



Évaluation de l'exécution du mandat de prestations 2021–2025 de l'Obsan

Executive Summary à l'intention du comité de pilotage de l'Obsan

Lucerne, le 19 décembre 2023

I Autrices et auteurs

Prof. Andreas Balthasar (direction du projet), balthasar@interface-pol.ch

Julia Rickenbacher, coll. (mise en œuvre du projet), rickenbacher@interface-pol.ch

Dr Stefan Essig (collaboration au projet), essig@interface-pol.ch

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Lucerne

Tél +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tél. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Donneur d'ordre

Comité de pilotage de l'Observatoire suisse de la santé (Obsan)

I Direction Évaluation à l'OFSP

Tamara Bonassi, service Évaluation et recherche (E+F)

I Durée

Avril 2023 à décembre 2023

I Référence du projet

Numéro de projet: 23-029; numéro de contrat: 150018152

I Référence bibliographique

Balthasar, A; Rickenbacher, J. et Essig, S. (2023): Évaluation de l'exécution du mandat de prestations 2021–2025 de l'Obsan. Executive Summary à l'intention du comité de pilotage de l'Obsan. Lucerne, INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG.

I Méta-évaluation

Le présent rapport a été commandé par le comité de pilotage de l'Obsan afin d'obtenir des réponses indépendantes et scientifiquement fondées à des questions essentielles. L'interprétation des résultats, les conclusions et les recommandations éventuelles peuvent donc différer de l'opinion ou du point de vue du comité de pilotage de l'Obsan. Le projet de rapport a fait l'objet d'une méta-évaluation du service Évaluation et recherche de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). La méta-évaluation s'appuie sur les normes de qualité de la Société suisse d'évaluation (SEVAL). Les résultats de la méta-évaluation ont été communiqués à l'équipe d'évaluation et pris en compte dans le présent rapport.

Abstract	4
1. Executive Summary	5
1.1 Introduction	5
1.2 Méthodologie et déroulement de l'étude	5
1.3 Résultats et interprétation	6
1.4 Conclusions et recommandations	9

Abstract

L'Observatoire suisse de la santé (Obsan) est un centre de compétences, de services et d'informations. Financé par la Confédération et les cantons, il fournit des analyses sur le système de santé suisse. L'exécution du mandat de prestations 2021–2025 a été évaluée par Interface Politikstudien Forschung Beratung AG à la demande du comité de pilotage de l'Obsan. L'évaluation a pour but de juger la réalisation du mandat de prestations et d'identifier le potentiel d'amélioration. L'évaluation s'appuie sur quatre fondements empiriques: 1) enquête écrite de l'Obsan; 2) analyse des documents et données disponibles; 3) 13 entretiens avec des acteurs suisses importants; 4) trois entretiens avec des membres de la direction d'institutions de référence internationales.

L'évaluation montre que l'Obsan exécute son mandat de prestations avec succès. La satisfaction de la clientèle envers l'Obsan et ses produits est élevée. La demande en faveur de prestations de l'Obsan augmente et les prestations répondent aux besoins de la Confédération et des cantons. Toutefois, l'adaptation des produits aux groupes cibles et la visibilité de l'Obsan pourraient être encore améliorées. Une comparaison avec des institutions étrangères montre que l'Obsan partage de nombreuses caractéristiques et activités qui, dans d'autres pays, sont considérées comme importantes pour les observatoires de la santé. Le principal enjeu concerne le modèle de financement et la situation en matière de ressources de l'Obsan qui en découle. Le modèle, qui comprend deux tarifs différents, est complexe et fastidieux. Les contrats-types ne présentent aucun avantage financier pour les cantons. Il y a donc un risque que moins de contrats-types soient conclus à l'avenir. La hausse des prestations individualisées au cours des dernières années entraîne une baisse de la fourniture des prestations de base en cas de problèmes de capacité en raison de l'insuffisance de ressources en personnel. Recommandations de l'équipe d'évaluation:

1. Au comité stratégique du Dialogue Politique nationale de la santé: sur proposition du comité de pilotage et de la direction de l'Obsan, adapter le modèle de financement par les cantons (*niveau politique*).
2. Au comité de pilotage et à la direction de l'Obsan: déclarer et communiquer plus clairement les prestations de base et les ressources requises par celles-ci et vérifier régulièrement la réalisation des objectifs correspondants (*niveau stratégique*).
3. À la direction de l'Obsan: expliquer au comité de pilotage sous une forme appropriée comment il peut être suffisamment tenu compte des enjeux concernant l'évolution des ressources en personnel, le positionnement dans l'environnement et le développement des compétences méthodologiques au cours de la période du mandat de prestations à venir (*niveau stratégique*).
4. À la direction de l'Obsan: utiliser le nouvel outil ERP (Enterprise Resource Planning) pour optimiser la planification des ressources en personnel (*niveau opérationnel*).
5. À la direction de l'Obsan: investir davantage dans des produits spécifiques aux groupes cibles (*niveau opérationnel*).

■ Mots-clés

Obsan, mandat de prestations, Confédération, cantons, données médicales, modèle de financement

1. Executive Summary

1.1 Introduction

L’Observatoire suisse de la santé (Obsan) est un centre de compétences, de services et d’informations. Financé par la Confédération et les cantons, il fournit des analyses sur le système de santé suisse. L’Obsan se voit confier par la Confédération et les cantons des mandats de prestations portant sur une période de cinq ans. L’exécution du mandat de prestations 2021–2025 a été évaluée par Interface Politikstudien Forschung Beratung AG à la demande du comité de pilotage de l’Obsan. L’évaluation conduite d’avril à décembre 2023 a pour but de juger la réalisation du mandat de prestations et d’identifier le potentiel d’optimisation en vue des futures conventions de prestations. Les questions posées dans le cadre de l’évaluation sont présentées au tableau D 1.1.

1.2 Méthodologie et déroulement de l’étude

L’évaluation s’appuie sur quatre fondements empiriques:

1. Enquête écrite de la direction de l’Obsan
2. Analyse des documents et données disponibles (p. ex. mandat de prestations, évaluation des objectifs annuels, rapport d’analyse de l’évolution de la stratégie commerciale, mandat de contrôle du rôle de l’Obsan dans le contexte de la transformation numérique à l’Office fédéral de la statistique (OFS) et à l’Office fédéral de la santé publique (OFSP), résultats des enquêtes de satisfaction de la clientèle)
3. 13 entretiens avec des acteurs suisses importants (cantons, sections de l’OFSP, représentants de l’OFSP, de l’OFS et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) au sein du comité de pilotage de l’Obsan, direction de l’Obsan, recherche)
4. Trois entretiens auprès d’institutions de référence internationales: Fédération nationale des observatoires régionaux de la santé (France), Observatoire national de la santé (Luxembourg) et European Observatory on Health Systems and Policies

D 1.1: Questions d’évaluation et méthodes

	Méthodes			
	Enquête écrite	Analyse des documents et des données	Entretiens en Suisse	Entretiens auprès d’institutions de référence
Les recommandations issues de la dernière évaluation de 2019 ont-elles été mises en œuvre?	●	●	●	
Le modèle de financement de l’Obsan a-t-il fait ses preuves?	○	●	●	○
Dans quelle mesure l’Obsan a-t-il exécuté le mandat de prestations 2021–2025 jusqu’à présent? Le mandat de base de l’Obsan pour la Confédération et les cantons est-il défini de manière satisfaisante?	●	●	●	
Quels sont les besoins en matière de prestations de l’Obsan? Les cantons/la CDS ou la Confédération ont-ils fait part de nouveaux besoins ou attentes vis-à-vis de l’Obsan qui pourraient être couverts dans le cadre du futur mandat de prestations?	○	●	●	○

	Méthodes			
	Enquête écrite	Analyse des documents et des données	Entretiens en Suisse	Entretiens auprès d'institutions de référence
Comment l'Obsan anticipe-t-il l'évolution du contexte ou y réagit-il? Quel est son rôle dans ce contexte et comment l'Obsan souhaite-t-il évoluer à l'avenir?	●	●	●	○
Quels enseignements peut-on tirer de l'observation des institutions de référence étrangères?		○		●

Légende: ● = méthode pouvant apporter une contribution déterminante aux réponses aux questions d'évaluation ○ = méthode pouvant apporter une contribution complémentaire aux réponses aux questions d'évaluation

Les données ont été recueillies entre mai et septembre 2023.

1.3 Résultats et interprétation

Les résultats de l'évaluation sont présentés ci-après pour les différentes questions d'évaluation.

I Les recommandations issues de la dernière évaluation de l'année 2019 ont-elles été mises en œuvre?

Quatre des recommandations tirées de la dernière évaluation ont été mises en œuvre, deux recommandations l'ont été partiellement et une recommandation n'a pas été suivie.

- Les recommandations relatives au contrôle (E1) et à l'adaptation (E2) du modèle de financement, à l'affinement des domaines de compétences (E3) et à la définition des prestations du mandat de base (E4) dans le mandat de prestations ont été *mises en œuvre*.
- La recommandation relative à la présentation des indicateurs (E6) a été *partiellement mise en œuvre*: la présentation des indicateurs sur le site web de l'Obsan a été clarifiée et améliorée grâce une refonte de la navigation. Néanmoins, les nouveaux travaux de synergie/revues n'ont pas été spécifiquement mis en œuvre pour des raisons de ressources, mais intégrés à des bulletins ou à des rapports. La recommandation relative aux bases de l'obligation de rendre compte (E7) a également été partiellement mise en œuvre: la transparence a été améliorée grâce à la comptabilité analytique introduite en 2019, mais les ressources ne sont pas encore présentées de manière totalement transparente. Un outil de planification des ressources doit être mis en service en 2024 et devrait améliorer la transparence.
- La recommandation relative au renforcement du rôle de l'Obsan dans les innovations concernant les relevés et les registres de données (E5) *n'a pas été suivie*: l'Obsan assume ce rôle, mais toujours dans le cadre de projets isolés.

Les recommandations ont donc été majoritairement mises en œuvre. D'après l'évaluation, les décisions ayant conduit à ce que toutes les recommandations n'ont pas été (totalement) mises en œuvre sont suffisamment motivées et compréhensibles.

I Le modèle de financement de l'Obsan a-t-il fait ses preuves?

Le modèle de financement a été adapté dans le mandat de prestations 2021–2025: la CDS verse désormais une contribution de 50 000 francs par an au titre du financement de base de l'Obsan et les cantons ayant signé un contrat-type ne bénéficient plus d'un tarif réduit

que jusqu'à concurrence de 60% de leur contribution annuelle. Au-delà, le tarif plein s'applique. Ces adaptations ont permis d'éviter le financement croisé de la Confédération aux cantons. Toutefois, les contrats-types ne sont plus attractifs pour les cantons sur le plan financier. L'évaluation de 2019 évoquait déjà la problématique de l'opportunisme et concluait que les incitations à signer un contrat-type sont faibles, notamment pour les grands cantons. Cette situation a continué de s'accroître avec la limitation des tarifs réduits. Le système est complexe, difficile à comprendre et laborieux sur le plan administratif, sans que cela ne présente un quelconque intérêt. Par conséquent, il y a un risque que le nombre de cantons signant un contrat-type diminue à l'avenir. Il en résulterait à la fois une réduction de la contribution des cantons au financement de base et un affaiblissement de la sécurité de planification pour l'Obsan. Pour que les coûts soient couverts, il faudrait par ailleurs que les tarifs soient adaptés au renchérissement et que toutes les prestations sociales incluses.

Dans ce contexte, la conclusion de l'évaluation est que le modèle de financement n'a que partiellement fait ses preuves et que des adaptations sont nécessaires.

I Dans quelle mesure l'Obsan a-t-il exécuté le mandat de prestations 2021–2025 jusqu'à présent et le mandat de base de l'Obsan est-il défini de manière satisfaisante?

Selon l'évaluation, l'exécution du mandat de prestations 2021–2025 par l'Obsan suit son cours. Cela est notamment démontré par les deux résultats suivants:

- *Satisfaction élevée de la clientèle:* l'enquête auprès de la clientèle et les entretiens avec des clients menés par l'OFSP et les cantons révèlent une satisfaction élevée envers l'Obsan et ses prestations. Les clients apprécient principalement la compétence, la neutralité et l'indépendance de l'Obsan.
- *Objectifs en grande partie atteints, retards en raison de ressources en personnel insuffisantes ou de retards dans les livraisons de données:* la majorité des objectifs ont été atteints et l'Obsan met en œuvre des activités dans tous les domaines thématiques prévus par le mandat de prestations. Lorsque des objectifs n'ont pas été atteints, cela était le plus souvent imputable à des problèmes de ressources ou à des retards dans les livraisons de données. Comme le montrent les données financières, les prestations de l'Obsan sont très demandées et le nombre de mandats, en particulier de cantons sans contrat-type, a fortement augmenté. La part du financement des mandats (fonds de tiers) par rapport au financement de base a progressé, ce qui constitue un défi pour l'Obsan car il en résulte un recul des prestations de base.

Le mandat de base semble globalement défini de manière satisfaisante. Cependant, la distinction entre prestations de base et prestations individualisées n'est pas claire pour tous les acteurs, notamment à l'OFSP. Cette distinction est devenue plus claire depuis la dernière évaluation de 2019, mais peut encore être améliorée. L'Obsan devrait communiquer plus clairement quels produits relèvent des prestations de base et lesquels font partie des prestations individualisées.

I Quels sont les besoins en matière de prestations de l'Obsan? Les cantons/la CDS ou la Confédération ont-ils fait part de nouveaux besoins ou attentes vis-à-vis de l'Obsan qui pourraient être couverts dans le cadre du futur mandat de prestations?

La forte demande croissante évoquée précédemment indique que les prestations de l'Obsan répondent à un besoin des cantons/de la CDS et de la Confédération. Les clients de l'Obsan interrogés confirment également que les prestations répondent à leurs besoins et à leurs attentes: organisme neutre, indépendant et digne de confiance, l'Obsan fournit des informations de grande qualité sur le système de santé en tenant compte des besoins de la Confédération et des cantons.

L'équipe d'évaluation pense qu'il existe un potentiel d'amélioration en ce qui concerne le ciblage de la communication: les représentants des cantons souhaitent des produits spécifiques aux groupes cibles ou une présentation des résultats plus adaptée aux destinataires. Le rapport d'analyse de l'évolution de la stratégie commerciale de l'Obsan identifie lui aussi le développement de la gamme de produits sur le plan de la lisibilité et de la visualisation comme un potentiel. À l'avenir, le besoin en évaluations supracantoniales pourrait également être plus important.

I Comment l'Obsan anticipe-t-il l'évolution du contexte ou y réagit-il? Quel est son rôle dans ce contexte et comment l'Obsan souhaite-t-il évoluer à l'avenir?

D'une manière générale, les trois évolutions du contexte suivantes sont particulièrement importantes pour l'Obsan:

- *Transformation numérique / DigiSanté*: l'OFSP et l'OFS ont l'obligation d'impliquer davantage l'Obsan dans le programme DigiSanté. Mais l'Obsan s'engage également par d'autres biais dans la transformation numérique, par exemple à travers une demande de projet auprès de l'Administration numérique suisse.
- *Positionnement dans l'environnement*: l'Obsan doit examiner continuellement son positionnement par rapport aux prestataires privés, à l'OFS et à l'OFSP. Alors que l'Obsan profite d'un accès privilégié aux données, il perdra cet avantage si cet accès devait également être facilité pour les acteurs privés. Par ailleurs, il est déjà arrivé qu'un prestataire privé reprenne et vende des modèles de l'Obsan. À l'heure actuelle, les domaines de compétence de l'Obsan et de l'OFS sont bien coordonnés. Cependant, l'OFS développe ses compétences dans le domaine de la science des données et peut aussi proposer des prestations à des tiers. C'est pourquoi il faudra également s'assurer à l'avenir que l'OFS et l'Obsan se complètent de façon optimale. Enfin, il est possible que l'OFSP réalise lui-même davantage d'analyses à l'avenir. L'Obsan est néanmoins bien positionné à cet égard en raison de ses compétences et de sa fonction transversale entre la Confédération et les cantons.
- *Évolutions technologiques*: il ressort du rapport d'analyse de l'évolution de la stratégie commerciale, des entretiens et de l'observation des institutions de référence internationales que l'intelligence artificielle est une innovation majeure qui pourrait constituer une concurrence ou une ressource importante.

L'équipe d'évaluation a le sentiment que l'Obsan joue aujourd'hui un rôle plutôt réactif face à l'évolution du contexte. La prise en compte des tendances et des besoins dépend plus des initiatives et des ressources des collaborateurs individuels qu'elle n'est systématique. Selon la direction de l'Obsan, la création d'équipes transversales dans le cadre de la nouvelle stratégie commerciale a été définie comme un axe de développement en vue d'optimiser l'adaptabilité stratégique. L'équipe d'évaluation juge ce point important pour que l'Obsan soit en mesure de réagir activement à l'évolution du contexte.

I Quels enseignements peut-on tirer de l'observation des institutions de référence étrangères?

D'après l'évaluation, l'Obsan est similaire aux autres observatoires de la santé. Certains risques et opportunités auxquels sont confrontés les observatoires de la santé peuvent constituer des pistes de réflexion pour l'Obsan quant à son évolution.

- *Similitude*: l'Obsan partage avec les institutions étrangères de nombreuses caractéristiques et activités qui, dans d'autres pays, sont considérées comme importantes pour les observatoires de la santé. Dans les domaines examinés – mandat, bases, produits, financement et gouvernance –, l'Obsan répond ainsi à la grande majorité des attentes

qui y sont observées. Par exemple, l’Obsan bénéficie de la confiance des décideurs, est indépendant de tout intérêt particulier et propose des produits de grande qualité.

- *Risques et opportunités*: dans le contexte du système de santé fragmenté de la Suisse, le risque d’un accès limité aux données et de la valeur informative limitée des données, considéré comme important au plan international, est également pertinent pour l’Obsan. En ce qui concerne les opportunités, l’élargissement de la conception de la santé ouvre des domaines d’activité intéressants. De même, l’intelligence artificielle, qui ne cesse de gagner du terrain, représente une opportunité potentielle pour le travail de l’Obsan.

1.4 Conclusions et recommandations

Selon l’équipe d’évaluation, l’exécution du mandat de prestations 2021–2025 par l’Obsan est globalement en bonne voie. Les prestations de l’Obsan sont très demandées et répondent aux besoins et aux attentes de la Confédération et des cantons. Toutefois, l’adaptation des produits aux groupes cibles et la visibilité de l’Obsan pourraient être encore améliorées. L’évaluation montre que le principal enjeu concerne le modèle de financement ainsi que la situation en matière de ressources et la sécurité de planification de l’Obsan qui en découlent. Le modèle, qui comprend deux tarifs différents, est complexe et fastidieux. Les contrats-types ne présentent aucun avantage financier pour les cantons. Il y a donc un risque que moins de contrats-types soient conclus à l’avenir. De surcroît, la hausse des prestations individualisées au cours des dernières années entraîne une baisse de la fourniture des prestations de base en cas d’insuffisance de ressources en personnel.

En conséquence, l’équipe d’évaluation formule cinq recommandations au niveau politique (recommandation 1), stratégique (recommandations 2 et 3) et opérationnel (recommandations 4 et 5):

1. *Adapter le modèle de financement des cantons*: l’équipe d’évaluation recommande au comité stratégique du Dialogue Politique nationale de la santé, sur proposition du comité de pilotage et de la direction de l’Obsan, d’adapter le modèle de financement par les cantons.
2. *Garantir la fourniture des prestations de base par une définition et une communication claires ainsi qu’un contrôle des objectifs*: l’équipe d’évaluation recommande au comité de pilotage et à la direction de l’Obsan de déclarer et de communiquer plus clairement les prestations de base et les ressources requises par celles-ci et de vérifier régulièrement la réalisation des objectifs correspondants.
3. *Répondre aux enjeux en matière de personnel, de positionnement et de méthodes*: l’équipe d’évaluation recommande à la direction de l’Obsan d’expliquer au comité de pilotage sous une forme appropriée comment il peut être suffisamment tenu compte des enjeux concernant l’évolution des ressources en personnel, le positionnement dans l’environnement et le développement des compétences méthodologiques au cours de la période du mandat de prestations à venir.
4. *Utiliser un outil ERP pour optimiser la planification des capacités à long terme*: l’équipe d’évaluation recommande à la direction de l’Obsan d’utiliser le nouvel outil ERP (Enterprise Resource Planning) pour optimiser la planification des ressources en personnel.
5. *Investir davantage dans des produits spécifiques aux groupes cibles*: l’équipe d’évaluation recommande à la direction de l’Obsan d’investir davantage dans des produits spécifiques aux groupes cibles.