



Evaluation du Programme d'action Environnement et Santé (PAES) **Executive Summary**

Oliver Thommen Dombois, coordination du projet et évaluation globale
Charlotte Braun-Fahrländer, direction du projet évaluation globale
Institut de médecine sociale et préventive de l'université de Bâle

Heidi Hofmann, évaluation du processus régions pilotes
Ruth Kaufmann-Hayoz, direction de l'évaluation des processus régions pilotes
Poste de coordination interfacultaire d'écologie générale de l'université de Berne

Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Février 2007

Impressum

Numéros de contrats :	98.000884 et 02.000900
Durée de validité :	mai 1999 à février 2007
Période de relevé des données :	mai 1999 à août 2006
Direction du projet d'évaluation à l'OFSP :	Herbert Brunold, section Politique de recherche, évaluation et rapports (RER) de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)
Méta-évaluation :	Le rapport intégral a fait l'objet d'une méta-évaluation par l'OFSP (section RER). La méta-évaluation (contrôle de qualité scientifique et éthique d'une évaluation) se base sur les normes d'évaluation de la Société suisse d'évaluation SEVAL.
Références :	www.health-evaluation.admin.ch http://www.ispm-unibasel.ch/ http://www.ikaof.unibe.ch/forschung/apug/index.html
Traduction :	française par Linguapool GmbH, Zurich anglaise par bmp translations AG, Bâle

Abstract

Le plan d'action suisse Environnement et Santé (PAES) a été élaboré en 1997 par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en collaboration avec d'autres offices fédéraux et appliqué par l'OFSP de 1998 à 2007. A cet effet, un service Santé et Environnement, puis en 2005 une section Santé et Environnement ont été créés.

Les origines du PAES remontent à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio en 1992. A l'époque, les Etats participants ont adopté dans le cadre de l'Agenda 21 sur le développement durable un chapitre consacré à la « Protection et (à) l'encouragement de la santé humaine ». A la base, l'idée principale était la nécessité de préserver et de promouvoir tant la santé publique que la santé de l'environnement. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a invité ses membres à élaborer des plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé afin de mettre en pratique ces réflexions.

Dans le cadre du programme d'action (PA) sur le PAES suisse, quatre instruments (régions pilotes, pool d'innovations, mise en réseau, communication) ont été mis sur pied entre 2001 et 2007 pour répandre le message selon lequel la pensée et l'action conformes à l'environnement et à la santé s'influencent et s'encouragent mutuellement, et pour réaliser des effets correspondants dans les domaines du savoir, de l'action et des conditions cadres. Le programme complexe et très novateur a été soigneusement réalisé, adapté et amélioré en permanence à l'aide d'une évaluation continue du processus (« programme apprenant »). Les succès à effet durable les plus convaincants ont été réalisés à l'aide de l'instrument des régions pilotes et dans le domaine des conditions cadres.

Mots clés : plan d'action, environnement et santé, durabilité, évaluation de programme, régions pilotes, habitation, nature, mobilité, prévention structurelle

Sommaire

1	Objectifs et moyens du programme d'action PAES.....	5
2	Mandat d'évaluation et procédure.....	5
3	Résultats et recommandations du rapport d'évaluation intermédiaire 2004	6
4	Questions directrices pour l'évaluation finale	7
5	Réponses aux questions directrices.....	8
5.1	Questions d'ordre général	8
5.2	Instrument « régions pilotes »	10
5.3	Instrument « Mise en réseau »	13
5.4	Instrument « Pool d'innovations »	14
6	Recommandations.....	15

1 Objectifs et moyens du programme d'action PAES

Le plan d'action suisse Environnement et Santé (PAES) a été élaboré en 1997 par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en collaboration avec d'autres offices fédéraux et appliqué par l'OFSP de 1998 à 2007. A cet effet, un service Santé et Environnement, puis en 2005 une section Santé et Environnement ont été créés.

Les origines du PAES remontent à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio en 1992. A l'époque, les Etats participants ont adopté, dans le cadre de l'Agenda 21 sur le développement durable, un chapitre consacré à la « Protection et (à) l'encouragement de la santé humaine ». A la base, l'idée principale était la nécessité de préserver et de promouvoir tant la santé publique que la santé de l'environnement. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a invité ses membres à élaborer des plans d'action nationaux pour l'environnement et la santé afin de mettre ces réflexions en pratique. Dans le cadre du programme d'action (PA) sur le PAES suisse, quatre instruments (régions pilotes, pool d'innovations, mise en réseau, communication) ont été mis sur pied entre 2001 et 2007 pour répandre le message selon lequel la pensée et l'action respectueuses de l'environnement et de la santé s'influencent et s'encouragent mutuellement, et réaliser des effets correspondants dans les domaines du savoir, de l'action et des conditions cadres.

Les objectifs principaux du programme d'action sont les suivants :

- 1) Savoir: La pensée et l'action respectueuses à la fois de l'environnement et de la santé s'influencent et se promeuvent mutuellement. Le savoir de la population quant à cet état de fait augmente.
- 2) Agir: La proportion d'institutions publiques et privées agissant en commun dans le domaine Environnement et Santé (E&S) augmente.
- 3) Conditions cadres: Les structures qui favorisent une collaboration durable entre les institutions publiques et privées dans le domaine Environnement et Santé sont en nombre croissant.

Dans chacune des trois **régions pilotes** (RégP), un domaine thématique est mis en place de manière exemplaire : « Nature et bien-être » dans la RegP Thal, « Habitation et bien-être » dans la RegP Aarau-Telli et « Mobilité et bien-être » dans la RegP Crans-Montana. A cet effet, un message spécifique au thème ainsi que des objectifs concernant le savoir, l'action et les conditions cadres sont formulés pour chacune des régions. L'objectif principal de la **mise en réseau** est l'établissement et l'entretien de contacts avec des partenaires importants du point de vue stratégique. Le **pool d'innovations** a pour but de promouvoir la réalisation de projets exemplaires avec potentiel de rayonnement par des financements de démarrage. La **communication** soutient les autres instruments en faisant de la sensibilisation sur le thème Environnement et Santé et la diffusion des expériences.

Le programme d'action du PAES a disposé, pour la période entre 2001 et 2006, d'un budget d'environ 8,6 millions de francs suisses, et le PAES (1997/8-2006) a joui de moyens qui au total se sont montés à 10,4 millions de francs.

2 Mandat d'évaluation et procédure

L'Institut de médecine sociale et préventive (ISPM) de l'université de Bâle a réalisé dès le démarrage du PAES l'évaluation externe du programme global. D'une part, le processus de mise en œuvre a été évalué, avec pour question centrale le fait de savoir si les différentes activités convenaient à la réalisation des objectifs du programme d'action (évaluation du processus). D'autre part, la réalisation des objectifs thématiques spécifiques sur la base d'indicateurs sélectionnés a été examinée (évaluation des résultats). Les résultats de l'évaluation ont été discutés régulièrement avec la direction du programme, en vue d'une optimisation permanente de la mise en œuvre du programme (évaluation formative). Par ailleurs, l'évaluation du processus de l'instrument régions pilotes a été confiée en 2001 au bureau de coordination interfacultaire pour l'écologie générale (IKAÖ) de l'université de Berne, en sous-traitance par l'université de Bâle.

L'objet de l'**évaluation du processus** a été essentiellement la mise en œuvre de l'instrument « régions pilotes ». Le processus a été décrit (éléments descriptifs) et évalué (éléments normatifs) en rapport avec les objectifs du programme de mise en œuvre. Les résultats de l'évaluation ont été communiqués à la direction du programme et des instruments, et ont servi à l'amélioration continue de la réalisation.

Pour l'**évaluation des résultats** dans les régions pilotes, des indicateurs ont été définis en partant des objectifs visés qui avaient été formulés pour les trois domaines thématiques. Fin 2001, la situation initiale concernant ces indicateurs a été recensée dans les régions et ce, de façon limitée au domaine thématique spécifique de chaque région. Mais comme toutes les régions pilotes ont aussi exercé des activités dans l'un des autres domaines thématiques, ou les deux, la focalisation s'est dirigée, lors de l'enquête consécutive (2006), sur les activités réalisées – indépendamment du thème principal respectif.

Comme **sources d'information** on a utilisé les résultats des enquêtes régionales représentatives réalisées en 2001 et 2006¹ dans les RégP, les conventions annuelles, les rapports annuels et les rapports d'expérience, ainsi que les concepts de continuation des RégP. Ont également été intégrés les rapports d'autoévaluation ainsi que d'autres documents de la section Santé et Environnement. En outre, des renseignements téléphoniques ont été demandés auprès des trois responsables RégP et des visites personnelles ont eu lieu dans les régions pilotes. De plus, les responsables des postes de médiation du pool d'innovations, ainsi que la direction de l'office et de la section et huit autres personnes qui n'étaient pas directement impliquées dans la réalisation du programme (« point de vue externe ») ont été interviewés. Enfin, pour examiner l'effet de démonstration des régions pilotes sur d'autres régions, une enquête téléphonique a été réalisée dans des régions cibles sélectionnées.

En 2004, un rapport intermédiaire complet a été rédigé. Des recommandations ont été données pour les années restantes et les questions essentielles pour l'évaluation finale ont été formulées.

L'instrument de communication est commenté dans la présente synthèse, en premier lieu en rapport avec les autres instruments (RégP, pool d'innovations, mise en réseau).

3 Résultats et recommandations du rapport d'évaluation intermédiaire 2004

Toutes les **régions pilotes** se sont beaucoup engagées et ont lancé des projets à thèmes multiples. Elles ont pu les construire sur des réseaux actifs et de bonne qualité et ont bénéficié d'une présence croissante dans les médias, particulièrement en 2003. Un certain rayonnement (observation des activités au-delà de la région) a également été constaté sur les régions avoisinantes. Dans l'ensemble, l'évaluation intermédiaire sur les régions pilotes a révélé que l'instrument « régions pilotes » est approprié pour récolter des expériences importantes dans le domaine Environnement et Santé. Toutefois, s'agissant de la réalisation des effets relatifs aux objectifs thématiques du programme d'action, ceux-ci jusque là n'ont pu être réalisés que de manière ponctuelle. Cet état de fait peut s'expliquer notamment par l'observation d'une certaine divergence entre les objectifs du programme d'action, la réalité des problèmes, et les objectifs correspondants dans les RégP.

Le **pool d'innovations** a pu soutenir le nombre prévu de projets, ce qui a déclenché des investissements considérables pour le programme d'action. La plupart des projets ont été établis dans le domaine thématique « Mobilité et bien-être ». Par ailleurs, l'exigence de soutenir surtout des projets novateurs n'a pu être satisfaite que dans quelques cas. En effet, les ressources limitées de la direction des instruments n'ont pas toujours été suffisantes pour mener à bien le suivi étroit nécessaire des projets dans leur formulation, l'encadrement des

¹ Dans le cas de Crans-Montana, une enquête a également eu lieu en 2004. En outre, on dispose de données pour deux communes comparatives régionales – Zermatt et Bagnes – pour 2004 et 2006.

activités de communication et la diffusion continue. Seule une partie relativement petite des projets a été poursuivie ou copiée.

En ce qui concerne l'instrument « **Mise en réseau** », la mise en œuvre a été retardée en raison d'un changement répété dans les personnes responsables de ce domaine. Néanmoins, la communication et la collaboration au niveau fédéral ont été nettement améliorées par le programme d'action et la « santé », le « bien-être » et la « qualité de vie » ont été davantage thématiques dans d'autres domaines politiques. Une grande partie des partenaires prévus a été intégrée au réseau. L'obtention d'une implantation institutionnelle stable et d'une prise de responsabilité n'était pas encore assurée au niveau fédéral. De nouveaux programmes fédéraux ont été lancés, qui ont présenté parfois des recoupements importants au niveau du contenu par rapport au programme d'action (p. ex. AMEPA² de la stratégie durabilité, Suisse Balance³). Ceci a montré que malgré des premiers succès dans la collaboration (p. ex. avec l'Office fédéral du sport⁴), des coopérations vraiment intersectorielles n'ont eu lieu que sporadiquement dans les décisions stratégiques des offices fédéraux et que le programme d'action PAES n'est parvenu que trop peu à s'établir dans ces domaines en tant que programme fédéral central.

Dans l'instrument « **Communication** », des adaptations importantes ont été effectuées à partir de mi-2003 et les activités ont été renforcées. Le site Internet PAES et la Newsletter trimestrielle ont été largement diffusés. Toutefois, le nombre de liens vers la page d'accueil PAES sur les sites Internet des partenaires s'est révélé insuffisant.

Pour la phase finale du programme (2004-2006) il a été recommandé :

- de mettre l'accent dans les régions pilotes, d'un côté sur la garantie de la continuité des projets après l'expiration de l'aide financière de l'OFSP et de l'autre côté, sur la réalisation de l'effet de démonstration qui est visé (rayonnement sur des régions cibles potentielles) ;
- pour le pool d'innovations, d'une part, de placer les messages du programme d'action davantage au centre des projets et d'autre part, d'encourager la commercialisation ciblée des projets dans des régions présentant peu de projets jusque-là ;
- pour l'instrument « Mise en réseau », de renforcer l'intégration des partenaires de réseau et de les rendre plus visibles vers l'extérieur, ainsi que de clarifier le rapport avec les programmes apparentés et le rôle des cantons dans le réseau ;
- dans la communication, de renforcer la présence médiatique du programme d'action, de s'efforcer d'obtenir des articles dans les quotidiens à fort tirage et de disposer d'une meilleure communication pour le réseau existant ainsi que pour la stratégie du programme général à moyen et long terme.

4 Questions directrices pour l'évaluation finale

A la suite du rapport intermédiaire 2004, l'OFSP a formulé les questions directrices suivantes pour l'évaluation finale :

Questions d'ordre général :

1. Le concept choisi par le PAES (quatre instruments, collaboration approfondie avec des régions pilotes, etc.) a-t-il fait ses preuves ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ?
2. Les recommandations tirées de l'évaluation intermédiaire 2004 par la direction du programme ont-elles été appliquées ?
3. Les objectifs visés par le programme ont-ils été atteints ?
4. Quelles recommandations générales peuvent être tirées des découvertes faites pour de futurs programmes comparables ?

Instrument régions pilotes :

5. Les objectifs visés ont-ils été atteints ?

² L'abréviation AMEPA signifie « alimentation, mouvement, et production agricole » (http://www.apug.ch/files/strategie_AMEPA_d.pdf). Le programme a été intégré dans le PAES fin 2004.

³ Informations sous <http://www.suissebalance.ch>.

⁴ Cf. des parties de la politique en matière de sport (http://www.hepa.ch/gf/gf_baspo/sportpol_202d.pdf).

6. Les régions pilotes sont-elles des modèles appropriés pour récolter les expériences de mise en œuvre dans le domaine Environnement et Santé et les diffuser dans toute la Suisse ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ? L'effet de démonstration a-t-il fonctionné ?

Instrument Mise en réseau :

7. Les objectifs visés ont-ils été atteints ?
8. La mise en réseau est-elle un moyen approprié pour la diffusion et l'implantation du thème Environnement et Santé en Suisse ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ?

Instrument Pool d'innovations :

9. Les objectifs visés ont-ils été atteints ?
10. Le pool d'innovations avec ses conditions cadres (critères de soutien, indications de budget, etc.) représente-t-il un instrument approprié pour organiser la création de projets modèles et les diffuser dans toute la Suisse ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ?

L'avenir du programme :

11. Le domaine Environnement et Santé doit-il être regroupé et soutenu à l'avenir également sous la forme d'un plan d'action avec un programme d'action correspondant ? Si oui, de quoi faut-il tenir compte ?

5 Réponses aux questions directrices

Les réponses aux questions directrices sont développées ci-dessous (cf. chiffre 4), à l'exception de la question 4. Cette dernière est abordée avec la question 11 au chapitre 6 (Recommandations).

5.1 Questions d'ordre général

Le concept choisi par le PAES (quatre instruments, collaboration approfondie avec des régions pilotes, etc.) a-t-il fait ses preuves ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ? (Question 1)

Le bilan de ce programme innovant et complexe est mixte: avec les régions pilotes, les objectifs fixés ont été pour la plupart atteints. Ce n'a été que partiellement le cas pour les trois autres instruments. L'emploi simultané de quatre instruments différents ne s'est pas révélé optimal au vu des moyens relativement modestes mis à disposition. En rétrospective, il aurait été plus judicieux de concentrer le concept du programme sur l'instrument RégP, en soutenant ce dernier par une communication professionnelle. On peut également tirer de nombreux enseignements des expériences faites avec les autres instruments. Les points forts et les points faibles de l'approche sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> • approche novatrice de la mise en réseau d'un thème intersectoriel dans la perspective du développement durable • programme d'action quinquennal avec autoévaluation et évaluation continues par des tiers (« programme apprenant ») • Instrument régions pilotes – développements institutionnels et résultats de projet concrets • approche « advocacy for health » 	<ul style="list-style-type: none"> • objectifs du programme trop généraux et ne pouvant être rendus opérationnels => une évaluation quantitative des résultats n'est pas possible • dispersion des forces du fait des quatre instruments • compétences ciblées pour la communication nationale et régionale • du fait de la focalisation prédéfinie sur les thèmes Environnement et Santé, d'autres domaines importants ont parfois été exclus • guère d'« advocacy for the environment » dans le domaine de la santé

Le PAES a relié de manière innovante les domaines thématiques Environnement et Santé. Il a été possible de mettre en place un réseau de partenaires de différents domaines thématiques au sein et à l'extérieur des pouvoirs publics. Grâce au PAES, des projets de collaboration concrets ont pu être élaborés et des préoccupations relatives à la santé ont pu être désormais intégrées dans d'autres domaines politiques (« advocacy for health »). Un potentiel d'amélioration se situe notamment dans la formulation d'objectifs réalistes et applicables et dans une plus forte priorisation sur des éléments centraux du programme. Avec le modèle des régions pilotes, le PAES a pris une nouvelle voie et montré avec succès la manière de réaliser un programme fédéral pour la promotion de l'environnement et de la santé, conjointement avec des partenaires locaux et régionaux. Les précieuses expériences faites ont une importance bien au-delà du programme concret.

Question supplémentaire: le concept/modèle d'évaluation du PAES était-il adéquat ?

La claire distinction entre l'évaluation du processus et celle des résultats a en principe fait ses preuves. Par l'utilisation permanente des résultats au sens d'une évaluation formative, des améliorations décisives ont été réalisées.

Dans l'évaluation, l'accent a été principalement mis sur l'élément essentiel du PAES, à savoir les RégP. En conséquence, cet instrument a été évalué de façon approfondie, tandis que l'évaluation des trois autres instruments (mise en réseau, pool d'innovations, communication) n'a pas été aussi poussée, au vu des moyens à disposition.

Cependant, l'analyse des effets prévue dans le cadre de l'évaluation des résultats (comparaison avant-après concernant le comportement/les attitudes/les connaissances parmi la population des régions pilotes) n'a malheureusement pas pu être réalisée de manière satisfaisante. La condition à cela aurait été de disposer d'objectifs quantifiables et réalistes, adaptés aux conditions préalables dans les RégP, avec des indicateurs appropriés. De plus, au lieu de données comparatives nationales, des données régionales auraient été plus utiles.

Des processus comme la stabilisation de partenariats/coopérations et la mise en place de réseaux (surtout dans les RégP), qui ont été stimulés par le programme et ont entraîné des modifications institutionnelles, ont été pris en compte par l'évaluation des processus. En rétrospective, l'évaluation de ces aspects structurels – par rapport à l'analyse des effets concernant les connaissances et le comportement individuels – aurait dû revêtir une importance plus grande dans le concept d'évaluation.

Les recommandations tirées de l'évaluation intermédiaire par la direction du programme ont-elles été mises en application ? (Question 2)

La majeure partie des recommandations du rapport intermédiaire 2004 a été intégrée dans les objectifs de travail PAES 2005 par les directions de programme et d'instruments et appliquées pour la plupart – avec plus ou moins de succès.

Les objectifs visés par le programme ont-ils été atteints ? (Question 3)

Les objectifs d'ordre supérieur (voir chiffre 1) n'ont pu être opérationnalisés. Par conséquent une vérification quantitative de la réalisation des objectifs n'a pas été possible. La réalisation des objectifs sur « Agir » et sur les « conditions cadres » a toutefois été soumise à un examen qualitatif. Il est alors possible de faire certaines affirmations sur la réalisation des objectifs du « savoir », mais uniquement pour la RégP Thal (voir ci-dessous, chiffre 5.2).

L'« action commune » des institutions publiques et privées dans le domaine Environnement et Santé s'est intensifiée essentiellement dans les régions pilotes, ceci grâce au mandat commun de deux acteurs locaux pour la médiation régionale dans le cadre du pool d'innovations. Cela est également observé dans certains cas au niveau de l'administration fédérale. Des succès sporadiques ont ainsi pu être obtenus. Au sein de l'OFSP, la section Environnement et Santé a été créée. Sa mission principale consiste à mettre en œuvre le programme d'action du PAES. En outre, la section a également développé un centre d'information pour pouvoir répondre aux questions relatives à la santé, en rapport avec l'environnement (particules fines, ozone, chaleur, ambroisie), questions qui étaient en fait en dehors des thèmes traités par le PAES. De nouvelles coopérations entre l'OFSP et essentiellement des organisations externes, c'est-à-dire avec d'autres offices fédéraux (p. ex. ARE, OFEN) ainsi qu'avec des institutions de l'économie privée (p. ex. Union des paysans) ont vu le jour dans le domaine E&S. Au sein de l'OFSP, il n'y a guère eu d'actions communes réalisées par rapport au PAES⁵, ou par rapport au programme « Suisse Balance », programme au contenu analogue, dans lequel l'OFSP est impliqué de manière déterminante.

5.2 Instrument « régions pilotes »

Le programme d'action PAES prévoit à titre d'exemple la mise en œuvre d'un domaine thématique dans chacune des trois régions pilotes. Les réseaux régionaux existants ont reçu un soutien financier pendant cinq ans, ainsi qu'un encadrement spécialisé. En plus d'une amélioration du savoir spécifique au thème, il s'agit aussi d'obtenir des changements des conditions cadres et du comportement. Pour le domaine thématique « Habitation et bien-être », la région pilote Aarau/Telli a été sélectionnée, pour le domaine thématique « Mobilité et bien-être » la région de Crans-Montana et pour le domaine thématique « Nature et bien-être » la région de Thal.

Les objectifs visés ont-ils été atteints ? (Question 5)

Au niveau du processus

La réalisation des objectifs au niveau du processus a été différenciée d'une part selon l'effectivité (effet des projets) et d'autre part selon la création de coopérations ayant pour contenu la réunion de thèmes relatifs à l'environnement et à la santé.

Effectivité

L'effectivité des projets est réjouissante : une grande partie des objectifs définis dans les projets ont pu être atteints, tandis que quelques objectifs ont dû être adaptés au fil de la réalisation des projets. Tous les responsables des régions pilotes ont été très actifs et engagés pendant les cinq ans qu'a duré le PAES. L'investissement (output) important est attribuable à divers facteurs :

- Les documents de planification définis par l'OFSP (conventions annuelles, rapports annuels et contrats cadres) ont exigé des RégP de consigner avec précision tous les objectifs, prestations et effets des différents projets. Ceci a eu des répercussions positives sur la réalisation du projet. Les documents ont permis en outre aux RégP, comme à l'évaluation externe, de procéder à une évaluation des projets sans grand investissement supplémentaire.
- Au cours de la première moitié du programme d'action (2001-2003), les RégP ont réalisé dans l'ensemble un très grand nombre de projets. Par la suite, le programme a regroupé quelques projets d'importance moyenne. Ce regroupement s'est avéré utile et

⁵ Il existe toujours une activité parallèle à thème similaire au sein de l'OFSP (train de mesures national Alimentation et Mouvement de la section Jeunesse, Alimentation et Mouvement).

très efficace, car ce sont surtout des projets avec des objectifs clairs qui ont été réalisés en vue d'une communication fructueuse.

- La durée du programme sur plusieurs années, l'étroit encadrement des RégP par la direction du programme, ainsi que l'évaluation externe des processus ont conduit à une amélioration continue de la gestion de projet.

De façon générale, les objectifs définis pour les différents projets ont été mieux réalisés que les objectifs visés par le programme⁶. Cela était prévisible et dû au fait que les effets dépendent de nombreux facteurs différents (p. ex. étendue de la participation, facteurs externes, finances, développement de projets, etc.), qui sont difficiles à évaluer lors de la planification.

Mise en place de coopérations à long terme

La poursuite de nombreux projets initiés dans le cadre du PAES est assurée. Les régions pilotes ont pu mettre en place des réseaux solides fonctionnant bien, jetant ainsi une base solide pour des projets supplémentaires. Les concepts de continuation élaborés pour la RégP (pour la période suivant le PAES) reflètent ce fait. En décembre 2006 déjà, quelques mois seulement après les manifestations de clôture dans les RégP, les trois régions pilotes ont pu annoncer des succès concernant des projets supplémentaires. Dans toutes les RégP, de nouvelles coopérations ont été établies et cela continue à ce jour. Dans certains cas isolés, une collaboration entre organisations du domaine Environnement et Santé a vu le jour. Des acteurs de domaines plutôt éloignés des questions relatives à l'environnement et à la santé (p. ex. intégration, tourisme), ont toutefois été sensibilisés aux aspects de l'environnement et de la santé et les ont en partie intégrés dans leurs activités.

Au niveau des résultats

Réalisation des objectifs dans les domaines Savoir, Agir et Conditions-cadres

Le degré de réalisation des objectifs pour le domaine « Conditions-cadres » a été nettement plus élevé que celui des domaines « Savoir » et « Agir ». Dans les RégP, les objectifs ont été réalisés avec succès, surtout en ce qui concerne les institutions et les infrastructures (niveau structurel) et moins en ce qui concerne le comportement, les attitudes ou le savoir (niveau comportemental). En outre, des effets positifs ont parfois été observés dans les RégP, dans des domaines thématiques pour la mise en œuvre desquels les RégP n'avaient pas été spécifiquement sélectionnés et pour lesquels, les indicateurs initialement prévus n'ont pas été pris en compte (p. ex. protection contre la fumée passive à Crans-Montana ou projets d'exercice physique à Thal). Toutefois, la comparaison avant-après prévue pour l'analyse des effets n'a pu être réalisée que pour les objectifs des RégP qui correspondaient à ceux du PAES. Ces objectifs ont pu être atteints qu'en partie. De plus, dans certains domaines d'action, des modifications positives partiellement significatives ont été révélées sur les cinq ans⁷.

L'évaluation de la réalisation des objectifs a rencontré des difficultés en raison de plusieurs facteurs. D'une part, les objectifs prioritaires des RégP ne se recoupent dès le début que partiellement avec ceux du programme d'action dans les trois domaines thématiques. De plus, c'est là où les objectifs du programme d'action se révèlent peu conformes à la réalité des problèmes et à la nécessité d'agir⁸ des régions pilotes, que l'on constate les plus grandes divergences. Rétrospectivement, le fait d'obliger les RégP à un domaine thématique prédéfini est à qualifier de restrictif. En effet, au cours des négociations sur les programmes annuels respectifs des RégP, il a fallu procéder à des adaptations justifiées des objectifs de programme pour les RégP, mais qui ne se sont pas repercutées sur les documents officiels de l'OFSP (p. ex. au niveau des indicateurs économiques). La preuve d'effectivité initialement prévue, basée

⁶ Dans la RégP de Thal, p. ex., dans le cadre du projet d'exercice physique « viTHAL bewegt », les objectifs de performance suivants ont été formulés : a) coordination et réalisation d'une grande manifestation, b) en collaboration avec des associations sportives locales, c) création d'offres d'exercice physique, d) communication de l'offre par le biais d'une brochure attractive et e) intégration d'une offre de diététique intégrale selon les critères viTHAL. Les objectifs visés suivants étaient cités : a) au moins 3000 personnes de la région ont participé à la grande manifestation, b) les participantes et participants sont informés des effets de l'exercice physique et d'une alimentation saine, c) les associations participantes sont satisfaites du déroulement de la manifestation et s'attendent à des effets positifs sur l'activité des associations, etc.

⁷ p. ex. dans la RégP Aarau-Telli : programme de loisirs amélioré pour les enfants et adolescents (indicateur : la qualité de l'environnement d'habitation concernant les possibilités de rencontre augmente) ou dans la RégP de Crans-Montana : introduction d'une zone de rencontres et de Tempo 30 à Montana, respectivement Crans (indicateur : les infrastructures pour les piétonnes et piétons et les cyclistes s'améliorent).

⁸ Le besoin d'agir, resp. la pression des problèmes est un facteur décisif pour la mobilisation de protagonistes locaux, sans lequel il est difficile de convaincre de la nécessité d'agir. A cet égard, les situations initiales étaient différentes dans les trois RégP. Tandis qu'à Crans-Montana il y avait une pression de problème considérable en ce qui concernait la circulation et à Aarau-Telli en ce qui concernait les aspects sociaux de la qualité d'habitation, la pression était comparativement minime à Thal sur le thème principal PAES « Nature et bien-être ».

sur les indicateurs, a été pratiquement impossible à faire. D'autre part, il manque pour la plupart des indicateurs un point de référence pour l'ensemble de la Suisse (critère comparatif), ce qui diminue considérablement la pertinence des résultats. Toutefois, pour la région-pilote de Crans-Montana, des données comparatives pertinentes existent et ont pu être utilisées pour l'évaluation de la tendance générale actuelle, respectivement de l'évolution sociétale générale.

Les régions pilotes sont-elles des modèles appropriés pour récolter les expériences de mise en œuvre dans le domaine Environnement et Santé et les diffuser dans toute la Suisse ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ? L'effet de démonstration a-t-il fonctionné ? (Question 6)

Adéquation de l'instrument « Régions pilotes »

En principe, l'instrument a fait ses preuves. Il paraît surtout approprié à créer, respectivement à renforcer des conditions-cadres institutionnelles locales/régionales dans des problématiques complexes (prévention structurelle). Ces conditions-cadres représentent la base et le cadre pour la réalisation de projets changeants, focalisés sur des modifications de comportement et groupes-cibles concrets (prévention centrée sur la personne). Les facteurs importants pour une réalisation fructueuse de l'instrument sont, selon les évaluateurs, (a) l'association de soutien financier avec un bon coaching et un bon controlling par l'OFSP, (b) la durée relativement longue du programme (5 ans), (c) l'élaboration précoce d'un concept de continuation au-delà de la durée du PAES.

Association de thèmes relatifs à l'environnement et à la santé

La réunion, dans des projets concrets, des aspects environnementaux et des aspects liés à la santé représente une tâche très exigeante, de sorte que lors de projets individuels, soit l'aspect santé, soit celui de l'environnement figure au premier plan. Il s'est rarement produit une collaboration explicite entre les acteurs du domaine de l'environnement et ceux de la santé. De plus, dans tous les réseaux des RégP, la proportion de personnes liées au domaine de la santé est plus faible. En effet, le moteur ne vient pas du secteur de la santé en premier lieu, il a plutôt exploité respectivement découvert des notions à connotation positive que sont le « bien-être » et la « santé » comme « argument de vente » ou moyen de communication, tandis que les aspects environnementaux ont été repoussés toujours plus à l'arrière-plan. Du fait du PAES, l'aspect santé a pesé d'un plus grand poids dans les RégP et les questions de la santé ont pu dès lors, s'infiltrer dans d'autres domaines politiques ou thématiques (« advocacy for health »).

Expériences de mise en application à généraliser

Les RégP ont relaté leurs expériences de projets dans différents documents de planification, notamment dans des rapports annuels et dans un rapport d'expérience assimilable à une auto-évaluation. Il en ressort que d'une part, des expériences communes se dessinent (p. ex. concernant les documents de planification, la formation de réseaux, la participation, les relations publiques, la communication) et d'autre part il existe des expériences spécifiques dans les trois RégP conformément aux particularités de chacune des situations de départ. D'autres régions et acteurs peuvent profiter de ces diverses expériences de projets, tout comme d'autres instances fédérales qui souhaitent utiliser un instrument similaire dans leurs propres domaines.

Effet de démonstration

Le rayonnement national sur des régions cibles potentielles a été plus modeste qu'escompté, à l'exception de Crans-Montana. En effet, premièrement, les moyens financiers et les ressources humaines pour la communication nationale dirigée par l'OFSP se sont révélés trop limités et deuxièmement, ce n'était pas un objectif prioritaire pour les RégP. Les informations communiquées sur la RégP ont été en outre trop peu attractives pour pouvoir figurer dans les journaux quotidiens (à fort tirage), ceci en raison du faible taux d'actualité des informations. Pour un rayonnement national, une diffusion proactive des informations est par conséquent indispensable. Les régions cibles potentielles et leurs acteurs auraient dû faire en sorte que les activités de la RégP soient connues et étudiées activement la question ensemble.

Points forts et points faibles de l'approche

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> • bon mélange d'incitation financière et d'encouragements de la part de la Confédération • Durée du projet sur plusieurs années avec phase de mise en place, de consolidation et de relèvements • Crée la condition pour la formation de réseaux, de coopérations, de modifications institutionnelles (prévention structurelle) et jette les bases d'éventuelles modifications comportementales ciblées à long terme • Documents de planification et évaluation formative en tant qu'instruments de conduite du projet • Obtention avancée de concepts de continuation 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité d'objectifs de programme non optimale et de besoins/pression de problèmes régionaux • Restriction des RégP à un domaine thématique, aux contenus définis • Risque/danger que la notoriété des activités reste restreinte à la RégP • Adaptations des objectifs et des indicateurs dans les RégP pas suivies avec cohérence • Absence de données utiles comparatives nationales pour les indicateurs sélectionnés dans les RégP

5.3 Instrument « Mise en réseau »

Les objectifs visés ont-ils été atteints ? (Question 7)

La formation de partenariats stratégiques et le fait de donner des impulsions dans les comités nationaux ont été indiqués comme objectif de processus. Il faudrait obtenir que des partenaires d'importance stratégique à l'intérieur et hors des pouvoirs publics, qui connaissent les objectifs et les activités du programme d'action, coopèrent et l'intègrent dans leurs activités. La mise en place d'un réseau de contacts avec d'autres offices fédéraux, instances cantonales, communes et organisations privées a eu lieu. La collaboration en groupes de travail et réseaux en place a permis d'apporter des préoccupations en matière de santé (« advocacy ») et à réunir activement des partenaires cantonaux lors de conférences annuelles. Les préoccupations du programme d'action, en revanche, n'ont guère pu être implantées auprès des partenaires. En conséquence le PAES n'a pas pu s'établir comme programme fédéral national autonome⁹.

Le mise en réseau est-elle un moyen approprié pour la diffusion et l'implantation du sujet Environnement et Santé en Suisse ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ? (Question 8)

En principe, la mise en réseau est un moyen approprié pour diffuser le thème E&S en Suisse. Un point fort de cet instrument a été la stratégie d'« Advocacy for Health » employée dans la deuxième moitié du programme, qui a permis d'apporter les questions de santé dans d'autres domaines politiques. Les projets de collaboration concrets avec des partenaires externes doivent être considérés comme un point fort supplémentaire.

Un point faible de l'approche est constitué par les objectifs trop ambitieux (peu réalistes) (établissement en tant que programme fédéral autonome, formation de partenariats stratégiques). Ces objectifs n'ont pas pu être réalisés, ce qui est attribuable aux ressources financières et humaines limitées, au concept de mise en application absent au début et aux conditions-cadres politiques et sociétales défavorables.

⁹ Au niveau régional en revanche, dans les RégP, les questions de santé ont en partie pu passer avec succès dans des projets de mise en application concrète. La structure et l'institutionnalisation de réseaux et de coopérations ont également été soutenues.

5.4 Instrument « Pool d'innovations »

Les objectifs visés ont-ils été atteints ? (Question 9)

L'objectif consistant à aider à la réalisation de quelques projets prometteurs dans les domaines cibles du programme d'action, grâce à un financement de démarrage - a pu être réalisé. Toutefois, les projets ont rarement connu un rayonnement régional, voire national et la diffusion des projets était insuffisante, par conséquent il n'y a guère eu de projets d'imitation.

Le pool d'innovations avec ses conditions cadres (critères de soutien, indications de budget, etc.) représente-t-il un instrument approprié pour organiser la création de projets de modèles et les diffuser dans toute la Suisse ? Quels ont été les points forts et les points faibles de cette approche ? (Question 10)

Le pool d'innovations est en principe un instrument judicieux pour accorder un financement partiel¹⁰ aux idées prometteuses, à condition d'avoir à disposition des ressources financières et humaines adéquates pour le coaching et la coordination des projets, ce qui prend beaucoup de temps. Les objectifs de l'instrument (diffuser au niveau régional et national des projets de modèle innovants) doivent être qualifiés de trop ambitieux dans les conditions cadres données. Les indications budgétaires et les critères de soutien se sont avérés généralement judicieux, seule la pondération initiale du critère d'innovation doit être remise en question. Ainsi la vaste majorité des projets a été qualifiée par la direction des instruments et les experts externes comme « moyen » au niveau des innovations. En outre, il manque dans les documents d'innovation une définition de ce qu'il faut entendre par « Innovation ». La diffusion nationale et régionale des projets n'a guère réussi (seuls quelques rares projets d'imitation), ce qui est attribuable d'une part, aux activités de communication insuffisantes et d'autre part aux ressources humaines limitées.

L'engagement de postes de médiation régionaux dans la deuxième moitié du programme s'est avéré une mesure judicieuse pour mieux ancrer le thème E&S au niveau régional et encourager de manière ciblée les régions ayant peu de projets.

Malgré les moyens financiers modestes, le pool d'innovations a pu mettre en route quelques projets intéressants. Toutefois, une diffusion des projets au sens de « best practice » n'a pu être obtenue que de façon limitée. Cet instrument n'a donc fourni qu'une contribution marginale à la réalisation des objectifs du programme global.

¹⁰ Au total, depuis 2002, quelques 123 projets ont été soumis au du pool d'innovations, dont 53 ont été soutenus. Environ 750'000 francs y ont été investis, c.-à-d. en moyenne à peu près 14'000 par projet.

Points forts et points faibles de l'approche

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> Financement partiel/de démarrage de projets intéressants de domaines thématiques différents et de portée différente (de tout petits projets comme « Zhüni vo de Büüri »¹¹ jusqu'aux campagnes nationales) Réalisation de projets possible grâce à l'aide financière du PAES¹² Indications budgétaires concrètes (prise en charge de 50% des frais de projet au maximum) et critères de soutien Procédure d'évaluation standardisée des entrées de projet notamment par des expert(e)s externes Mesure de « régionalisation »/ « décentralisation » du pool d'innovations par l'emploi de postes de médiation régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> Pondération initiale de l'innovation Pas de rayonnement national des projets réalisés Guère de rediffusion active des projets Guère de projets d'imitation ou transfert à d'autres endroits ou au niveau national Evaluation de l'effet des différents projets guère possible en raison de la courte durée des projets et des objectifs souvent peu réalistes En raison de la dépendance financière de la Confédération, dans le cas des projets de moindre importance, rarement une continuation après l'échéance du projet Brève durée de validité des projets (durabilité non indiquée)

6 Recommandations

Quelles recommandations générales peuvent être tirées des découvertes faites pour de programmes comparables futurs? (Question 10)

Généralités

- Un programme national doit disposer d'un plan de réalisation concret et détaillé – tant du point de vue du contenu que de celui de la structure.
- Dans la formulation des objectifs du programme, il faut tenir compte du fait que les connaissances, les attitudes et en particulier le comportement des particuliers ne peuvent généralement pas être modifiés à court terme. Les objectifs du programme à cet égard doivent être formulés et quantifiés de manière réaliste, de sorte à pouvoir aussi être contrôlés à la fin du programme. Il est judicieux de le faire d'abord au niveau local voire en suite au niveau régional.
- Des ressources financières et humaines adéquates doivent être mises à disposition pour la coordination et la conduite du programme et pour la mise en place et l'entretien de réseaux.
- La structure de gestion du programme doit être fixée dès le début.
- Une stratégie de communication professionnelle et ciblée doit exister et être réalisée dès le début.
- Le choix des partenaires pour la réalisation (communes, quartiers, autorités cantonales et nationales, institutions privées) doit être fait soigneusement et il faut tenir compte des deux questions suivantes : quels domaines d'action et objectifs faut-il aborder et à quel niveau (local, régional, national) ? Quels protagonistes/partenaires conviennent-ils pour quels thèmes et pour quels niveaux ?
- Il faut recourir à temps aux partenaires locaux et régionaux. Les objectifs et attentes réciproques doivent être clarifiés avec précision avant le début du projet. Les objectifs doivent être adaptés à la pression des problèmes/nécessité d'agir sur place.

¹¹ cf. http://www.apug.ch/d/aktivitaeten/projekt-db_einzel_0_4.php?recid=98

¹² Selon les responsables des instruments, quelque 30% (16 sur 53 des projets) n'auraient guère vu le jour sans le soutien par le pool d'innovations (25-50% des frais du projet ont été pris en charge) ou du moins n'auraient pas eu lieu dans le même cadre. Dans les autres projets, la part de financement de l'OFSP a représenté un pourcentage plus faible du budget global. Pour certains de ces requérants, c'est moins le montant de la contribution de soutien qui figurait au premier plan, que le fait que leur projet a été soutenu par la Confédération (en particulier l'OFSP).

Instrument régions pilotes

8. Le modèle « régions pilotes » financé en partenariat (Confédération/canton) et suivi de près par la Confédération convient pour les parties du programme qui visent des modifications institutionnelles au niveau local/régional. Il est donc adéquat pour la prévention structurelle.
9. Le soutien de tels projets de réalisation locale/régionale doit être assuré à long terme (au moins 5 ans), car les processus resp. les modifications institutionnelles nécessitent du temps.
10. Comme le soutien d'un programme fédéral est en règle générale limité dans le temps, la question du financement et de l'organisme porteur au-delà de la durée du programme doit être abordée avec les partenaires au plus tard un an avant la fin du programme.

Instrument Pool d'innovations

11. Les financements de démarrage/partiels de projets comme pour ceux de l'instrument Pool d'innovations ne sont judicieux que si l'on dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour la gestion du programme, car le suivi et la diffusion des projets prennent énormément de temps.
12. Pour la réalisation de la promotion de projets différents, les postes de médiation régionaux ont fait leurs preuves, car ils peuvent recourir à des réseaux régionaux. L'implantation régionale de messages est plus facile à structurer par les intermédiaires locaux/régionaux que par la « Berne fédérale » (moins « top down »).

Evaluation

13. L'évaluation des processus, des résultats et de la forme permet une optimisation du programme propice au développement. Les processus doivent faire l'objet d'une pondération particulière. En plus de l'évaluation par des tiers, l'autoévaluation s'est avérée également extrêmement utile au sens d'une amélioration de la qualité du programme.
14. Après la fin de la durée du programme, un monitoring supplémentaire est recommandé, de façon à pouvoir suivre les processus entamés et déterminer les effets à long terme d'un tel programme.