

ETUDE D'EVALUABILITE
DU PROGRAMME **Suisse Balance**

EXECUTIVE SUMMARY

Jacques Bury & Yann Boggio,

Avec la collaboration de Frédérique Lafuente, Joëlle Mathey, Séverine Schusselé et Eric Zellweger

Résumé du rapport final

Genève, le 6 mai 2004

Mandat de l'Office fédéral de la santé publique.

Contrat No : 03.000988 / 2.19.01.01.- 45

Le rapport de cette évaluation a fait l'objet d'une méta-évaluation du Centre de compétences en évaluation (CCE) de l'OFSP. Cette méta-évaluation se base sur les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL).

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION	3
2	METHODE ET DEROULEMENT DE L'ETUDE	3
3	RESULTATS / DISCUSSION	4
3.1	LE PROGRAMME EN GENERAL	4
3.2	LES RESPONSABLES DU PROGRAMME	4
3.3	LES AUTRES ACTEURS	5
3.4	LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	5
3.5	QUALITE PERÇUE ET « COACHING » DES PROJET	6
3.6	DONNEES PROBANTES	7
3.7	PLAN DE COMMUNICATION	7
4	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	7
4.1	CLARIFICATION CONCEPTUELLE EN RELATION AVEC L'EQUIPE EN CHARGE DE L'EVALUATION	7
4.2	CLARIFICATION DES MODALITES DE GESTION INTERNE ET DES RELATIONS EXTERNES	8
4.3	FINALISATION D'UN SYSTEME D'INDICATEURS	8
4.4	OPERATIONS D'EVALUATION DES PROJETS ET DU PROGRAMME	9
5	LEÇONS TIREES	9

Mots clés :

Suisse Balance, alimentation, exercice physique, poids sain, surpoids, obésité, promotion de la santé

1 INTRODUCTION

Suisse Balance, l'alimentation en mouvement, est un programme conjoint de Promotion Santé Suisse (PSS) et de l'Office Fédéral de la Santé Publique (OFSP). La première phase de trois ans s'étend de 2002 à 2004.

Ce programme vise à promouvoir une alimentation et une activité physique saines qui entraînent une diminution de la surcharge pondérale qui s'accroît en Suisse, et particulièrement chez les jeunes, avec les conséquences négatives connues sur la santé, la qualité de la vie et les coûts sociaux. Deux objectifs majeurs sont énoncés :

- D'ici à 2010, la proportion de personnes vivant en Suisse et ayant un poids corporel « sain » grâce à un comportement physique et alimentaire favorisant le bien-être et la santé se sera sensiblement accrue.
- D'ici à 2010, les conditions structurelles garantissant l'évolution durable vers l'obtention d'un poids corporel « sain » auront été mises en place

Afin de réaliser l'évaluation ultérieure de ce programme, l'OFSP a souhaité disposer d'une analyse et de recommandations quant à l'évaluabilité de Suisse Balance.

Les objectifs de cette étude sont:

- D'une part, de pouvoir disposer d'une **image claire de l'évaluabilité du programme** (données existantes, données à récolter, instruments à construire, etc.) afin de répondre à la question : « le programme Suisse Balance est-il évaluable ? »
- D'autre part, de développer, en étroite collaboration avec l'OFSP, une **proposition de concept** pour une évaluation ultérieure du programme Suisse Balance.

Cette étude a été confiée par l'OFSP à ADSAN, Agence pour le développement et l'évaluation des politiques de santé. Le contrat a été signé le 13/10/03.

Le rapport final devait être remis le 15/02/04. Mais cette étude s'est étendue sur une période plus longue que prévue, due en grande partie à la difficulté de réunir un nombre maximal de personnes participants aux différentes séances prévues, condition indispensable à toute démarche participative.

2 METHODE ET DEROULEMENT DE L'ETUDE

Pour mener à bien cette étude, nous avons retenu une démarche participative prévoyant une collaboration constante avec le Centre de compétences en évaluation de l'OFSP ainsi qu'avec le groupe de pilotage du programme Suisse Balance.

La **technique d'évaluation** que nous avons préconisée, dite « **cartographie conceptuelle d'impacts** », a été appliquée au cours du processus d'étude afin d'une part de préciser ou reconstruire les objectifs opérationnels du programme Suisse Balance et, d'autre part, d'obtenir une série d'éléments à même de contribuer à la construction d'un **diagnostic du programme**. Parallèlement une série d'entretiens ont été menés auprès de membres du Comité de pilotage et des porteurs des trois projets acceptés en décembre 2003¹.

Les huit questions d'évaluation retenues par le Comité de pilotage constituent la seconde ressource employée ; la troisième ressource, d'ordre conceptuel, est le modèle de promotion de la santé développé par Don Nutbeam, repris par Promotion Santé Suisse (modèle de catégorisation des résultats, G. Ackermann janvier 2004).

¹ ADOS, Die Schweiz nimmts leichter et Moving lifestyle.

3 RESULTATS / DISCUSSION²

3.1 LE PROGRAMME EN GENERAL

Le programme s'adresse à un problème de santé d'importance grandissante et de plus en plus reconnu : l'augmentation du poids de la population et la réduction du niveau d'activité physique. Ces deux phénomènes sont des déterminants des maladies cardio-vasculaires, de certains cancers et d'autres pathologies comme le diabète.

La création d'un programme apparaît donc justifiée a priori ; a fortiori celle d'un programme qui aborde les deux problématiques dans une action conjointe d'équilibre énergétique (alimentation et exercice physique) et dans une vision positive de la santé plutôt qu'une vision curative de la maladie.

Cependant il importe de noter dès à présent que le programme rencontrera trois difficultés incontournables :

1. *le temps :*

Le temps nécessaire pour amener des modifications de comportements se compte en années pour des individus et se situe au moins autour de 10 ans pour une partie statistiquement significative d'une population. Le délai entre ces modifications et leur impact sur la santé se compte aussi en termes d'années, plusieurs pour un individu et sans doute autour de 5 ans pour une partie statistiquement significative d'une population.

Une politique et ses programmes doivent donc se situer dans une perspective à long terme de 10 à 15 ans.

2. *l'espace*

Le champ des facteurs et des interventions sur des modifications de comportement d'une population est large : il y a donc une multitude de facteurs, d'acteurs et d'interventions, qui coexistent et coexisteront en parallèle. Leurs effets peuvent être convergents ou contradictoires.

3. *le temps et l'espace :*

Les effets combinés des facteurs temps et espace dans le cadre de l'évaluation d'une politique ou d'un programme rendront très hypothétique l'attribuabilité des évolutions éventuellement observées. On peut en effet faire l'hypothèse qu'il y aura plus d'influences venant d'éléments extérieurs au programme au cours du temps que du programme lui-même.

L'évaluation du programme à court terme (2004) devra donc être centrée sur la pertinence des objectifs et des stratégies, sur la qualité et la cohérence des processus de la mise en œuvre, sur leur orientation et leur contribution envers une stratégie à moyen et long terme.

La planification des objectifs et des évaluations devra introduire explicitement la perspective temporelle jusqu'à 10 ou 15 ans.

3.2 LES RESPONSABLES DU PROGRAMME

Le partenariat PSS – OFSP, dans le cadre ce programme, est matérialisé par un contrat entre l'OFSP et PSS, daté du 16 octobre 2002, fixant les droits et devoirs des partenaires, ainsi que le terme du financement, prévu au 31 mars 2005.

L'OFSP est impliqué depuis de nombreuses années dans la politique nationale alimentaire et PSS avait défini depuis sa création le champ de l'équilibre énergétique (activité physique-alimentation) comme une de ses trois priorités. Cette complémentarité de structure, missions et fonctionnement, est de bon augure pour des engagements de durée raisonnable. Aujourd'hui, les deux partenaires expriment leur satisfaction de l'accord conclu.

² Les parties de texte en italique représentent des remarques des évaluateurs ; elles sont ainsi différenciées par rapport à des éléments plus descriptifs.

La difficulté voire l'impossibilité statutaire de mettre sur pied une structure opérationnelle à l'intérieur d'une des deux entités partenaires a conduit à opter pour une entité tierce externalisée et co-financée.

Suisse Balance se présente aujourd'hui comme un programme autonome, doté des organes suivants :

- Un Comité de pilotage (Steuergruppe - CoPil)
- Un « Kerngruppe » restreint fonctionnant comme un « bureau » du comité de pilotage
- Une structure opérationnelle, dirigée par un chef de programme (80% EPT)
- Un Conseil scientifique

A noter la satisfaction des parties sur cette structure de programme, notamment à l'égard du Kerngruppe, élément central – interface entre le stratégique et l'opérationnel – du dispositif, de taille réduite pour permettre souplesse et efficacité.

Le recrutement d'un « indépendant » pour mettre en oeuvre le programme est une décision sans doute optimale dans le contexte d'un partenariat où il faut à la fois maintenir un équilibre entre les traditions et les intérêts respectifs et privilégier la réalisation du programme.

Les propositions de projets émanent pour la plupart directement d'institutions concernées, hormis celles du groupe cible « enfants et adolescents » qui ont fait l'objet d'un appel à propositions. La procédure d'instruction peut être présentée comme incrémentale, c'est-à-dire que la conception finalisée d'un projet est de fait réalisée en étroite collaboration et en interaction entre le porteur de projet et Suisse Balance : chef de projet, Kerngruppe puis CoPil.

Le Kerngruppe occupe de fait une position centrale, déterminante, et est en conséquence doté d'un pouvoir important sur la mise en oeuvre du programme dans son ensemble. Cette situation semble admise et reconnue comme utile et pertinente dans le cadre du programme.

3.3 LES AUTRES ACTEURS

De nombreux programmes, politiques, associations, institutions, évoluent en partie ou en totalité sur les mêmes champs thématiques que Suisse Balance, du niveau local au niveau national.

L'évaluation du programme SUISSE BALANCE devra en permanence prendre en compte les positions de chacun des principaux partenaires potentiels et sans doute en rendre compte.

3.4 LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

*La définition des objectifs et des termes clés s'est faite progressivement **par les acteurs du programme** mais reste à compléter. Ainsi l'augmentation « sensible » de la proportion de personnes ayant un poids corporel sain, ou encore au détriment de quels groupes (inférieurs ou supérieurs ou les deux ?), ou enfin les « conditions structurelles » « garantissant » une évolution « durable ».*

La définition des groupes cibles devrait être articulée avec des objectifs communs et spécifiques explicitant les attendus de façon à construire un modèle d'évaluation et à identifier les indicateurs requis.

Ces lacunes mentionnées dans la cohérence interne du programme, qui correspondent en partie à un type de planification incitatrice, demandent des clarifications conceptuelles (objectifs) et pragmatiques (indicateurs) tant pour la lisibilité du programme que pour son évaluabilité.

Le recours à un modèle global d'effets comme le health outcome model de Don Nutbeam devrait aider à retrouver la cohérence et la convergence, ainsi qu'à identifier des manques éventuels.

Ainsi, de nouveaux objectifs spécifiques apparaissent dans un document de travail de janvier 2004 :

- Objectif 1 : Les personnes présentant un poids sain le préservent via une alimentation saine et une activité physique régulière
- Objectif 2 : Les personnes en situation d'excès ou d'insuffisance pondérale visent une amélioration de leur situation via l'alimentation et le mouvement
- Objectif 3 : Toutes les organisations pertinentes participent au programme Suisse Balance d'ici 2005 et le soutiennent sur le plan des idées et du financement
- Objectif 4 : La Confédération, les cantons et les communes sont convaincus des stratégies d'intervention du programme Suisse Balance et le soutiennent conceptuellement et matériellement

Ces objectifs spécifiques sont soutenus actuellement par seize projets, dont trois ont été acceptés par le Copil à la fin novembre 2003. Chaque objectif est assorti d'une valeur cible à atteindre d'ici 2005.

3.5 QUALITE PERÇUE ET « COACHING » DES PROJET

La diversité des projets (en ébauche ou acceptés) est à l'image des différents niveaux d'actions : certains sont d'amplitude nationale, d'autres concernent une région, un canton ou même une commune. Ces projets ont également des groupes cibles très différents, allant de la population générale aux médiateurs, de groupes cibles spécifiques au monde politique.

La forte diversité des projets prévus ou acceptés est à la fois un avantage (dans une perspective de recherche et implémentation de projets innovants sur une thématique « nouvelle »), mais peut également représenter un risque (dans une perspective de capitalisation des expériences et de visibilité du programme, par dispersion). D'un autre côté, cette dispersion favorise une diffusion plus grande mais plus souterraine de la vision et des effets attendus du programme.

La qualité générale des projets a été considérée, par les interlocuteurs rencontrés durant cette étude, comme bonne du point de vue du potentiel et comme médiocre du point de vue de la sophistication dans la construction des projets. Devant cette « faiblesse » méthodologique des « idées-projets » soumis en réponse aux appels à intérêt, le CoPil a décidé d'autoriser le chef de programme à recruter des formes d'aide méthodologique à l'élaboration et à l'accompagnement méthodologique des projets retenus. La disparité des modalités d'appui aux projets pose la question des limites (supérieures et inférieures) de l'intensité de l'aide que peut/doit apporter Suisse Balance aux projets, voir même de l'équité du programme entre les projets délégués.

La définition des cahiers des charges des projets, des soutiens méthodologiques et des modalités de suivi devraient cependant constituer la prochaine tâche du CoPil, ceci dès les derniers projets approuvés au début 2004 et en s'appuyant notamment sur les résultats de l'étude d'évaluabilité.

Le document interne intitulé « Projektkonzept 2002-2010 » présente du point 2.3 au point 3.1 une série d'éléments pertinents dans le cadre de l'évaluation en reliant objectifs généraux, objectifs à atteindre d'ici 2005, indicateurs et stratégies afférentes. La finalisation de ces éléments est en cours : elle se réalise en parallèle, et en lien étroit avec les mesures / projets acceptés ou prévus.

La conception du programme se réalise de manière concomitante au développement d'un concept d'évaluation, ce qui présente un avantage certain (ajustements réciproques potentiellement bénéfiques), mais pose également la délimitation du rôle de l'évaluabilité (influence sur le programme ?)

3.6 DONNEES PROBANTES

Les données factuelles pertinentes d'une part, les nombreuses initiatives de programmes à l'étranger ou au niveau international d'autre part constitueront une obligation d'organiser un mécanisme de veille et de partage des connaissances, car elles ne cesseront d'évoluer au fil du temps.

Il conviendra d'organiser une veille sanitaire sur les données probantes et les initiatives internationales et de l'articuler avec la communication interne et externe (par exemple sous forme d'un séminaire annuel).

3.7 PLAN DE COMMUNICATION

Le plan de communication et la définition d'une *Corporate Identity* du programme s'est réalisée en fonction et dans l'optique d'une construction partagée entre les acteurs du programme. La stratégie de communication ne reste donc pas l'apanage de la seule gestion opérationnelle du programme, mais en constitue un des axes d'intervention.

L'évaluation de SUISSE BALANCE devra donc comporter un suivi du degré de connaissance du nom « Suisse Balance », puis de ses buts et de l'impact éventuel sur les attitudes et les comportements.

4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le programme Suisse Balance est un programme dont l'essence même est partenariale, orientation qui doit être préservée. C'est aussi un « work in progress ».

Compte tenu des attentes d'évaluation participative exprimées par les partenaires du programme et les adaptations permanentes du programme au contexte, il est préférable d'opter pour une stratégie d'évaluation concomitante.

Deux étapes sont à distinguer :

- un appui de l'équipe d'évaluation au programme lors de la phase de clarification conceptuelle et des modalités de gestion, y compris la phase de finalisation d'un système d'indicateurs
- une évaluation externe basée sur le concept de *joined up evaluation design*

4.1 CLARIFICATION CONCEPTUELLE EN RELATION AVEC L'EQUIPE EN CHARGE DE L'EVALUATION

Les lacunes mentionnées dans la cohérence interne du programme correspondant en partie à un type de planification incitatrice demandent des clarifications conceptuelles (objectifs) et pragmatiques (indicateurs) tant pour la lisibilité du programme que pour son évaluabilité.

Des décisions claires devraient être prises pour spécifier ce qui est attendu, notamment en termes d'augmentation « sensible » de la proportion de personnes ayant un poids corporel sain, ou encore en termes de « conditions structurelles » « garantissant » une évolution « durable ».

A noter que la planification des objectifs et des évaluations devra introduire explicitement la perspective temporelle jusqu'à 10 ou 15 ans.

Il s'agira donc de :

- ⇒ Prendre comme base de travail (ou référentiel partagé) l'exercice de cartographie conceptuelle réalisé au cours de l'étude d'évaluabilité qui précise les **attentes des acteurs principaux** à l'égard du programme
- ⇒ Confronter ceci avec les questions émises au sein du CoPil pour augmenter l'exhaustivité du questionnement
- ⇒ Recourir à un modèle global d'effets attendus (à l'image du health outcome model de Nutbeam et sa révision effectuée par PSS) pour aider à retrouver la cohérence et la convergence, et à identifier des manques éventuels

- ⇒ Observer l'adéquation entre le référentiel ainsi défini et les groupes cibles retenus et le cas échéant enrichir et adapter le modèle.

Rôle de l'équipe d'évaluation

- Soutenir le chef de projet et le Kerngruppe dans la préparation et la finalisation des documents qui seront soumis au Séminaire du CoPil du 16 juin 2004 pour discussion et validation.

4.2 CLARIFICATION DES MODALITES DE GESTION INTERNE ET DES RELATIONS EXTERNES

Du point de vue externe :

L'identification des stratégies et facteurs contextuels influençant l'atteinte des objectifs du programme, notamment en relation avec les associations, les institutions et réseaux, les pouvoirs publics, les industries de l'alimentation, etc. devra faire l'objet d'une analyse systématique.

L'évaluation du programme SUISSE BALANCE devra en permanence intégrer les positions de chacun des principaux partenaires potentiels et sans doute en rendre compte. Ceci suppose de faire le bilan des stratégies respectives des autres grands programmes sur des axes orthogonaux de collaboration-compétition et de complémentarité-contradiction.

Du point de vue interne :

L'élément clé dans un montage de type programme réalisé au travers de projets est bien celui de l'articulation et de la contribution de chaque projet à l'ensemble du programme.

- ⇒ Analyser les concepts de partenariat et de délégation retenus par les mandants, ainsi que la perception que peuvent s'en faire les partenaires tant potentiels que mandataires.
- ⇒ Définir des cahiers des charges pour les soutiens méthodologiques (mandant, mandataire, organisme employeur et payeur) demande une grande attention parce qu'ils infléchiront la gestion effective du programme ; de plus il devra être très clairement défini à qui ils doivent être destinés (chef du programme SUISSE BALANCE, chef de projet, autre employeur) ; enfin ils devraient avoir notamment comme tâche particulière l'aide à la mise en place de l'auto-évaluation. Par ailleurs, il faudra disposer d'une estimation de l'équivalent financier du soutien concret apporté par les structures centrales tant de SUISSE BALANCE que de ses partenaires comme PSS.
- ⇒ Organiser un lieu d'échange annuel avec les responsables de projets, en tenant compte de la nature différente des publics cibles du projets. Il s'agit d'organiser une capitalisation des informations (incluant les données probantes), via ces ateliers « inter-projets » ; organiser un séminaire annuel avec les partenaires assimilés et potentiels qui développent des programmes connexes.
- ⇒ Analyser les rapports semestriels d'auto-évaluation des projets, après leur validation par le chef du programme et, – en relation avec le Kerngruppe pour le choix – réaliser quelques études de cas sur les projets considérés comme paradigmatiques.

4.3 FINALISATION D'UN SYSTEME D'INDICATEURS

Même si un travail de préparation a déjà été entrepris et sera poursuivi par l'équipe de projet, il n'en demeure pas moins que l'objectif premier d'un système d'indicateurs est de rendre possible l'évaluation du programme. Une interaction avec l'équipe d'évaluation semble pour le moins utile pour définir les contours d'un système efficace et raisonnable.

Cette étape ne peut intervenir qu'une fois les décisions prises par le CoPil sur les évolutions attendues, décrites précédemment. Il deviendra alors possible de construire une base d'indicateurs, dont l'existence sera utile sinon nécessaire.

Une question particulière avait été soulevée quant à l'opportunité d'exploiter les données brutes recueillies par les médecins scolaires sur les écoliers de Bâle Ville, Berne, Zurich, Lausanne et Genève. Il nous semble que les données récoltées depuis 1986 à travers l'étude *Health Behaviour School Children*, menée auprès de 36 pays dont la Suisse sous l'égide de

l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS-Euro) sont une alternative intéressante. Ce choix suppose cependant une clarification de la nature exacte de ces données, leur périodicité, la couverture des échantillons, leur disponibilité réelle et surtout leur coût et leurs délais, leur utilisabilité, (notamment la comparabilité), etc.

4.4 OPERATIONS D'ÉVALUATION DES PROJETS ET DU PROGRAMME

Le concept de « Joined up evaluation design » :

Ce concept est incontournable dans l'évaluation d'un programme constitué de nombreux projets, et particulièrement dans le cadre d'une planification incitatrice.

L'évaluation devra donc comporter les éléments suivants :

- a. L'auto-évaluation des différents projets
- b. L'évaluation des projets pour eux-mêmes et pour leur contribution au programme
- c. L'évaluation du programme pour lui-même, notamment les activités non identifiées comme « projets », comme notamment la coordination ou les principes d'action
- d. Le bilan des relations entre les stratégies respectives des autres programmes suisses dans les domaines de l'alimentation et de la mobilité
- e. L'articulation avec la politique générale de PSS et de l'OFSP ainsi que le projet de politique nationale suisse

5 LEÇONS TIRÉES

Le programme était défini au départ (signature du contrat entre OFSP et PSS) en termes assez flous. Ces termes ont été précisés chemin faisant.

Cette démarche est peut-être la plus pragmatique quand il doit y avoir concertation et consensus entre partenaires : elle implique cependant d'être explicitée à temps afin que l'évaluation soit organisée pour en tenir compte et ne soit pas contrainte d'en tenir rigueur au programme.

Dans ce contexte, une évaluation participative devient la méthode la plus adaptée.

Adresse pour correspondance :

ADSAN : Jacques A. Bury et Yann Boggio

3, rue Hugo-de Senger, 1205 Genève

Jacques.bury@adsan.org

boggio@evaluanda.ch