévues afin de les simplifier et de renforcer l'orientation vers les impacts.

Les recommandations suivantes seront suivies de nouvelles mesures:

- L'égalité des chances **(recommandations 5 et 6)** sera principalement renforcée par des mesures destinées à atteindre et à impliquer spécifiquement certains sous-groupes présentant des facteurs de vulnérabilité. Le but est de promouvoir le mieux possible l'égalité des chances avec les ressources actuelles. Les plans d'action adolescent-e-s et personnes âgées incluent la thématique de manière centrale et contiennent des mesures que Promotion Santé Suisse mettra en œuvre au profit de l'égalité des chances. Afin de répondre au besoin de soutien des cantons, Promotion Santé Suisse prévoit d'offrir une aide pratique (telle que des échanges de pratique ou des webinaires).
- Nous convenons qu'il est important de soutenir les cantons pour une orientation sur les effets **(recommandation 8).** Comment cela pourra être mis en œuvre auprès des cantons mais aussi de

Promotion Santé Suisse, au vu des ressources restreintes, reste cependant un défi. La faisabilité d'accompagner les responsables cantonaux au moment de la création de leur programme dans la création d'un modèle d'impacts générique pour leur programme et l'identification d'un ensemble d'indicateurs observables au niveau outcome doit être évaluée. La suggestion de centrer la mesure de l'impact sur des thématiques spécifiques nous apparaît également pertinente. Lors de la prochaine phase, nous prévoyons de focaliser le contrôle des progrès sur la thématique de l'auto-efficacité. Le but étant de mesurer les progrès non seulement au niveau output, mais également au niveau outcome.

- La **recommandation 3** sur les mesures liées au Covid-19 ne nécessite actuellement pas de mesures.

Impressum

Édité par
Promotion Santé Suisse

Direction du projet Promotion Santé Suisse
Sandra Walter

Auteures
- Judith Trageser, INFRAS Forschung und Beratung
- Sandra Walter, Promotion Santé Suisse

Rapport d'évaluation
Trageser, J., Fries, S., Wick, A. & von Stokar, T. (2023). *Nationale Evaluation der kantonalen Aktionsprogramme für die Jahre 2021–2024. Zwischenbilanz.* Zwischenbericht zuhanden Gesundheitsförderung Schweiz. Zürich.

Série et numéro
Promotion Santé Suisse, feuille d'information 85

© Promotion Santé Suisse, juin 2023

Renseignements et informations
Promotion Santé Suisse
Wankdorfallee 5, CH-3014 Berne
Tél. +41 31 350 04 04
office.bern@promotionsante.ch
www.promotionsante.ch/publications