

Evaluation externe du Fonds de prévention du tabagisme

Version abrégée

Groupe de travail

econcept AG, Zurich

IVM Institut für Verwaltungs-Management ZHW, Winterthur

Dr. Markus Spinatsch, Berne

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Le Fonds de prévention du tabagisme	2
1.2	Mandat de l'évaluation et contexte	4
2	Méthodologie	5
3	Résultats	6
3.1	L'organisation du service de gestion du FPT	6
3.2	L'utilisation des moyens financiers du fonds	8
3.3	La contribution du fonds à l'atteinte des objectifs de prévention	11
3.4	La cohérence de la pratique de promotion du fonds avec la prévention nationale du tabagisme	13
3.5	La forme actuelle d'implémentation du fonds	14
4	Bilan, conclusions et recommandations	17

1 Introduction

1.1 Le Fonds de prévention du tabagisme

Le parlement a complété la Loi fédérale sur l'imposition du tabac (SR 641.31) le 21 mars 2003 en ajoutant un passage qui prévoit une taxe de 0,13 centimes par cigarette vendue sur le territoire suisse. Cette taxe doit servir à alimenter un fonds spécial, destiné à promouvoir la prévention du tabagisme.

Le nouvel art. 28, al. 2, lettre c de la Loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac est entré en vigueur le 1^{er} août 2003. Depuis cet amendement, les fabricants et importateurs de cigarettes sont tenus de verser une taxe au Fonds de prévention du tabagisme (FPT). La loi prévoit également que le Fonds soit géré par une organisation de prévention du tabagisme, sous la surveillance de l'Office fédéral de la santé publique, en collaboration avec l'Office fédéral du sport.

Les partisans du Fonds de prévention du tabagisme comptaient obtenir un renforcement des mesures de prévention grâce à la création de ce fonds. Celui-ci permettant d'instaurer les conditions-cadre visant à atteindre les objectifs suivants: prévention du tabagisme chez les enfants et les adolescents, empêcher le début de la consommation, aide au sevrage et protection du tabagisme passif. L'accent était surtout mis sur la diminution du tabagisme chez les adolescents. Le débat parlementaire a d'ailleurs plusieurs fois qualifié la création du FPT d'investissement qui a fait ses preuves dans la protection de la jeunesse¹.

Les adversaires du Fonds de prévention du tabagisme – et le Conseil fédéral – avancèrent des arguments juridiques, d'une part. Et relevèrent que les bases de droit constitutionnel manquaient. D'autre part, pour des raisons de politique financière, ils se prononçaient contre la création à répétition de nouveaux fonds à usage prédéterminé, limitant la compétence budgétaire du parlement. Un fonds n'étant pas soumis à la souveraineté budgétaire, les dépenses de ce fonds seraient donc exemptes de toute concurrence des moyens. Par ailleurs, on craignait un recours trop peu parcimonieux à la ressource financière du fonds, puisqu'un montant fixe pouvait être débloqué chaque année.

Le 5 mars 2004, le Conseil fédéral décida l'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2004 de l'Ordonnance sur le Fonds de prévention du tabagisme (OFPT, SR 641.316). Le Fonds de prévention du tabagisme nouvellement créé, indépen-

¹ Bulletin officiel, Conseil national – Session d'automne 2002 – Huitième séance - 25.09.02-08h00, 02.020 Loi fédérale sur l'imposition du tabac

du budget de la Confédération, est financé par une taxe de 2,6 centimes, prélevée sur la vente du paquet de cigarette. Dès lors, Fr. 18 mio. de francs par an sont disponibles pour différents projets de prévention du tabagisme.

Selon l'art. 2 de l'Ordonnance (OFPT), le FPT poursuit le but suivant: financement de mesures préventives contribuant efficacement et durablement à la diminution de la consommation de tabac. La prévention devant être axée en particulier sur l'empêchement du début de la consommation et la promotion du sevrage, la protection du tabagisme passif, la sensibilisation et l'information du grand public, le développement du réseau des organisations actives dans la prévention du tabagisme et la création de conditions-cadre favorisant la prévention, ainsi que la promotion de la recherche. 20 à 30 pour-cent des moyens annuels du fonds doivent être alloués au financement de projets touchant au domaine du sport et de l'activité physique (valeur indicative).

Dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance, c'est surtout le rattachement du service de gestion du fonds qui donna lieu à des discussions controversées. Deux expertises juridiques conclurent que les bases légales existantes n'autorisaient que deux possibilités de conception de l'organisation de la prévention: soit une fondation de droit privé, soit un service de gestion du fonds de l'OFSP. En consultation, les organisations de prévention consultées plaidaient avec véhémence pour la solution de la fondation. Mais comme entre-temps, le Programme d'allègement budgétaire 2003 avait engendré une réduction des crédits à la prévention de l'OFSP², le service de gestion du fonds fut provisoirement rattaché à l'OFSP pour devenir opérationnel le plus vite possible.

Le service de gestion du fonds débuta ses travaux le 1^{er} avril 2004. En 2005, un groupe consultatif composé de spécialistes des milieux de la recherche et de la prévention fut créé, afin d'élargir la base de l'appréciation des demandes déposées. Depuis lors jusqu'au 3 avril 2007, le service de gestion du fonds a examiné environ 190 dossiers de demandes de contribution du FPT, en faisant parfois appel à des expertes et experts externes. 92 demandes ont été approuvées pour un montant total de 62 millions de francs. Le site Internet www.tabak-praevention.ch/projekte.html donne une vue d'ensemble des projets financés par le fonds et des domaines auxquels ils sont attribués (voir art. 2, lettre 2 OFPT).

² Bulletin officiel, Conseil national – Session d'automne 2003 – Treizième séance - 01.10.03-09h25, 03.047, Programme d'allègement budgétaire 2003 du budget de l'Etat

1.2 Mandat de l'évaluation et contexte

L'OFPT règle d'emblée la question de l'**évaluation** du fonds de prévention. Cette évaluation sert au Département fédéral de l'intérieur à rendre des comptes au Conseil fédéral et au grand public, à optimiser l'organisation (structures, processus) du fonds de prévention du tabagisme et enfin à améliorer la pertinence du fonds dans le sens d'une prévention nationale effective et cohérente.

Le fonds en tant qu'instrument de financement ne fait pas l'**objet** de l'évaluation, mais son organisation, l'utilisation des moyens financiers et l'atteinte des objectifs de prévention. Il s'agit donc ici de la pertinence, de l'économicité et de l'atteinte des objectifs du fonds, dans le sens des buts définis dans l'ordonnance. En outre, la présente évaluation a aussi pour mission d'évaluer la pertinence de la structure actuelle du fonds sous sa forme de service de gestion rattaché à l'OFSP.

Concrètement, l'évaluation externe se doit de répondre à cinq **questions d'évaluation**, en fonction desquelles les résultats sont répertoriés au chapitre 3:

1. L'organisation du service de gestion du FPT est-elle adéquate, autrement dit utile, efficace et efficiente ?
2. Comment juger l'affectation des ressources et leur répartition durant la période évaluée ?
3. Le FPT apporte-t-il une contribution probante à la réalisation des objectifs de la prévention du tabagisme en Suisse ?
4. La fixation des priorités et la pratique de promotion du fonds sont-elles cohérentes avec les objectifs, les stratégies et les mesures de la prévention du tabagisme en Suisse ?
5. La mise en œuvre du fonds dans sa forme actuelle (rattachement structurel, base et forme légales, service de gestion rattaché à l'OFSP) est-elle adéquate, efficace et efficiente eu égard aux objectifs d'une prévention nationale du tabagisme cohérente ?

2 Méthodologie

Le **concept** de l'évaluation repose avant tout sur une comparaison de la situation réelle/prévisionnelle. Parallèlement, des comparatifs avant/après sont également établis pour répondre à la question de savoir dans quelle mesure les choses ont changé depuis la création du fonds de prévention du tabagisme.

La **méthodologie** de l'évaluation repose d'une part sur l'analyse des documents et, d'autre part, sur plusieurs enquêtes, en particulier sur des entrevues qualitatives menées auprès:

- de demandeurs (140 entrevues écrites)
- de membres du Conseil national et du Conseil des Etats (10 entrevues)
- de personnes clé de la prévention du tabagisme (12 entrevues)
- de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (2 entrevues)
- de groupes consultatifs (8 entrevues)
- du service de gestion du FPT (2 entrevues)
- de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de l'Office fédéral du sport (OFSP), du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG DFI) (9 entrevues)

3 Résultats

Voici ci-après la compilation des résultats concernant les cinq questions centrales de l'évaluation. Dans un premier temps, il s'agit des réponses aux questions globales et d'ordre général, puis des réponses aux questions de détail spécifiques à un bloc de questions et pour terminer, de nos recommandations.

Le bilan de l'évaluation qui se fonde sur ces résultats, les conclusions et les recommandations figurent au chapitre 4.

3.1 L'organisation du service de gestion du FPT

Globalement, l'organisation du service de gestion du FPT est pertinente. Il fournit ses prestations de manière économique et nous considérons que son efficience est bonne. Nous identifions toutefois des points faibles dans le domaine de l'orientation sur l'efficacité, étant donné que les informations sur la direction³ et donc les connaissances sur l'orientation manquent. Il s'agit ici de connaissances qui renseignent sur les prestations et les effets du fonds par rapport à ses objectifs. L'effectivité, c.-à-d. l'efficacité en tant que rapport entre atteinte de l'objectif et définition de l'objectif, pourrait être améliorée.

Voici les réponses que nous pouvons apporter aux autres questions spécifiques traitant de l'organisation du service de gestion du FPT:

Comment le service de gestion du FPT est-il organisé (institutionnalisation, ressources, organigramme, processus et procédures, etc.)? L'organisation du service de gestion du FPT est-elle pertinente, c.-à-d. utile, efficace et efficiente?

Le rattachement du fonds à l'OFSP a permis l'implémentation rapide et économique de l'organisation du fonds et assuré de bonnes conditions de départ à l'intégration du fonds dans la politique générale de prévention et de la santé. Il convient d'en tirer encore meilleur parti à l'avenir.

Le service de gestion du FPT est bien organisé. Il agit de manière pertinente, économique et transparente dans le cadre des conditions données. Ses activités

³ L'information sur la direction est, simplement dit, l'information nécessaire à la direction, c.-à-d. à la planification et à la prise de décision. Cette information n'est pas une accumulation de données systématisées. Elle doit être élaborée à partir de données étoffées, contenir des informations de réflexions et être orientée sur ses destinataires.

sont clairement orientées sur le processus essentiel “d’attribution de moyens à des projets de prévention de tiers” (en particulier l’appréciation des demandes). Le service de gestion du FPT applique des processus standardisés et accomplit son travail avec un minimum de propre infrastructure et de ressources en personnel (2 personnes). Pour le travail de contenu et spécialisé, il fait appel à des experts externes (groupes consultatifs, entrevues d’experts et d’expertes). Par ailleurs, des ressources de l’OFSP (administration financière et du personnel, service juridique, service de communication et de traduction) sont également sollicitées. De ce point de vue et en raison de la proximité du service de gestion du FPT avec la politique de la santé, son rattachement à l’OFSP doit être considéré comme économique et pertinent. Malgré cela, l’indépendance du fonds est maintenue dans la ligne.

Ce que l’on remarque d’emblée dans le processus d’organisation, c’est que les démarches précises et les instruments servant à assurer le controlling des projets déjà approuvés, resp. les tâches de vérification, de reporting et d’évaluation manquent et que ces activités ne sont pas encore suffisamment exercées. Ceci est dû d’un côté à la situation des ressources du fonds. D’un autre côté, il semblerait que des conceptions différentes existent quant à la mission et aux compétences du service de gestion du FPT.

Les adaptations des processus et des procédures effectuées en 2005 sont-elles pertinentes et mènent-elles aux objectifs?

Les adaptations des processus réalisées en 2005 sont avant tout perçues comme des améliorations; à notre avis, elles conduisent aussi aux objectifs. Les informations et les documents du service de gestion du FPT sont transparents et facilement accessibles sur Internet. La ligne de frontière opaque entre le fonds et l’OFSP irrite les demandeurs, étant donné que le directeur de l’Office signe les décisions du fonds alors que c’est le groupe consultatif qui prend les décisions et que le directeur ne représente pas une instance décisionnelle. La deuxième source d’irritation provient du choix des expertes et des experts pour l’expertise des demandes de projet et des membres du groupe consultatif. Vu la taille de la Suisse et étant donné que la plupart des acteurs du milieu de la prévention du tabagisme se connaissent, une impartialité totale est quasiment impossible. Les organisations de prévention du tabagisme constatent, en outre, que le secteur de la recherche est surreprésenté au sein du groupe consultatif. Par ailleurs, l’enquête auprès des demandeurs a montré qu’ils ne savaient que partiellement quels organes participent au processus de décision. Les demandeurs sous-estiment l’importance du rôle du groupe consultatif pour la partie matérielle et sur le fond des décisions prises.

Comment la collaboration entre l'OFSP et l'OFSPPO est-elle organisée et s'avère-t-elle efficace?

Malgré quelques difficultés initiales, la collaboration entre le fonds de prévention du tabagisme et l'Office fédéral du sport (OFSPPO) est très bonne à l'heure actuelle et considérée comme positive tant par le service de gestion du FPT que par l'OFSPPO. Ces deux organes ont su développer une approche commune de la qualité des projets de prévention et l'OFSPPO soutient le FPT dans le contrôle de qualité des projets de prévention avec Setting Sport. L'OFSPPO a également été intégré aux travaux de développement stratégique, au groupe consultatif, ainsi qu'au développement de la future stratégie nationale de prévention du tabagisme (StraTabac). L'OFSPPO estime aussi que la mise en commun généralisée des thèmes et des experts dans les domaines de la santé, de la prévention et du sport/activité physique est pertinente.

En résumé, on peut retenir que le service de gestion du FPT représente à l'heure actuelle une pure entité administrative, vouée au déroulement du processus d'évaluation des demandes et d'attribution des moyens. Il ne remplit toutefois pas la totalité de la mission que lui assigne l'art. 3, al. 2 OFPT. Ainsi, aucun programme ou projet n'a été développé, mis au concours ou concrétisé à ce jour par le fonds ou à l'initiative du fonds. Le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG DFI) – l'organe de surveillance du fonds – a considéré qu'une certaine réserve dans le domaine des activités propres, dirigées ou lancées par le fonds serait politiquement de mise. L'équipe d'évaluation est toutefois d'avis que du fait des possibilités restreintes de direction du service de gestion du FSP, celui-ci n'a pas encore pu développer tout son potentiel.

3.2 L'utilisation des moyens financiers du fonds

Le fonds de prévention du tabagisme suit de très près les dispositions de l'Ordonnance sur le fonds de prévention du tabagisme (par ex. art. 4-7 OFPT), les consignes stratégiques du Programme national de prévention (PNPT) 2001-2007 et les règles du droit administratif dans l'application de ses règlements ou la planification de l'attribution des moyens financiers.

Jusqu'en avril 2007, 188 demandes ont été déposées, dont 178 étaient décidées à la fin de la période évaluée. 92 projets ont été approuvés, ce qui correspond à 52% des projets décidés. Ces 92 projets ont obtenu un montant de 61,9 mio. CHF au total. Ce chiffre équivaut à un taux de promotion de 42%. La part des moyens du fonds sur le coût global des projets subventionnés varie, sachant que la majorité des projets sont financés par le FPT à plus de 80%.

Pendant ses trois ans et demi d'existence, le fonds a accumulé une certaine somme de réserve, ce qui signifie qu'encore trop peu de projets de haute qualité et donc, dignes de soutien financier, sont déposés. Nous sommes d'avis que le service de gestion du FPT saisit cette occasion pour encourager les demandeurs actuels et potentiels à devenir capable de déposer des projets dignes de décrocher un soutien financier. Les écarts entre la répartition actuelle des moyens financiers et les objectifs de la stratégie d'investissement, décidée en 2006⁴, indiquent également que la demande de soutien financier par le fonds de prévention du tabagisme devrait être encouragée.

Selon nous, la stratégie actuelle d'investissement ne constitue pas un objectif donné suffisant, davantage de réflexions orientées sur l'efficacité devraient se frayer un chemin. Parallèlement, il conviendrait de saisir ou d'exploiter davantage de données pour permettre de mieux apprécier le degré d'efficacité des projets.

Ces aspects négatifs montrent que la création des instruments de direction, de contrôle et d'évaluation, répondant aux attentes, pourrait ou devrait constituer l'une des exigences futures placées dans le FPT. Ce qui soulève également la question de savoir qui a officiellement la compétence du FPT et quelle stratégie de prévention doit être poursuivie.

Pour l'heure, les frais d'administration du service de gestion du FPT sont très faibles (<5%). A moyen terme, le recrutement de ressources en personnel paraît nécessaire, surtout pour les raisons mentionnées plus haut.

Nous pouvons apporter les réponses suivantes aux questions spécifiques concernant l'utilisation des moyens du fond:

Comment les moyens du FPT ont-ils été utilisés pendant la période sous revue (état des lieux)?

L'analyse de fond montre que les moyens financiers ont été utilisés conformément à l'objectif, soit dans le sens de l'OFPT et que les projets non conformes aux objectifs ont été rejetés. La majorité des moyens a été accordée aux domaines de la sensibilisation (28%), à la barrière au début de la consommation (23%) et à la protection du tabagisme passif (21%). Environ 6% des moyens ont été affectés à la promotion de la recherche. Les projets retenus touchent les groupes cibles des écoliers et des adolescents (46% des moyens), suivis du grand public (24% des moyens), ce qui correspond aux objectifs définis.

⁴ La stratégie d'investissement détermine l'ampleur des moyens financiers à allouer à quels domaines de la promotion, selon l'OFPT, et constitue donc une clé de répartition.

L'analyse des projets avalisés montre qu'ils ne sont pas liés entre eux par des objectifs communs ou par un programme du fonds, mais qu'ils sont juxtaposés plus ou moins isolément. Une certaine continuité se crée par le fait que des projets de suivi sont planifiés pour succéder à un projet déjà réalisé.

Quelles sont les règles régissant l'utilisation et la répartition des moyens et comment ont-elles été appliquées? Ces règles sont-elles pertinentes, c.-à-d. utiles et effectives en vue d'atteindre les objectifs du fonds?

L'utilisation des moyens financiers se fait d'après des règles et des processus standardisés et transparents, sans cesse améliorés et appliqués systématiquement et en toute légitimité. Ces règles sont pertinentes en vue d'atteindre les objectifs du fonds.

Les procédures et processus d'attribution des moyens financiers sont-ils globalement pertinents, transparents et légitimes?

Les processus d'évaluation des demandes sont clairement structurés, pertinents et conformes aux consignes de l'OFPT. Bien qu'ils soient présentés ouvertement, ils ne sont souvent pas entièrement clairs pour les demandeurs et les acteurs de la prévention du tabagisme. Une meilleure communication vers l'extérieur paraîtrait appropriée.

La règle des 20 à 30% d'affectation des moyens aux domaines du sport et de l'activité physique a-t-elle été respectée et s'avère-t-elle efficace?

La valeur de référence de 20 à 30% des moyens financiers dédiés aux projets relevant du domaine du sport a été respectée et même dépassée.

Les projets de Setting Sport visent surtout la protection du tabagisme passif, la sensibilisation et l'information et la barrière au commencement. Une part plus faible des moyens vise aussi l'encouragement au sevrage. Les projets, d'envergure nationale pour la plupart, sont surtout destinés aux écoliers et aux adolescents. Au final, cette règle s'avère efficace puisque dans le domaine du sport, elle a contribué à la sensibilisation, à la prévention et à la promotion de la santé.

3.3 La contribution du fonds à l'atteinte des objectifs de prévention

Globalement, nous ne pouvons fournir une appréciation que limitée de la contribution du fonds, étant donné qu'il n'existe pas de données de base fiables permettant de „mesurer“ et d'apprécier l'efficacité du fonds par rapport aux objectifs. Les objectifs évidents des différents projets auront sans doute été atteints en majorité. Quant aux effets des projets réalisés dans les objectifs partiels, le fonds manque d'informations à ce sujet. Le Programme national de prévention du tabagisme qui sert ici de cadre de référence et est largement accepté comme tel, a un catalogue d'objectifs tellement vaste que pratiquement tous les projets soutenus par le fonds y contribuent sous une forme ou une autre. D'autre part, il est clair que les moyens financiers attribués par le fonds sont à l'origine d'une amélioration de la qualité des projets de prévention. Ce qui devrait également avoir une incidence positive sur l'efficacité des projets.

Voici nos réponses à d'autres questions spécifiques concernant la contribution du fonds à l'atteinte des objectifs de prévention du tabagisme:

Dans quelle mesure le FPT a-t-il atteint les objectifs dans ses différents domaines de promotion? L'atteinte des objectifs varie-t-elle en fonction des divers domaines de promotion?

Le matériel écrit des projets à disposition ne permet pas d'apprécier l'atteinte des objectifs du fonds dans ses domaines partiels de promotion. Le fonds manque d'informations sur l'efficacité des projets évalués. L'appréciation de l'atteinte des objectifs du FPT, donnée ci-après, se base sur l'estimation des demandeurs.

Dans les domaines partiels de la sensibilisation et de l'information, de la constitution de réseau et de la promotion de conditions-cadre propices à la prévention, nous évaluons l'atteinte des objectifs du fonds comme élevée. La plupart des prestations et produits élaborés sont issus de ces domaines de promotion. Nous évaluons la contribution du fonds dans le domaine du tabagisme passif comme moyennement importante. Ici, seuls quelques „rapports“ ont pu changer grâce au FPT. De nombreuses mesures réalisées visaient également à informer et à sensibiliser fumeurs et non-fumeurs aux conséquences du tabagisme passif. Nous évaluons l'atteinte des objectifs dans les domaines centraux de la barrière au commencement et de la promotion du sevrage comme faible. Parce que la majorité des projets réalisés dans ces domaines de promotion se limitaient à la sensibilisation et à l'information.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons au service de gestion du FPT de mettre en place un système de controlling du contenu des projets. Le service de gestion du FPT doit présenter les résultats des projets finalisés et les rendre accessibles au public intéressé (par ex. sous forme de rapport de synthèse). D'autre part, le fonds doit promouvoir les projets qui travaillent directement avec les groupes cibles et tentent d'empêcher le début de la consommation de tabac ou de favoriser le sevrage.

Le FPT contribue-t-il de manière effective et durable à atteindre les objectifs de la prévention du tabagisme en Suisse?

Les objectifs de l'OFPT sont vastes et ne sont pas pondérés. Tous les projets soutenus par le fonds apportent donc une contribution aux objectifs de prévention du tabagisme. A l'heure actuelle, la durabilité de la contribution est impossible à apprécier puisque les résultats ne sont pas systématiquement disponibles et qu'il manque des connaissances relatives au management.

Quelles sont les répercussions de la pratique de promotion du fonds, resp. des moyens alloués par le fonds sur le "paysage" de la prévention du tabagisme en Suisse? D'éventuels effets indésirables sont-ils constatés?

La pratique de la promotion du fonds a suscité une amélioration de la qualité des projets de prévention. Le fonds de prévention du tabagisme a permis la réalisation de projets de grande envergure et à long terme qui, par expérience, s'avèrent plus efficaces que des projets ponctuels et de moindre importance. On ne constate aucun effet indésirable induit par la pratique de promotion. La pratique de promotion du fonds de prévention du tabagisme, orientée jusqu'à ce jour sur la qualité, devrait être maintenue.

Du point de vue de l'OFSP, la réduction budgétaire consécutive au Programme d'allègement budgétaire 2003, peut être considérée comme effet indésirable. Ce transfert des moyens a certes renforcé les ONG dans le domaine de la prévention du tabagisme, mais affaibli la capacité d'action de l'OFSP, ce qui n'a en revanche presque pas touché les acteurs hors du cercle de l'OFSP. Même si ces derniers se considèrent comme des acteurs de la prévention nationale, ce sont leurs propres activités et projets qui sont au centre de leurs préoccupations.

3.4 La cohérence de la pratique de promotion du fonds avec la prévention nationale du tabagisme

Si l'on prend les objectifs et les mesures du PNPT 2001 – 2007 comme cadre de référence, nous considérons alors la priorisation et la pratique de promotion du fonds comme compatible avec les objectifs, stratégies et mesures de la prévention nationale du tabagisme.

Les objectifs du fonds de prévention du tabagisme sont cohérents avec ceux du PNPT puisque une partie des objectifs du PNPT a été reprise dans l'article consacré au but du fonds. Cependant, il convient de nuancer par une remarque critique, à savoir que les objectifs du PNPT sont tellement vastes qu'ils englobent beaucoup de choses, ce qui vaut également pour l'article consacré au but de l'OFPT. De par la subordination du programme du fonds de prévention du tabagisme à celui du PNPT, ce qui vaut également pour l'OFSP, nous considérons les objectifs de ces acteurs comme compatibles. Nous n'avons constaté aucun indice d'incompatibilité d'action entre les acteurs mentionnés ci-dessus.

Voici nos réponses à d'autres questions spécifiques portant sur la cohérence du FPT avec la prévention nationale du tabagisme:

Quel est le positionnement global du FPT dans la politique nationale de prévention du tabagisme?

Le fonds de prévention du tabagisme a une importance capitale dans la politique de prévention du tabagisme, en tant qu'instrument de financement d'activités de prévention. La réduction du budget de prévention de l'OFSP, suite à la création du fonds, prévue dans le Programme d'allègement budgétaire 2003, a même renforcé cette importance. Le fonds de prévention du tabagisme bénéficie d'une large acceptation de tous les acteurs, même si son action est en partie critiquée.

Comment le fonds se positionne-t-il dans quelle structure de compétences?

Le principe de notre Etat fédéraliste veut que la Confédération soit compétente, dans la mesure où la constitution lui en donne le pouvoir (Klöti et al. 1999). Il est admis que les cantons sont compétents, en l'absence de tout autre règlement. Les tâches nouvelles sont imputées à la compétence des cantons. Encore une fois, il n'existe aucune structure de compétence claire en matière de prévention du tabagisme, la question de la répartition des tâches n'est pas réglée. Concrètement, cantons et ONG agissent dans ce domaine à côté de la Confédération. Du point de vue de la pratique, la prévention du tabagisme apparaît comme une

mission relevée en réseau. Cette vision des choses se retrouve d'ailleurs à notre avis dans la décision du parlement consistant à gérer le fonds par une organisation de prévention sous la surveillance des Offices fédéraux de la santé et du sport⁵.

Il est impossible d'apporter une réponse plus concrète à la question de savoir quel est le positionnement du fonds dans quelle structure de compétences.

Pour ce qui touche à la pratique de financement et de promotion du fonds, sa priorisation, ses modèles de coopération, etc. l'action du fonds paraît-elle cohérente et compatible avec les stratégies et les programmes d'autres acteurs importants, par ex. des cantons et des institutions spécialisées non gouvernementales de la prévention du tabagisme?

Tous les acteurs considèrent le PNPT comme une base raisonnable à la prévention du tabagisme. Si bien que les stratégies et les programmes des autres acteurs importants évoluent aussi dans le cadre du PNPT et expriment le consensus des acteurs de la prévention du tabagisme. Dans ce sens, la réponse est affirmative: l'activité du fonds paraît cohérente et compatible avec les stratégies des autres acteurs. Cela dit, il faut aussi noter que le PNPT forme un cadre très ouvert qui laisse de la place à beaucoup de choses et dans lequel chaque acteur peut se retrouver. Il semble qu'une concordance existe sur les programmes des acteurs, même pour les programmes futurs 2008–2011 de la Confédération qui ont apparemment une focalisation plus marquée.

3.5 La forme actuelle d'implémentation du fonds

Nous considérons globalement la forme actuelle d'implémentation du fonds de prévention du tabagisme comme peu cohérente en vue de réaliser les objectifs d'une stratégie nationale et cohérente de la prévention du tabagisme. En revanche, nous considérons que l'efficacité de l'implémentation actuelle, en tant que capacité actuelle de prestations du fonds, est bonne. Après sa phase initiale, le fonds a développé sa capacité de prestation et remplit bien sa mission de répartition des moyens financiers, en fonction des objectifs et en assumant ses responsabilités. Si l'on entend par efficacité de l'implémentation actuelle, l'efficacité proprement dite du fonds et son activité générale, nous identifions alors un potentiel

⁵ Aujourd'hui, la surveillance du service de gestion du FPT relève du SG du DFI selon l'OFPT, parce que le service de gestion du FPT est rattaché à l'OFSP et que la surveillance ne peut intervenir au même niveau

d'amélioration. La gestion de l'efficacité⁶ et la mise à disposition des informations sur l'orientation stratégique et axée sur les résultats pourraient être améliorées.

Voici notre réponse aux autres questions spécifiques sur la forme d'implémentation:

La base juridique (OFPT) et la forme du fonds sont-elles pertinentes et adéquates en vue d'atteindre les objectifs de la prévention du tabagisme?

Le principe de l'Ordonnance sur le fonds de prévention du tabagisme en tant que base juridique du fonds nous paraît pertinent et adéquat. L'Ordonnance subordonne le fonds au but clair de la prévention du tabagisme et formule, dans le sens du législateur, ses missions respectives en rapport avec le milieu de la prévention du tabagisme. En outre, elle prescrit la collaboration exigée par loi entre l'OFSP et l'OFSPPO et la surveillance par le SG DFI et règle les procédures d'attribution des moyens financiers.

Nous considérons toutefois que le Programme national de prévention du tabagisme (PNPT) 2001–2007 n'est pas assez concret ni précis pour assurer la direction ciblée et stratégique du fonds.

Même si le rattachement du fonds et du service de gestion du FPT à l'OFSP est admis juridiquement, il est à l'origine de problèmes de perception de la situation pour les non spécialistes de droit. Ceux-ci adopteront plutôt une interprétation historique ou grammaticale et verront donc dans la situation actuelle un fossé entre la base juridique et la réalité. Ils ne voient pas l'OFSP comme une organisation de prévention et sont d'avis que le fonds devrait être rattaché à une ONG.

L'ancrage structurel du service de gestion du FPT est-il pertinent et adéquat au vu de la structure des compétences et de la coopération dans la prévention du tabagisme en Suisse?

En ce qui concerne le volet de la structure des compétences, il est impossible de répondre à cette question puisque la structure des compétences n'est pas clarifiée. La structure de compétence dans la prévention du tabagisme n'est pas formellement définie, mais provient de l'entente entre les acteurs. L'ancrage est considéré comme pertinent ou non selon la manière dont est perçue la structure

⁶ Gérer l'efficacité veut dire générer et systématiser des informations ciblées sur les effets et l'utilité des propres activités ou des projets, afin d'en maximiser les effets et l'intérêt. La gestion intégrée de l'efficacité comprend la planification de projet, le déroulement des demandes de projet, la gestion de la qualité et de la durabilité, le controlling, l'évaluation de projets, le benchmarking, ainsi que l'évaluation de l'effet en général.

des compétences. L'ancrage du fonds pourrait donc aussi provenir de l'entente qui prévaut dans le milieu de la prévention du tabagisme.

En ce qui concerne la structure des coopérations, qui provient également des relations qui existent entre les acteurs, il nous semble que l'ancrage du fonds et du service de gestion du FPT ne sont pertinents qu'en partie. L'OFSP ne compte pas parmi les acteurs cruciaux du réseau des ONG, même si globalement, il est un pilier central de la prévention du tabagisme.

La solution implémentée est-elle pertinente en vue d'atteindre l'objectif global de la prévention nationale du tabagisme?

Conformément à notre réponse à la question précédente, nous considérons la solution choisie comme pertinente en partie seulement, en vue d'atteindre les objectifs de la prévention nationale du tabagisme.

Dans son implémentation actuelle, le fonds correspond-il à la volonté du parlement?

Dans son implémentation actuelle, le fonds ne correspond pas entièrement à la volonté de l'époque du parlement. Nous avons toutefois l'impression que l'implémentation actuelle intéresse peu le parlement, étant donné qu'il s'agit d'une entité opérationnelle et que l'on est bien conscient que dans la concrétisation de projets, un certain pragmatisme est toujours nécessaire. D'autre part, les parlementaires interrogés voient dans l'OFSP le "leader" de la prévention du tabagisme sans véritable autre alternative. Ce qui explique pourquoi la solution actuelle ne suscite pratiquement aucune résistance.

Quelles options d'implémentation du FPT existent, quels sont leurs avantages et inconvénients? Quelles options faudrait-il examiner en alternative et pourquoi?

Ces deux questions sont si intimement liées que nous y répondons en bloc. En principe, nous identifions les options suivantes d'implémentation:

- status quo, c.-à-d. maintien du service de gestion du FPT rattaché à l'OFSP;
- rattachement à une organisation de prévention existante (ONG);
- rattachement à „Promotion Santé Suisse“;
- nouvel organisme responsable dans un regroupement des acteurs principaux de la prévention du tabagisme.

La comparaison des variantes montre que la variante prévue initialement par le parlement du „rattachement aux organisations existantes de la prévention“ n'apparaît toujours pas adéquate. Au contraire, nous avons gagné le sentiment que les divergences dans le milieu de la prévention du tabagisme se sont même

creusées. Le choix d'une organisation de prévention pour la gestion du fonds serait donc assez ardu et les difficultés d'acceptation programmées d'avance.

Le transfert de la gestion du fonds à Promotion Santé Suisse ne semble praticable qu'au premier abord. Même si la Fondation Promotion Santé Suisse gère aussi des moyens financiers d'un fonds et finance des projets, elle évolue sur un autre terrain. Ses trois axes stratégiques essentiels sont définis jusqu'en 2018 et visent un „renforcement de la promotion de la santé et de la prévention“, un „poids corporel sain“ et „santé psychique – stress“. Par ailleurs, Promotion Santé Suisse, comme son nom l'indique, a été créée dans le but primordial de promouvoir la santé et non dans celui de faire de la prévention.

A notre avis, les avantages prédominent pour la seule variante „nouvel organisme responsable“. Selon nous, elle offre l'opportunité de partir d'une attente concrète pour parvenir à un arrangement qui pourrait constituer la base de développements futurs. Cette attente centrale réside dans le flux de moyens alloués à la prévention du tabagisme. En outre, la création d'un nouvel organisme responsable permettrait de clarifier le rapport entre les programmes de prévention actuels et futurs de la Confédération et du fonds et de les réorganiser.

4 Bilan, conclusions et recommandations

En résumé et pour en venir à l'essentiel, nous aboutissons aux constatations suivantes:

- Le fonds est bien organisé, les procédures d'évaluation des demandes sont standardisées et respectées, l'attribution des fonds fonctionne, bref: le fonds est entièrement opérationnel, malgré sa faible dotation en personnel.
- Le fonds répartit ses moyens financiers en fonction de critères applicables aux programmes, au su des acteurs de la prévention du tabagisme.
- Le fonds bénéficie d'une acceptation générale et représente un pilier important de la prévention du tabagisme en Suisse.
- Selon l'avis de plusieurs acteurs du milieu de la prévention du tabagisme, le fonds n'est pas implémenté conformément à la loi, mais ils en comprennent majoritairement les raisons. Ils peuvent s'en accommoder dans la pratique, même si d'autres possibilités d'ancrage auraient été privilégiées.

Vu ainsi, les choses pourraient rester en l'état. Nous n'avons pas constaté de grave défaillance qui imposerait un changement rapide. Nous identifions toutefois plusieurs possibilités d'amélioration, indépendantes du mode d'implémentation.

Dans cet esprit, nous recommandons l'étude des **propositions de mesure** suivantes:

- Amélioration du controlling en corollaire au déroulement administratif des projets et pour une présentation et une analyse de l'activité de promotion.
- Mise en place de la gestion de l'efficacité: le fonds considère qu'il est de son devoir de renforcer la vérification de l'efficacité à l'intérieur des projets et de l'accompagner de manière active. Les résultats des projets avalisés sont analysés de manière systématique et scientifique, synthétisés, par ex. en fonction des groupes cibles, du setting ou des mesures spécifiques et formulés „lessons learned“ de manière axée sur la pratique (valorisation). Les résultats des projets sont accessibles à tous et les connaissances recueillies à partir des analyses scientifiques sont communiquées activement aux acteurs de la prévention du tabagisme. Dans ce but, le service de gestion du FPT est élargi d'un service scientifique et doté de personnel supplémentaire.
- Promotion de la qualité de la demande de moyens: le fonds considère qu'il est de son devoir d'augmenter le nombre de demandes, dignes de soutien, et de rendre les demandeurs potentiels capables d'élaborer des demandes promises au succès. Dans ce but, il peut aussi bien élargir son conseil que proposer des formations concrètes, destinées aux demandeurs potentiels.
- Pour stimuler les demandes et réaliser les objectifs d'investissement, le fonds peut mettre activement au concours certains thèmes ou objectifs pour lesquels il cherche des projets. Il peut également proposer aux organismes responsables la réalisation de projets prédéfinis, par ex. pour obtenir une portée nationale de certains projets réussis.
Nous considérons toutefois une propre activité opérationnelle dans un projet donné comme peu judicieuse pour des raisons de conflits d'intérêt et d'organisation, vu les circonstances actuelles.
- Le service de gestion du FPT procède à une „petite révision“ de sa stratégie d'investissement en refocalisant le PNPT actuel ou futur. Il est évident que cette refocalisation se fera en accord avec les acteurs de la prévention du tabagisme, comme ce fut déjà le cas pour la stratégie d'investissement.
En outre, le domaine „sport et activité physique“ pourrait être redéfini comme setting et avoir une dimension transversale au lieu de constituer un soi-disant domaine d'activité comme par ex. la barrière au commencement ou la promotion du sevrage. De cette façon, les demandes provenant des domaines „sport et activité physique“ pourraient être attribuées aux objectifs cen-

traux (barrière au commencement, promotion du sevrage et protection de la fumée passive). Ceci rendrait l'usage des moyens plus transparent.

Ces mesures ne dépendent pas de l'implémentation du fonds et peuvent donc être réalisées indépendamment des options décrites.

Dans notre **bilan principal**, nous tenons donc à insister sur le fait que le fonds de prévention du tabagisme a besoin d'une base stratégique, d'une direction stratégique et qu'une implémentation définitive s'avère indispensable. Mais comme, à notre avis, le besoin d'action n'est pas urgent, nous identifions quatre **options d'intervention** pour ces deux points:

– **Option „Status Quo“**

Le fait qu'aucune irrégularité grave n'existe et que le fonds est opérationnel et finance la prévention du tabagisme parle en faveur de cette option.

Le problème de cette option réside dans le fait que l'implémentation actuelle, en partie interprétée comme fossé entre la loi et sa mise en œuvre, subisse la critique politique avec le temps et se transforme en fardeau du mépris de la volonté parlementaire pour le fonds ou l'OFSP.

Nous pensons aussi que l'association OFSP et fonds renferme des problèmes de légitimation et d'image aux yeux des personnes de l'extérieur. Une séparation entre l'organisation du fonds et l'OFSP ne résoudrait toutefois pas le second problème principal, à part l'ancrage structurel, à savoir le problème de la direction stratégique.

Nous estimons que les risques à court terme de cette option sont faibles, mais non négligeables à moyenne échéance.

– **Option „StraTabac“:**

Cette option se décrit comme suit: StraTabac sera la programme national de prévention du tabagisme en Suisse, compris et admis comme mission en réseau par tous les acteurs importants. StraTabac comprend une stratégie et un organe de direction, responsable de la réalisation du programme par les différents partenaires. Le fonds de prévention du tabagisme agit sous la direction de StraTabac. De telle sorte que le futur programme national de prévention du tabagisme de l'OFSP et le fonds seront assujettis à la même direction et orientation stratégique. La mise en pratique de cette option pré suppose une adaptation de l'ordonnance sur le fonds.

L'avantage de cette option réside dans le fait que l'on pourrait partir des nombreux travaux, en cours depuis plusieurs années, parmi les acteurs concernés de la prévention du tabagisme. Cette option signifie également que le fonds serait affilié au programme, en tant que ressource financière et agirait conformément à sa stratégie. StraTabac reposant sur l'entente entre les acteurs, cette option tiendrait compte du texte de loi. Par ailleurs, l'OFSP

serait délesté.

Nous voyons les risques de cette option dans l'incertitude de savoir si et quand StraTabac verra le jour et s'il sera à la hauteur des attentes. Il n'existe encore aucun rapport adopté et la pérennité de la concordance de fond entre les acteurs paraît incertaine, surtout que la question centrale de la structure de la direction et de l'orientation de StraTabac n'est pas encore réglée.

Il est difficile d'évaluer les risques que comporte cette option car les informations disponibles sur StraTabac sont limitées et indirectes. Nous avons toutefois le sentiment, à l'écoute des opinions exprimées, que les acteurs eux-mêmes ne sont pas sûrs de la viabilité et de la mise en œuvre de StraTabac. Il nous est de même impossible d'estimer à quel moment les choses seront plus claires. Vu l'incertitude ambiante, nous pensons qu'il ne faut pas sous-estimer le risque de cette option.

– **Option „Nouvel organisme responsable“:**

Cette option constitue une alternative à l'orientation du fonds de prévention du tabagisme par StraTabac, dont l'avenir reste encore ouvert. Elle consiste à créer un nouvel organisme responsable qui gère le fonds dans sa partie stratégique comme dans sa partie opérationnelle. Sa forme juridique, adaptée à la situation spécifique, reste encore à déterminer. Une stratégie focalisée sur l'orientation de la pratique de promotion ferait partie intégrante du concept de création de cet organe. Les avantages de l'option StraTabac (délestage de l'OFSP) valent également pour cette option. La réalisation de cette option présuppose une adaptation de l'ordonnance.

La création de ce nouvel organe pourrait être confiée à une personne neutre, acceptée par les acteurs en tant qu'intermédiaire. Nous partons du principe que tous les acteurs ont intérêt à voir un déroulement du flux financier sans heurts et que ni l'arrangement des acteurs ni le rôle de direction de la prévention du tabagisme en Suisse ne nécessitent de clarification, si bien que ce genre de solution pragmatique aurait des chances de succès dans un délai raisonnable.

– **Option „attendre la loi sur la prévention“**

Cette option consiste à attendre la loi sur la prévention encore en phase de préparation (voir OFSP 2006d). Elle se distingue de l'option „ne rien faire“ par le fait que l'expectative n'est qu'une solution transitoire, avant l'apparition d'une solution viable à moyen terme. Pour l'heure et selon nos connaissances, l'OFSP pense être en mesure de donner la proposition de loi en consultation au milieu de 2008, pour faire entrer la loi en vigueur en 2010.

L'avantage de cette option réside dans le fait qu'elle vise une solution large et approfondie et tient à clarifier tout le paysage de la prévention. Cette approche globale renferme toutefois le risque que la loi échoue pour s'être fixé

des exigences trop élevées. D'une part, on ne peut exclure que la loi ne soit pas prête à temps. D'autre part, on ne sait pas si la loi peut clarifier la question de l'arrangement des acteurs de manière contraignante. Pour finir, on ne sait pas non plus si un arrangement des acteurs, éventuellement clarifié dans un premier projet, resterait ou non dans le texte de loi définitif.

Les chances et les risques de cette option sont importants: si la loi détermine un arrangement des acteurs pour solutionner la mission en réseau de prévention et adopte cette voie d'ici deux à trois ans, cela présentera aussi des avantages pour la prévention du tabagisme. En revanche, si la loi échoue après quelques années, la nécessité d'agir pour le fonds de prévention du tabagisme s'en ressentira d'autant plus, à notre avis (voir option status quo).

Dans une **pondération** approfondie de ces quatre options d'intervention, nous arrivons à la conclusion qu'il n'y a pas forcément besoin d'agir avant un ou deux ans et que les risques de l'option „Status Quo“ sont faibles. Cela dit, plus on attend et plus le risque de réactions politiques se fera pressant, en ce qui concerne les problèmes de légitimation de l'OFSP. Quant à savoir si l'avenir de StraTabac sera fixé d'ici un an et si le programme et l'organe de direction du fonds peuvent servir de base d'orientation stratégique au fonds, nous ne sommes pas en mesure d'en juger. De la même manière, il est impossible de prévoir l'évolution du projet de loi sur la prévention. Plus le projet de loi saura répondre aux attentes et plus il sera accepté positivement en consultation, ce qui amenuisera aussi le risque que le fonds de prévention du tabagisme ne subisse les feux de la critique. Une solution large et satisfaisante qui se dessinerait pour la prévention du tabagisme mériterait donc de patienter pendant un délai d'attente de cinq ans.