

Table des matières

1.	Introduction.....	3
2.	Procédure et méthodes	3
3.	Critères de qualité du développement d'un programme.....	5
3.1	Facteurs contextuels.....	7
3.2	Critères de qualité.....	8
4.	Résultats des analyses.....	14
4.1	Comparabilité des développements de programmes analysés	14
4.2	Représentations graphiques des processus de développement	14
4.3	Description comparative des développements de programmes analysés.....	17
4.4	Discussion comparative concernant la qualité des développements de programmes.....	21
5.	Conclusion.....	31
6.	Bibliographie.....	34
	Annexe 1°: Liste des personnes interrogées.....	36
	Annexe 2°: Répertoire des abréviations.....	37

Impressum

Numéro de mandat :	05.002374 / 06.001906
Durée :	Mars 2006 – juin 2007
Période de collecte des données :	Mars 2006 – décembre 2006
Direction du projet de recherche à l'OFSP :	Markus Weber, unité de direction Politique de la santé, Evaluation et recherche
Elaboration du projet :	Thomas Widmer (direction), Kathrin Frey, Christian Hirschi, Peter Neuenschwander, Sabina Uffer, Institut de science politique, Université de Zurich
Sources :	Office fédéral de la santé publique, unité de direction Politique de la santé, Evaluation et recherche, Berne evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch (> Rapports et études > Autres thèmes)
Traduction :	Français Nom du traducteur ?
Proposition de citation :	Widmer, Thomas/Frey, Kathrin (2008) : Facteurs de réussite du développement de programmes à l'OFSP. Document de synthèse. Berne : Office fédéral de la santé publique.

1. Introduction

Le présent document de synthèse récapitule les travaux et les résultats de l'étude « Facteurs de réussite du développement de programmes à l'OFSP » menée par l'Institut de science politique de l'Université de Zurich sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Ce projet de recherche vise à mettre à la disposition de l'OFSP des instruments axés sur la pratique afin de poursuivre le travail d'amélioration des processus de formulation des programmes.¹ L'accent est mis sur les facteurs de réussite et les modèles de bonne pratique entrant en ligne de compte dans le développement des programmes.

Les trois documents de travail élaborés dans le cadre de cette étude ont fait l'objet de plusieurs discussions² menées avec les représentant(e)s de l'OFSP lors de différents ateliers. Un instrument axé sur la pratique – destiné à assister les représentants de l'OFSP ainsi que d'autres services dans le développement des programmes – a été élaboré sous la forme d'un guide (cf. Widmer/Frey 2007). Le présent document expose les principaux aspects des travaux menés, afin que les personnes intéressées disposent de l'essentiel des informations qui sont à la base de ce guide. En ce qui concerne le présent document, l'exigence de concision nous oblige à renoncer à certains détails et précisions. Il devrait cependant permettre aux béotiens de se faire une idée de la procédure suivie et des résultats obtenus dans le cadre de l'étude.

Le document est structuré comme suit : le deuxième chapitre décrit la procédure choisie et les méthodes utilisées ; le troisième chapitre présente les critères de qualité développés dans le cadre du projet et utilisés dans l'évaluation de processus concrets dans le développement de programmes ; le quatrième chapitre présente un résumé des résultats de l'étude : le recours à l'analyse comparative permet ici de ne pas avoir à évoquer un à un les résultats de chacun des processus de développement étudiés ; un bref chapitre de conclusion récapitule l'ensemble des connaissances acquises, auxquelles viennent s'ajouter diverses recommandations. A la fin de ce document, une bibliographie, la liste des personnes interrogées lors des entretiens que nous avons menés, ainsi qu'un répertoire des abréviations vous sont présentés.

2. Procédure et méthodes

Le concept de recherche comprend différents éléments, brièvement expliqués ci-dessous :

Une *première* étape a permis de déterminer les facteurs de réussite du développement d'un programme. La procédure qui a été observée pour cette étude a consisté, dans un premier temps, en une recherche bibliographique sur la qualité des processus de formulation politique, puis, dans un deuxième temps, en des entretiens semi-directifs menés des personnes faisant état d'une expérience significative dans le développement de programmes. Dans un troisième et dernier temps, un atelier réunissant les représentants de l'OFSP a permis de débattre en profondeur des critères de qualité proposés, pour finalement retenir les plus adéquats. Le chapitre 3 présente les critères de qualité retenus, résultats du travail accompli lors de cette première étape.

¹ Par « programme » on entend des activités groupées qui visent un objectif global commun et que l'on désigne aussi par différents concepts tels que stratégie, train de mesures ou programme. Le mot « programme » est utilisé comme terme collectif dans ce document, c.-à-d. qu'il inclut les autres termes tels que stratégies, train de mesures, etc. Au cours de l'analyse, la terminologie utilisée pour désigner les programmes s'est révélée peu systématique.

² Nous remercions ici tous les participants qui ont contribué au succès de ce projet, ainsi que les personnes qui nous ont reçus pour des entretiens (cf. Annexe 1). Nos remerciements vont tout spécialement à Markus Weber et à Marlène Läubli Loud qui ont apporté leur conseil avisé sur ce projet pour l'OFSP. Nous adressons enfin des remerciements particuliers à Christian Hirschi, Peter Neuenschwander et Sabina Uffer, qui ont apporté une contribution essentielle à différents travaux au cours de ce projet.

La deuxième étape a consisté en l'analyse détaillée de quatre processus de développement de programmes de l'OFSP, en prenant comme cadre les critères de qualité évoqués précédemment. Les bases empiriques de l'analyse ont été tirées, d'une part, des publications et dossiers afférents, et d'autre part, des entretiens semi-directifs menés avec les personnes participant aux processus. En plus d'une refonte rédactionnelle des processus de développement de programmes concernés, une chronologie des événements des dits processus a été établie, puis incorporée dans une analyse suivant le « Schéma Acteur-Processus-Évènement » (APES³). L'APES est un instrument permettant d'analyser le déroulement des processus. Il présente aux acteurs impliqués l'ensemble des événements relatifs au processus les concernant (p. ex. réunions, consultations, correspondances etc.) en les situant sur un axe temporel. Il permet en outre d'obtenir une représentation graphique du processus analysé ainsi que de la participation des différents acteurs tout au long de son déroulement. L'APES offre également la possibilité d'étudier les processus en pratiquant l'analyse du réseau social (ARS⁴). Méthode employée dans les sciences sociales, l'ARS permet d'afficher sous forme graphique les relations existant entre différents acteurs. Cette méthode offre en outre la possibilité de caractériser à l'aide de critères quantitatifs aussi bien un réseau dans sa totalité que les différents acteurs et leurs relations particulières. Dans cette étude, les informations obtenues grâce à l'APES et l'ARS viennent compléter les résultats des études de cas qualitatives menées sur les processus de développement de programmes, et ce, aussi bien d'un point de vue descriptif que comparatif, jetant ainsi les bases permettant de procéder à l'analyse des dimensions de la qualité. Les résultats de cette analyse ont ensuite été discutés dans le cadre d'un atelier réunissant les représentants de l'OFSP.

Une troisième étape a alors permis de reconstruire et d'analyser, de la même manière, trois autres processus de développement. Une analyse comparative a été effectuée, au cours de laquelle les études de cas qualitatives et les outils APES et ARS ont été utilisés, en vue de générer des résultats d'ordre général. Voici les processus de développement choisis pour les sept études de cas :

³ L'instrument d'analyse et le logiciel APES ont été conçus par l'Institut de sciences politiques, Université de Zurich. Pour de plus amples informations, cf. Serdült/Hirschi 2004 ; Serdült et al. 2005 ; Klöti et al. 2005 ; Vögeli 2007 : 96-105; Widmer et al. 2008 ainsi que <http://www.apes-tool.ch> [2.2.2008].

⁴ L'analyse de réseau social (ARS) est issue de la sociométrie, elle présente une approche socio-culturelle largement répandue dans le domaine des sciences sociales ; cf. Wassermann/Faust 1994, Jansen 2006 ; Scott 2005; Knoke/Yang 2008. La représentation graphique des réseaux est fondée sur un cumul de données détaillées d'interactions, en s'appuyant sur le meilleur arrangement possible en deux dimensions de toutes les relations existant entre les acteurs. Le calcul des données des réseaux a été effectué avec le logiciel d'analyse *Ucinet 6* (Borgatti et al. 2002), *NetDraw 2.30* (Borgatti 2002) a été utilisé pour la représentation graphique.

Tab. 1 : Aperçu des 7 processus de développement de programmes analysés

Processus de développement	Période de dév.
Programme de mesures en matière de drogue II 1998-2002 (ProMeDro II)	7.1995 – 9.1998
Programme en matière d'alcool 1999-2002 « Ça débouche sur quoi ? » (CDSQ?)	1997 – 3.1999
Programme national pour la prévention du tabagisme 2001-2005 (PNPT)	4.1999 – 6.2001
Projet de stratégie Santé psychique (SSP)	5.2000 – 4.2005
Programme national VIH et sida 2004-2008 (PNVS)	7.2002 – 12.2003
Programme de mesures en matière de drogue III 2006-2011 (ProMeDro III)	10.2002 – 05.2006
Programme National Alcool 2008-2012 (PNA)	10.2004 – en cours

Les cas d'étude ont été choisis en accord avec le mandant. Ces cas relèvent tous du domaine de la prévention et de la promotion de la santé. Les résultats des analyses concernent par conséquent ce domaine également. Or, étant donné que notre analyse porte sur des aspects procéduraux et que les contenus matériels des programmes ne jouent qu'un rôle mineur, une transposition à d'autres champs d'application mériterait d'être testée.

La quatrième étape cite le guide évoqué précédemment, en partant des résultats des analyses qui y sont consignés (Widmer/Frey 2007⁵). Ce guide est destiné à procurer des indications concrètes sur la conception de processus de développement de programmes aux personnes responsables de ces développements à l'OFSP ainsi qu'aux autres organes intéressés.

3. Critères de qualité du développement d'un programme

Différents critères de qualité relatifs au développement d'un programme ont été mis en exergue. Ils doivent servir de cadre de référence aussi bien au cours de l'analyse des processus concrets que lors de leur comparaison. Ces critères, qui ont été discutés avec plusieurs personnes participant au développement de programmes, sont utilisés pour l'évaluation de processus concrets de développement. Voici les principales questions qui ont été au cœur des réflexions :

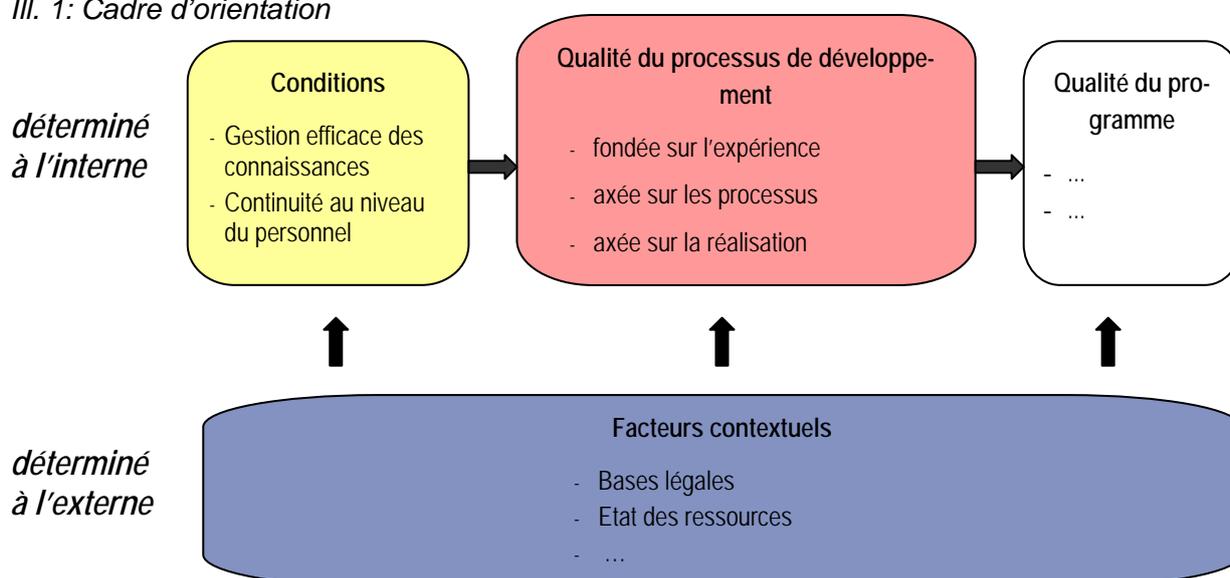
- Sur quels critères de réussite ou de qualité les participants et les personnes concernées jugent-elles les stratégies et les pratiques mises en œuvre lors du développement d'un programme ?
- Quelles stratégies et pratiques employées lors du développement d'un programme à l'OFSP sont-elles considérées comme des modèles de bonne pratique par les participants et les personnes concernées, internes et externes (« stakeholders ») ?
- Existe-t-il un consensus dans le domaine de la santé ou au-delà, concernant ces critères de réussite ?

Le caractère abstrait de notions telles que « facteur de réussite », « modèle de bonne pratique » ou « critère de qualité » nécessite quelques éclaircissements. Il faut préciser ici que ces notions se rapportent au *développement* de programmes et non aux programmes eux-mêmes. Le développement d'un programme est un processus, qui débute en principe avec la décision stratégique de développer un programme dans un domaine précis, pour une problématique précise, et qui s'achève sur la décision qui va déterminer sa réalisation.

⁵ Le guide est disponible sous forme électronique à l'adresse suivante : www.health-evaluation.admin.ch (> Outils > Guides)

Le développement d'un programme peut être qualifié de « réussi » ou de « modèle de bonne pratique » s'il remplit les critères de qualité définis ci-après (cf. III. 1). La qualité du processus de développement d'un programme subit l'influence de deux types de facteurs (de réussite) : les *facteurs contextuels* et les *conditions*. Les *facteurs contextuels* sont le plus souvent déterminés en dehors de l'OFSP, sur lesquels il n'a en principe pas d'influence, en tout cas pas sur le court terme. Ces facteurs auxquels nous faisons référence sont notamment les bases légales, la répartition des compétences dans le système fédéral suisse, l'état des ressources de la Confédération ou encore les pressions exercées par un problème spécifique. Nous désignons le second type de facteurs (de réussite) par le terme *conditions*, car l'OFSP peut – du moins sur le moyen et le long terme – y exercer son influence, voire les créer. Ce sont p. ex. une gestion efficace des connaissances, une continuité assurée au niveau du personnel ou encore une structure organisationnelle adaptée. L'OFSP, et tout spécialement les participants au développement de programmes, peuvent donc influencer la qualité du processus de développement d'un programme de façon positive, en créant les conditions permettant sa bonne exécution. Notons que les conditions sont également influencées par les facteurs contextuels.

III. 1: Cadre d'orientation



Cette étude ne porte pas sur la qualité propre d'un programme, mais sur les critères de qualité de son développement. Nous identifions trois dimensions de qualité dans un développement :

- *Qualité fondée sur l'expérience* : elle permet d'intégrer, systématiquement et dans une forme adaptée à l'objet, les expériences faites au préalable et les connaissances acquises dans le processus du développement de programmes.
- *Qualité axée sur les processus* : elle garantit un développement adapté aux exigences politiques, juridiques (règles de procédure, légitimation démocratique etc.) et économiques (utilisation appropriée des instruments de travail disponibles, efficacité de la procédure, etc.)
- *Qualité axée sur la réalisation* : le développement d'un programme consiste à faire en sorte qu'il soit suffisamment précis, clair, pertinent, accepté etc. pour être mis en œuvre.

Ces trois dimensions peuvent être comprises comme des perspectives à prendre en compte en parallèle pour juger de la qualité du développement d'un programme. Il est bien évident que la signification des différentes perspectives, chacune prise séparément, peut varier au cours du développement.

Avant d'aborder de manière plus approfondie chacune des différentes dimensions de la qualité, revenons brièvement aux facteurs contextuels externes déterminants.

3.1 Facteurs contextuels

Les facteurs contextuels importants peuvent être répartis en quatre groupes : (1) facteurs contextuels relatifs à des problèmes spécifiques et sociaux, (2) état des ressources, (3) bases légales et (4) fédéralisme et régions linguistiques. Tout d'abord, il s'agit d'apporter une attention toute particulière à la variabilité des facteurs contextuels lors du processus de développement. Ce faisant, il est possible de distinguer les facteurs contextuels dynamiques et structurels. Alors que les facteurs contextuels dynamiques ainsi que les facteurs contextuels relatifs à des problèmes spécifiques et sociaux – comme l'état des ressources – peuvent subir de profonds changements, les facteurs contextuels structurels – comme les aspects juridiques, le fédéralisme et les régions linguistiques – apparaissent, eux, comme des facteurs constants.

Facteurs contextuels relatifs à des problèmes spécifiques et sociaux

La situation initiale du développement d'un programme ainsi que son contexte sont largement influencés par les pressions qu'exercent certains problèmes ainsi que la nécessité d'agir, dans différents domaines. La population suisse, comme le monde politique, devrait en principe avoir conscience des problèmes en présence. Les opinions des personnes interviewées divergent sur la question de savoir dans quelle mesure une telle prise de conscience peut être influencée par exemple par un effet de dramatisation ou un « agenda politique » bien choisi. Sans compter que les constellations de pouvoirs et d'intérêts en présence dans chaque domaine, tout comme la date prévue pour son achèvement, représentent une autre série de conditions déterminantes pour le développement d'un programme.

De même, le type de problèmes (degré de complexité, groupes cibles) et suivant, les politiques qu'il est possible de mettre en place, telles que les messages de prévention par ex., auraient une influence significative sur les processus de développement et leur élaboration. Enfin, il est également possible de faire passer un programme antérieur pour un facteur contextuel significatif.

Etat des ressources

L'influence de l'OFSP sur l'ensemble des ressources allouées aux programmes de santé et de prévention reste limitée. Décidé au niveau politique, le budget relève de la compétence du Parlement. Cela signifie que l'état des ressources est soumis à des variations. Il est clairement apparu au cours de l'étude que l'état des ressources et les pressions qui proviennent de l'obligation de réaliser des économies créent un sentiment d'insécurité aussi bien chez les participants internes que chez les partenaires externes. L'OFSP doit assurer ses partenaires externes de son engagement sur le long terme s'il veut conserver leur confiance et asseoir sa crédibilité. Les restrictions touchant aux ressources, associées à l'élargissement des activités de l'OFSP à d'autres domaines de la prévention et de la promotion de la santé auraient, en outre, créé un esprit de concurrence entre les différents programmes de prévention.

Bases légales

Les activités administratives sont soumises au principe de légalité, suivant lequel la loi représente la norme et les limites dévolues à tout travail administratif (Häfelin/Müller 2002 : 78). Les travaux administratifs sont tenus de ne pas enfreindre la loi et doivent s'appuyer sur des bases juridiques suffisantes. Le principe de légalité auquel est soumise l'administration remplit ainsi des fonctions constitutionnelles et démocratiques. Comme il n'existe aucune loi fédérale en matière de promotion de la santé et de prévention, les bases légales se distinguent par leur portée, leur degré de certitude etc., en fonction du domaine. En respectant la loi, un mandat assoit la légitimité de ses actions. Cet aspect est donc important en ce qui concerne le développement d'un programme (et sa réalisation). D'aucuns s'accordent à dire que les bases légales ne représentent qu'une source de légitimation possibles parmi d'autres, elles ne peuvent à seules être décisives pour la réussite du développement d'un programme. En particulier dans le cas de problématiques perçues comme moins urgentes, des bases légales solides facilitent l'allocation des ressources. Sans compter que les marges

de manœuvre de l'OFSP et les travaux effectués en collaboration avec les cantons sont largement déterminés par les bases légales.

Fédéralisme et régions linguistiques

Le fédéralisme représente un facteur contextuel central, car la prévention et la promotion de la santé relèvent pour une large part du domaine de compétences des cantons. Ceux-ci représentent ainsi un partenaire de mise en œuvre primordial pour l'OFSP. La participation des cantons et celle des villes – selon le programme – à la formulation des programmes est donc de la plus haute importance. S'ajoutent au fédéralisme, les différentes régions linguistiques ou culturelles, qu'il faut considérer également comme des facteurs contextuels majeurs. Il est impératif de tenir compte des différentes façons dont sont perçus les problèmes, dont sont amorcées les solutions etc. et d'aborder le plurilinguisme non seulement en traduisant les divers documents, mais aussi en s'adaptant aux différentes régions, lors de manifestations par exemple.

3.2 Critères de qualité

Les critères de qualité des processus de développement de programmes sont examinés ci-après en suivant le cadre d'orientation (cf. plus haut, III. 1).

Qualité fondée sur l'expérience

La prise en compte systématique des expériences établies et des connaissances acquises, dite *approche factuelle*, est également considérée par nos interlocuteurs comme un critère de qualité central lors du développement d'un programme (cf. Hanney et al. 2003). De nombreux débats portent actuellement sur le concept de « evidence-based policy-making », une approche qui tient systématiquement compte des résultats existants, tout spécialement lorsqu'il s'agit de l'efficacité et de l'économicité des interventions (cf. Nutley et al. 2002, 2003 ; Elkeles 2006 ; Pawson 2006). Toutefois, les ouvrages de référence dans ce domaine proposent des définitions sensiblement différentes du terme « evidence » (traduit généralement en français par le mot « preuve »). Il n'existe par conséquent aucun consensus pour déterminer quelle connaissance est décisive pour la réussite du développement d'un programme et sur la nécessité de l'y intégrer, quel que soit le cas considéré. Selon certaines critiques émises à ce sujet, cette approche reposerait sur un processus beaucoup trop rationnel de résolution des problèmes, qui ne prendrait pas assez en compte les réalités politiques. En effet, certains facteurs influant sur le processus de formulation politique seraient négligés. On accorderait de plus trop peu d'importance aux conditions contextuelles (Parsons 2004 ; Pawson 2006). Au vu de tout ceci, il semble opportun, pour le critère de la qualité fondée sur l'expérience, de souligner d'une part l'importance d'une *connaissance du contexte et des processus* – en plus des résultats matériels sur le mode d'action d'une intervention spécifique –, et d'autre part, d'exiger non seulement une prise en compte, mais aussi le traitement et une réflexion systématiques sur les expériences et résultats existants. Ces « expériences et ces connaissances acquises » devraient par conséquent entrer dans le champ d'une définition la plus large possible. Lors du développement de programmes subséquents, la pratique d'évaluation établie par l'OFSP fait référence. En effet, lorsque sont prises en compte des « evidences » provenant d'autres domaines ou d'autres pays, l'évaluation du caractère transposable et du caractère applicable des résultats dans un contexte donné joue un rôle central (Rose 1993 ; Dolowitz/Marsh 2000 ; James/Lodge 2003 ; Kübler/Widmer 2007).

Qualité axée sur les processus

Les critères de qualité suivants se rapportent à l'élaboration du processus de développement d'un programme. Le processus administratif de décision politique est souvent conçu comme un processus cognitif et social comprenant différentes phases fonctionnelles, qui se déroule au sein de groupes d'acteurs d'un domaine particulier et qui fait partie intégrante des conditions cadre (Fisch/Beck 2004). Toutefois, nous ne nous focalisons pas sur un ensemble pré-défini de diverses tâches axées sur les différentes phases, comme le font les modèles, par ex., de « public health action cycle » (Hösli 1998 ; Rosenbrock 1997 ; Ruckstuhl et al. 1997)

ou de « policy cycle » (Widmer et al. 2000: 20-23 ; Howlett/Ramesh 2003 ; Jann/Wegrich 2003), qui s'orientent de leur côté vers un déroulement rationnel du processus de résolution des problèmes. Au lieu de cela, notre travail a été de concevoir des critères de qualité englobant les différentes tâches et diverses phases. C'est ainsi la façon dont se déroule le processus de développement du programme qui détermine le moment où il faut accorder une attention particulière aux différents critères de la qualité axée sur les processus.

Elaboration systématique des processus

Un programme peut être développé soit par l'OFSP lui-même, éventuellement avec le soutien d'experts, soit par un organisme tiers, dans le cadre d'un mandat externe. La décision d'effectuer un développement en interne (avec ou sans soutien externe) ou en externe doit être prise sur la base de l'analyse des conditions existantes (et des connaissances existantes). Si la décision porte sur un développement du programme en externe, l'OFSP doit par ailleurs en assurer le suivi afin de garantir que le programme aille dans le sens voulu par l'OFSP.

Le processus de développement d'un programme doit être structuré de manière appropriée et planifié de manière détaillée. Ceci exige non seulement un grand professionnalisme dans la gestion des projets, mais également des compétences de coordination et de planification dans un contexte politique donné. Outre une définition claire du mandat pour le développement d'un programme et la détermination d'une durée appropriée pour son processus, une élaboration et une planification systématiques de ce processus supposent une organisation appropriée afin de mener le projet à son terme. Cette organisation doit tout d'abord être gérée de façon optimale par toute l'équipe participant au développement du programme. En suite, une claire répartition des rôles doit ensuite être établie entre les différents participants. Il s'agit enfin de définir clairement les attributions et les interfaces entre l'organisation du projet et l'organisation de la ligne hiérarchique.

Respect des règles procédurales

Un processus de décision politico-administratif doit respecter les règles procédurales politico-juridiques. Ces règles se manifestent particulièrement lors d'une décision prise par le Conseil fédéral, lors d'une consultation ou de l'attribution de mandats externes. Il est ici à souligner, d'un point de vue extérieur, deux aspects en particulier qui se trouvent être, du moins potentiellement, contradictoires. D'un côté, les acteurs à l'interne semblent avoir si bien intégré les règles procédurales politico-juridiques, que leur pertinence dans le développement d'un programme leur apparaît dès lors peu évidente. D'un autre côté, cela n'empêche pas les incertitudes – même si elles sont ponctuelles – quant à l'exactitude des procédures. Tandis qu'il existe, pour l'élaboration de bases juridiques (notamment la Constitution, les lois fédérales et les ordonnances), des directives précises réglant les différentes approches et les responsabilités, il semble qu'il n'y ait pratiquement rien concernant les programmes (sans caractère de droit). Quelle instance est autorisée à prendre la décision finale ? La question est débattue au cas par cas, en considérant les conditions-cadre.

Acceptation et soutien par les décideurs

La réussite du développement d'un programme dépend notamment d'une décision positive de l'instance fédérale suprême responsable (la direction des offices, le département, le Conseil fédéral ou, dans le cadre des débats sur le budget, le Parlement). Les aspects essentiels permettant d'assurer le soutien des décideurs consistent en une communication permanente assortie d'un travail de persuasion. Les objectifs du programme doivent être clairs et communiqués de façon convaincante à tous les niveaux de la hiérarchie. Ce point revêt une importance toute particulière quand on sait que les objectifs des programmes de prévention entraînent non seulement une concurrence entre eux, mais également avec les autres domaines, ceci afin d'attirer l'attention des décideurs et de s'assurer leur soutien.

Orientation commune

Un autre critère essentiel de la qualité axée sur les processus est ressorti des entretiens, à savoir le choix d'une orientation commune sur les buts du programme, « program aims », à

respecter par toutes les personnes participant à son développement. Selon le type de processus, les acteurs font partie, soit de l'OFSP, soit d'un cercle plus large (p. ex. des partenaires jouant un rôle central dans la réalisation). Lors d'un développement externe, il faut particulièrement veiller pendant l'élaboration à ce que l'orientation du programme ne s'éloigne pas de celles prises par l'OFSP. Il est en outre clairement avéré qu'une langue ou terminologie commune associée à une compréhension des grandes lignes du problème, des facteurs d'influence et des amorces de solutions etc., elle aussi partagée par tous les participants au programme, sont autant d'éléments permettant d'assurer la réussite de son développement. La communication externe ne doit pas être négligée, ses messages devant être suffisamment uniformes et clairs pour que les partenaires externes (comme les autorités cantonales et communales, la Promotion de la santé Suisse) ne soient pas déconcertés par des informations divergentes.

Force d'innovation

Une capacité à innover, voire à inventer, se révèle bien souvent précieuse lorsqu'il s'agit de résoudre les (nouveaux) problèmes. La réussite du développement d'un programme dépend également de la marge d'innovation possible. Il est primordial que les résultats escomptés à la fin d'un processus donné restent ouverts, de même que l'aptitude à envisager de nouvelles voies. Le degré de faisabilité et la possibilité de faire aboutir une décision au niveau politique sont autant de limites appropriées et légitimes à appliquer aux marges de manœuvre dont on dispose lors de l'élaboration d'un processus.

Réceptivité

L'environnement d'un processus de développement de programme (cf. plus haut, facteurs contextuels) influe pour une grande part sur les possibilités d'agir. C'est pourquoi une forte réceptivité – harmonisation du développement de programme avec les facteurs contextuels – est un critère central lorsqu'il s'agit d'optimiser la qualité axée sur les processus. Au début du développement, il apparaît utile dans le cadre d'une analyse contextuelle, non seulement d'identifier les facteurs contextuels centraux, mais également d'anticiper quels vont être les facteurs stables et les facteurs dynamiques. Dans le cadre du développement de programmes, les facteurs contextuels dynamiques requièrent une attention toute particulière. Il faut en effet savoir, tout d'abord, percevoir les changements survenus dans l'environnement – tout particulièrement dans les domaines politiques et sociaux – et être capable également de faire preuve de souplesse au cours de l'élaboration du processus. En tant que critère de qualité, la réceptivité entretient une sorte de rapport de force avec les autres critères de qualité, tel que celui définissant l'élaboration systématique des processus, par exemple.

Dotation en ressources et efficience des processus

Les ressources en personnel sont au centre du développement d'un programme. La réussite d'un processus de développement suppose l'implication de collaborateurs engagés et compétents. Les processus de formulation du programme (et la première phase de la réalisation) entraînent souvent un surcroît de travail, en partie dû au cumul du travail habituel et des tâches supplémentaires requises par le développement. Il est en effet nécessaire que les développeurs du programme remplissent plusieurs exigences spécifiques, qui consistent à pouvoir faire état de connaissances concernant les processus politiques, l'analyse contextuelle et la communication. C'est au vu de ces données que la décision doit être prise de développer un programme à l'interne, à l'OFSP, ou à l'externe. Lors de l'élaboration du développement d'un programme, il s'agit en outre de respecter les critères d'économicité, en écartant les processus trop longs et trop coûteux.

Qualité axée sur la réalisation

Le développement d'un programme doit réunir les meilleures conditions pour que sa réalisation soit un succès. Etant donné que cette dernière implique le plus souvent, et ce tout spécialement au sein d'un Etat fédéral, la participation et la coopération d'acteurs étatiques

(Confédération, cantons et communes) et d'acteurs issus de la société civile, l'adhésion au contenu politique du programme par tous les partenaires participant à sa réalisation peut être considérée comme une condition *sine qua non* quant à sa réussite (Bachmann et al. 2002 : 92 ; Rüegg et al. 2003 ; Kübler et al. 2003). C'est pourquoi la répartition des compétences et des ressources ainsi que les intérêts en jeu dans le domaine que le programme entend régler doivent être pris en compte dans le développement du programme (cf. Goldsmith/Eggers 2004, Behrens 2005). Ces conditions d'ordre général concernent en premier lieu les programmes nationaux développés dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé. D'un côté, des controverses peuvent naître sur le plan politique ; de l'autre, l'OFSP ne dispose ici que de compétences limitées et doit donc le plus souvent s'en remettre à une coopération avec les partenaires cantonaux, communaux ou issus de la société civile. La teneur du programme, la formulation des objectifs, l'attribution des rôles etc. sont dans ce contexte étroitement liés aux efforts accomplis pour aboutir à l'adhésion de toutes les parties.

Acceptation et soutien par les acteurs déterminants pour la réalisation

Par définition, l'acceptation signifie adopter une attitude positive et conciliante face à une situation donnée, une politique ou une amorce de solution à un problème. Cette acceptation est graduelle et va d'une attitude conciliante à un engagement total (« commitment »). Du point de vue des personnes interrogées, l'acceptation et le soutien des acteurs jouant un rôle déterminant dans la réalisation d'un programme représentent le critère de qualité primordial. En effet, dans chaque domaine, il est nécessaire d'identifier auprès de quels acteurs le programme pourrait poser des problèmes d'acceptation, afin de ne pas mettre sa réalisation en péril. L'objectif ne doit ou ne peut évidemment pas être de développer un programme qui soit ensuite rejeté par l'ensemble des acteurs d'un domaine.

Tandis qu'aux plus hauts niveaux hiérarchique, obtenir l'adhésion de la hiérarchie de l'Administration fédérale, du Parlement, des secteurs des médias et de l'économie se trouve être de plus en plus au centre des préoccupations. Les personnes directement impliquées dans le développement d'un programme et relevant des organes responsables se concentrent elles sur les acteurs participant à sa réalisation. Notons également qu'au niveau cantonal, s'il faut certes tenir compte des postes relevant de domaines spécialisés, il ne faut pas non plus oublier les postes politiques (cf. Kübler et al. 2003: 49-115). Une communication cohérente couplée d'une intégration rapide et définitive des acteurs jouant un rôle déterminant dans la réalisation du programme sont ainsi des conditions essentielles à sa réussite. De multiples études confirment les effets bénéfiques de la participation des acteurs sur l'acceptation et le résultat du processus (cf. Rüegg et al. 2003 : 23 ; Bachmann et al. 2002 : 92). En outre, il faut déterminer au cas par cas le nombre de participants requis et les types de procédure les plus adaptés – ateliers, auditions, groupes de suivi, etc. –. Les processus de formulation ouverts ne sont appropriés que si leurs résultats sont pris en considération lors des phases de décision et d'exécution (cf. Widmer et al. 2000 : 175).

Caractère contraignant et cohérence des rôles, des objectifs, des mesures ainsi que des ressources

De multiples rapports d'évaluation soulignent l'importance de fixer des objectifs clairs et de prendre des mesures cohérentes, comme condition d'une réalisation réussie (notamment Efonayi-Mäder et al. 2003 ; Kübler et al. 2000). Des objectifs concrets et réalistes donnent en outre une idée précise des attentes auxquelles le programme doit répondre. Le processus de développement d'un programme devrait en conséquence être conçu de façon à premièrement garantir une cohérence entre les rôles, objectifs, mesures et ressources et deuxièmement à donner la priorité aux objectifs les plus clairs et les plus concrets possibles. Pour ce faire, différents instruments peuvent s'avérer utiles tels que : la logique de programme ou « programme logic » (W.K. Kellogg Foundation 2004), le modèle axé sur les effets (Widmer et al. 2005), la théorie du programme (Chen 2005), l'analyse d'un programme par couches successives - « Schalenmodell » (Knoepfel/ Bussmann 1997) la hiérarchisation des objectifs (Wholey 2004) et le modèle axé sur les résultats (Cloetta 2005). Cependant, étant donné que l'acceptation du programme par les partenaires à la réalisation s'avère encore plus déci-

sive, le processus de développement doit être élaboré de telle sorte qu'il établisse un certain équilibre entre ce qui serait souhaitable et ce qui est faisable d'un point de vue politique. Parvenir dans ce contexte à une formulation concrète du programme et à une répartition claire des compétences (Efionayi-Mäder et al. 2003) peut relever du parcours du combattant.

Un autre aspect à observer lors du développement d'un programme, ceci dans une approche de faisabilité, est le caractère contractuel de ce programme nouvellement formulé pour les partenaires externes. L'engagement des partenaires dans sa réalisation est conditionné par leur confiance en l'OFSP ainsi que par l'engagement de ce dernier sur le long terme. Pour ce faire il faut pendant le processus de développement adopter une perspective sur le long terme ainsi que débattre et fixer les objectifs de développement, qui vont au-delà de la durée du programme au sens strict.

Prise en compte des différents contextes de la réalisation et des nouvelles situations

Dans la perspective de réaliser un programme, le processus doit enfin être conçu de façon à développer un programme adapté aux différents contextes régionaux de la Suisse et également adaptable aux nouvelles situations. Dans le cadre du processus de développement, les évolutions possibles ainsi qu'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir réagir en fonction de nouvelles situations doivent être envisagées. Cette opération représente un exercice d'équilibre difficile, demandant l'assurance d'une continuité et d'une stabilité futures de la coopération avec les partenaires participant à la réalisation du programme (Klöti 1984).

Récapitulatif

Le tableau 2 récapitule les réflexions précédentes, en exposant succinctement les exigences de qualité dans les trois dimensions de qualité fondée sur l'expérience, axée sur les processus et sur la réalisation.

Tab. 2 : Aperçu des critères de qualité

<i>Qualité fondée sur l'expérience</i>
<p>E1 Approche factuelle (evidence base) : les connaissances et expériences disponibles doivent être étudiées et considérées de façon systématique. Les faits peuvent par exemple se référer à l'évolution épidémiologique, aux causes, aux facteurs d'influence ainsi qu'à l'efficacité des politiques nationales et étrangères.</p> <p>E2 Connaissance du contexte : les connaissances et les expériences disponibles concernant un contexte d'intervention, p. ex. l'élaboration de la politique dans le système fédéral suisse, les parties prenantes importantes ou l'évolution internationale doivent être étudiées et considérées de façon systématique.</p> <p>E3 Connaissance des processus : les connaissances et les expériences disponibles concernant les processus du développement d'un programme, p. ex. les différentes approches participatives ou les principes de la gestion de projets, doivent être étudiées et considérées de façon systématique.</p>
<i>Qualité axée sur les processus</i>
<p>P1 Planification et élaboration des processus : le développement d'un programme doit être bien structuré et bien pensé. Les éléments centraux en sont : un mandat clair, la définition des rôles des acteurs impliqués ainsi qu'un calendrier, incluant les jalons et les ressources.</p> <p>P2 Respect des règles procédurales : les règles de procédures politiques et juridiques existantes au sein de l'administration fédérale ainsi que celles prévalant au sein de l'OFSP doivent être prises en compte de manière adaptée.</p> <p>P3 Acceptation et soutien par les décideurs : la réussite du développement d'un programme se distingue par une décision favorable de(s) l'instance(s) responsable(s) au final. En outre, le soutien actif des décideurs promeut la qualité d'un tel développement.</p> <p>P4 Orientation commune : les personnes participant à un tel travail doivent développer et suivre une direction commune (<i>aims</i>), des concepts communs et une compréhension du problème, des amorces de solutions, etc.</p> <p>P5 Force d'innovation : le processus doit, en tenant compte de la faisabilité et de l'applicabilité politique, favoriser les innovations et ne pas anticiper de résultat précis.</p> <p>P6 Réceptivité : le développement d'un programme doit être continuellement en accord avec le contexte, susceptible de changer.</p> <p>P7 Efficience des processus : les ressources destinées au processus de développement doivent être appropriées par rapport au résultat visé.</p>
<i>Qualité axée sur la réalisation</i>
<p>R1 Acceptation et soutien par les acteurs déterminants pour la réalisation : le développement doit être conçu de sorte à obtenir, lors de la réalisation, l'acceptation des principaux acteurs et, suivant les besoins, le soutien pour les aspects politiques du programme.</p> <p>R2 Caractère contraignant et cohérence des rôles, des objectifs, des mesures ainsi que des ressources : le développement doit être cohérent ; les rôles et les objectifs de l'OFSP ainsi que des autres participants doivent être clarifiés, et les mesures ainsi que le financement, être organisés en conséquence.</p> <p>R3 Prise en compte des différents contextes de la réalisation et des nouvelles situations : lors du développement, différents contextes régionaux de réalisation et le développement futur doivent être pris en compte de manière adaptée.</p>

4. Résultats des analyses

Nous présentons dans cette partie un résumé des résultats de nos analyses. Nous nous limitons ici à des résultats d'ordre général sans nous arrêter au détail de chaque processus de développement étudié. Nous considérons dans un premier temps dans quelle mesure il est possible de comparer les sept cas étudiés. Nous présentons ensuite les représentations graphiques des sept processus de développement, ainsi qu'une description comparative des différents déroulements de processus et des réseaux d'acteurs, et procédons à une analyse comparative des différentes dimensions de la qualité.

4.1 Comparabilité des développements de programmes analysés

En comparant les développements de programmes qui ont été analysés, on doit veiller à ce que ces processus puissent être différenciés les uns des autres en relevant les caractéristiques fondamentales propres à chacun de ces développements. Comme le montre plus bas le tableau 3, la décision finale, approuvant les différents programmes, a été prise à chaque fois par des instances décisionnelles différentes. Si dans un cas seulement (SSP⁶), la direction du développement d'un programme n'a pas du tout été assurée par l'OFSP, trois autres cas ont également bénéficié d'une étroite coopération et de travaux menés conjointement avec d'autres institutions. Notons ensuite que certains développements de programmes remontent à plus de dix ans, époque à laquelle prévalaient d'autres conditions au sein de l'OFSP. De même, la différence est substantielle si le programme à développer est subséquent ou s'il fait intervenir l'OFSP dans un nouveau champ d'action. En effet, lorsque l'OFSP développe un programme pour la première fois, il ne dispose d'aucune expérience dans le domaine considéré et doit par conséquent commencer par se positionner. Enfin, notre analyse des développements dépend également de la qualité de la documentation disponible. La reconstruction des processus des deux développements les plus anciens s'est révélée beaucoup plus ardue que celle des processus les plus récents qui bénéficiaient pour leur part d'une bonne documentation.

Tab. 3 : Points-clés des développements de programmes

	ProMeDro II	CDSQ?	PNPT	SSP	PNVS	ProMeDro III	PNA
Décision	Chef DFI	Chef DFI	Cons. féd.	Chef DFI/CDS	Cons. féd.	OFSP/OFJ/fed pol	Cons. féd.
Patronage	OFSP	OFSP/RFA/ISP A	OFSP	PNSS/OFSP/CD S	OFSP	OFSP/OFJ/fed pol	OFSP/RFA/CF AL
Début	7.1995	ca. 1997	4.1999	5.2000	7.2002	10.2002	10.2004
Durée (Mois)	38	non définie	26	60	18	44	en cours
Programme subséquent							
Documentation	incomplète	incomplète	bonne	bonne	bonne	bonne	bonne

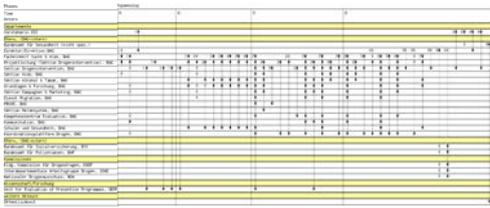
4.2 Représentations graphiques des processus de développement

Nous présentons dans les graphiques III. 2 et 3 suivants les « schémas Acteur-Processus-Evènement » (APES), établis à partir des études de cas qualitatives, ainsi que les réseaux (ARS) basés sur les sept processus de développement. Ces représentations graphiques ne cherchent pas à faire comprendre au lecteur chacun des processus, mais à lui donner un aperçu des instruments d'analyse graphiques utilisés ainsi qu'une idée du caractère hétérogène des sept cas. Les critères propres à l'APES (III. 2) et à l'ARS (III. 3) sont repris dans les paragraphes suivants dans une perspective comparative.

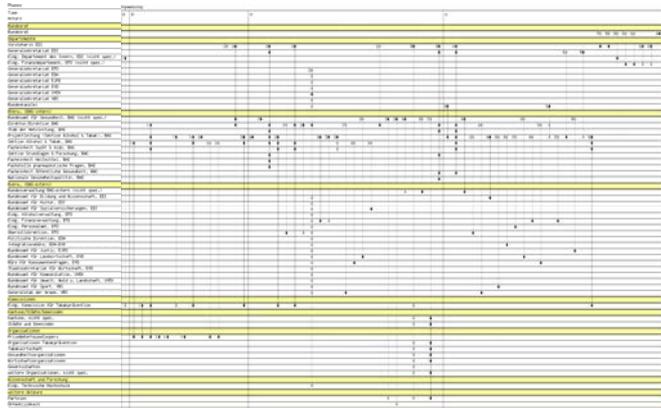
⁶ Cf. Annexe 2 : Répertoire des abréviations, p.38 pour les acronymes et abréviations des pages suivantes.

III. 2 : APES des sept processus de développement de programmes analysés

Programme de mesures en matière de drogue II



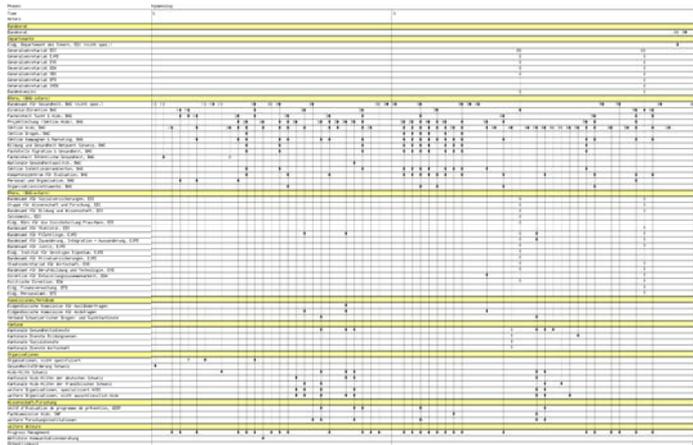
Programme national pour la prévention du tabagisme 2001-2005



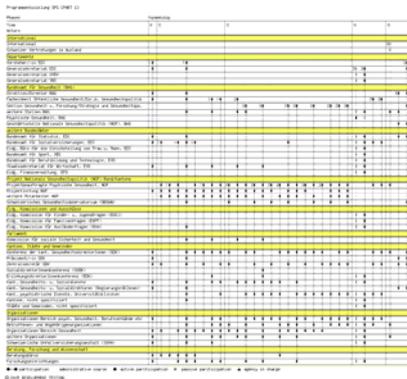
Programme en matière d'alcool 1999-2002
« Ça débouche sur quoi ? »



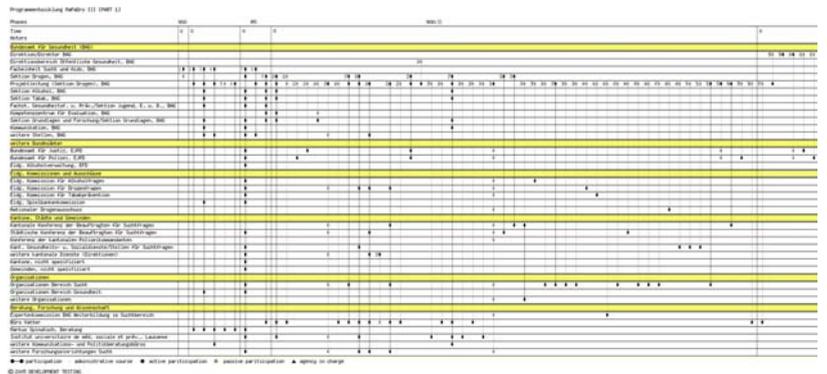
Programme national VIH et sida 2004-2008



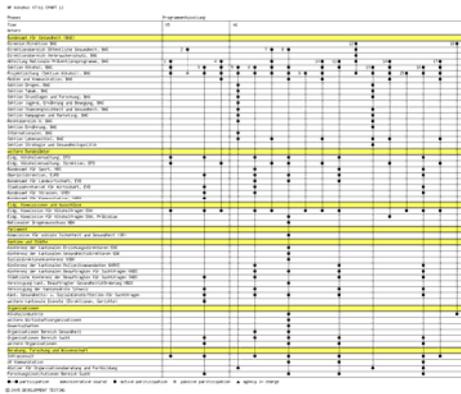
Stratégie Santé psychique 2000-2005



Programme de mesures en matière de drogue III 2006-2011



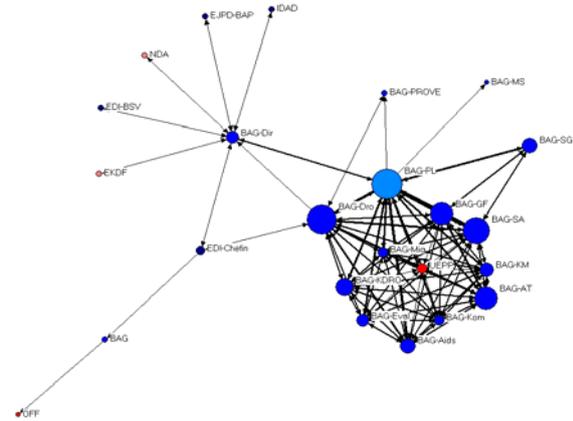
Programme National Alcool 2008-2012



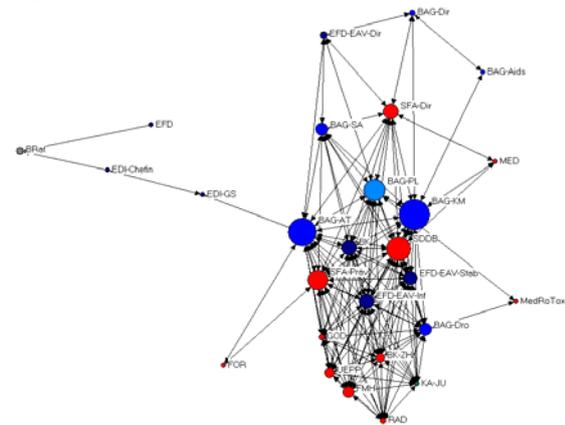
Explications : l'axe temporel est représenté horizontalement, les acteurs participant à un processus sont représentés verticalement. Les points représentent la participation d'un acteur à un évènement du processus.

III. 3 : ARS des sept processus de développement de programmes analysés

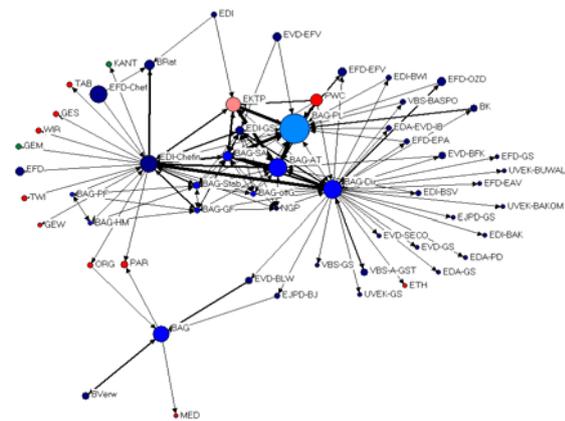
Programme de mesures en matière de drogue II 1998-2002



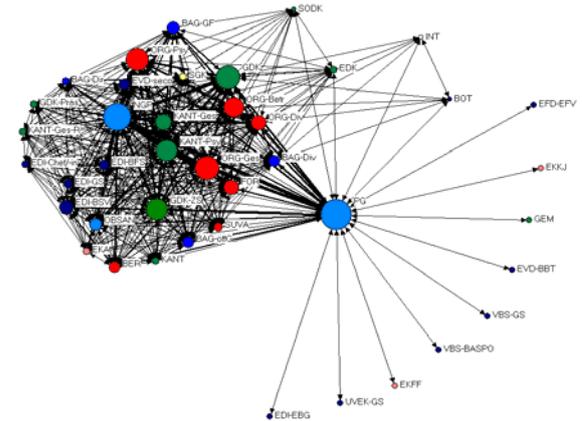
Programme en matière d'alcool
« Ça débouche sur quoi ? »



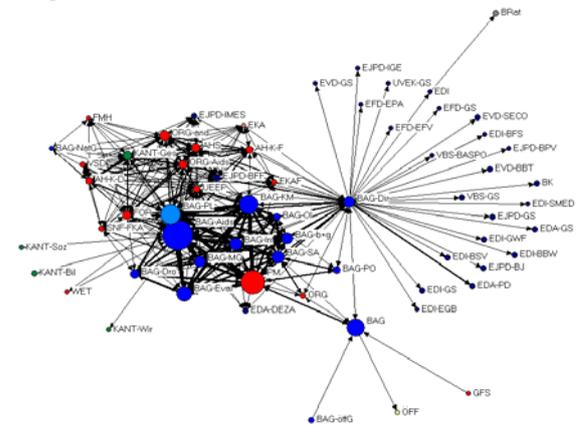
Programme national pour la prévention du tabagisme 2001-2005



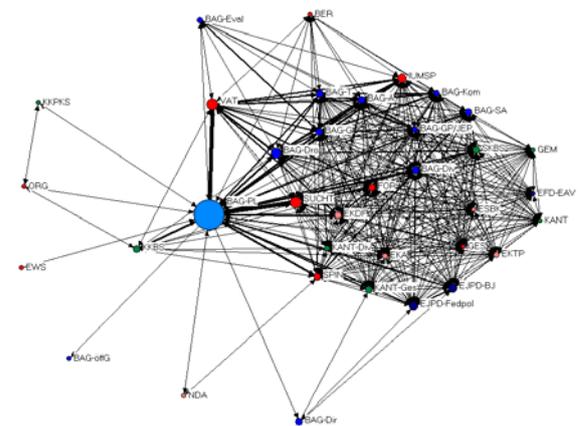
Projet Stratégie Santé psychique 2000-2005



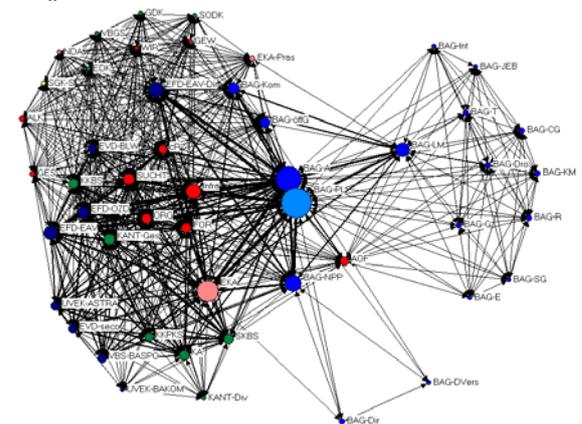
Programme national VIH et sida 2004-2008



Programme de mesures en matière de drogue III 2006-2011



Programme National Alcool 2008-2012



Légende des couleurs :
 bleu clair : direction du projet
 bleu : unités de l'Office fédéral de la santé publique
 bleu foncé : autres offices de la Confédération
 vert : acteurs cantonaux et communaux
 jaune : Conseil national et Conseil des Etats
 rouge clair : commissions et comités fédéraux
 rouge : acteurs issus de la société civile

4.3 Description comparative des développements de programmes analysés

Comparaison concernant les déroulements des processus

Les déroulements des processus des sept développements de programmes étudiés se différencient clairement par leur durée et la façon dont ils sont structurés. Le développement le plus court (PNVS) a duré un an et demi et le plus long (SSP) s'est étalé sur cinq ans. Alors que dans les études de cas, nous avons repris, pour décrire les déroulements des processus, chaque type de structure apparue dans les documents et au cours des entretiens, nous introduisons ici, à des fins de comparaison, une structure découpée en quatre phases fonctionnelles : conception, développement, consolidation et approbation. Dans l'idéal, la phase de conception assoit la nécessité du développement d'un programme dans le domaine concerné, définit la fonction du programme et précise la marche à suivre pour son développement. Alors que la phase de conception doit aboutir à un mandat concret (plan d'action) qui peut servir de banc d'essai, les deux phases suivantes (développement et consolidation) ne sont pas clairement délimitées dans le temps. La règle veut d'ailleurs qu'elles se chevauchent (cf. III. 4). La phase de développement comprend l'élaboration thématique des bases du programme. La phase de consolidation concrétise les différents éléments du programme – objectifs, mesures, responsabilités (rôles) et moyens – et les adapte aux différents contextes d'intervention. Le produit du travail élaborés dans ces deux phases est la formulation (l'écriture) du programme, document qui doit faire l'objet d'un deuxième banc d'essai. Le développement d'un programme s'achève sur la phase d'approbation, phase au cours de laquelle l'instance décisionnelle responsable approuve le programme et en autorise la réalisation.

III. 4 : Phases fonctionnelles d'un développement de programme idéal

<i>Développement de programme</i>	Phase de conception	Phase de développement		Phase d'approbation
		Phase de consolidation		
<i>Axe temporel</i>	De 4 à 12 mois	De 12 à 18 mois		De 3 à 4 mois

Lorsqu'on a recours à cette structure-type dans l'analyse comparative des développements de programmes, il apparaît que la durée des différentes phases varie sensiblement (cf. III. 5). Si l'on prend en compte les retards liés au contexte susceptible de modifier la durée des différentes phases, sans toutefois tenir compte des cas extrêmes, la conception du développement dure entre quatre et douze mois, le développement et la consolidation réunis, entre douze et 18 mois, et la phase d'approbation, entre trois et quatre mois (cf. III. 4). Ces données sont empiriques et seul un examen critique permettrait de les considérer comme valeurs de référence. Les délais généralement plus longs observés dans la pratique sont dus, jusqu'à un certain point, à la volonté de commencer un développement le plus tard possible, et ce, afin de s'adapter à la problématique en question et de pouvoir profiter de manière exhaustive des expériences tirées d'un éventuel programme antérieur.

III. 5 : Déroulement dans le temps des développements de programmes étudiés

Mois	6	12	18	24	30	36	42	48	54	60	
ProMeDro II	13 mois		22 mois (retard de 10 mois env.)				3 mois				
CDSQ?	Aucune information										
PNPT	3 mois	20 mois			3 mois						
SSP	29 mois				27 mois (retard de 12 mois env.)					4 mois	
PNVS	4 mois	10 mois		4 mois							
ProMeDro III	28 mois (retard de 16 mois env.)				12 mois		4 mois				
PNA	12 mois		17 mois			7 mois					
Ø	14.8 mois		18 mois				4.2 mois				
Mois	6	12	18	24	30	36	42	48	54	60	

Bleu = conception ; Vert = Développement/Consolidation ; Jaune = Approbation ;

Brève description des phases

ProMeDro II : *Conception* = travaux de préparation, incl. ateliers UEPP ; *Développement/Consolidation* = documentation du programme, consultation (peut entraîner des retards considérables en raison des affaires politiques parallèles) ; *Approbation* = décision du directeur du Département.

CDSQ? : Aucune information car le début ne peut pas être daté et le développement du programme empiète sur sa réalisation.

PNPT : *Conception* = élaboration d'un document de base ; *Développement/Consolidation* = documentation du programme, consultation ; *Approbation* = consultation des offices, co-rapport, décision du Conseil fédéral.

SSP : *Conception* = études de base, première vision ; *Développement/Consolidation* = ébauche de stratégie, processus, processus orienté sur le consensus avec ateliers, consultation (retard dû à la transformation du projet PNSS) ; *Approbation* = décision CDS/DFI.

PNVS : *Conception* = élaboration de l'avant-projet ; *Développement/Consolidation* = projet (documentation du programme), ateliers, conférences de consultation ; *Approbation* = consultation des offices, co-rapport, décision du Conseil fédéral.

ProMeDro III : *Conception* = idée MaPaSu, élaboration de l'avant-projet (retard significatif dû à la réforme LStup) ; *Développement/Consolidation* = documentation du programme, consultation, *Approbation* = directeurs de l'OFSP, OFJ et fedpol.

PNA : *Conception* = plan d'action (incl. analyse des parties prenantes et SWOT) ; *Développement/Consolidation* = élaboration du programme (incl. planification des mesures et de la réalisation), auditions ; *Approbation* = en cours.

Dans les sept études de cas analysées, certains des déroulements des processus de développement se distinguent sensiblement sur le plan de la densité des événements et de la participation des acteurs (cf. III. 2 et Tab. 4). Le plus long processus étudié, le développement de *SSP*, est également, selon les documents mis à notre disposition, le processus montrant la moins forte densité avec une moyenne de 0.5 événements⁷ (documentés) par mois. A l'exception du développement encore inachevé du *PNA 2008-2012*, la densité d'événements pour tous les processus de développement de programmes est bien supérieure, oscillant entre 1.2 (*ProMeDro II*) et 3.7 (*PNVS*) événements par mois. Parmi tous les processus étudiés, le *PNVS* compte la plus forte densité d'événements et la durée la plus courte (18 mois).

Tab. 4 : Caractéristiques des processus de développement de programmes

	ProMeDro II	CDSQ?	PNPT	SSP	PNVS	ProMeDro III	PNA
Période du processus	7.1995 – 9.1998	non définie	4.1999 – 6.2001	5.2000 – 4.2005	7.2002 – 12.2003	10.2002 – 5.2006	10.2004 – en cours
Durée du processus	38 mois	-	26 mois	60 mois	18 mois	44 mois	(26 mois)
Nombre d'événements	45	-	64	31	66	62	18
Evènements/mois	1.2	-	2.5	0.5	3.7	1.4	0.7
Nombre d'acteurs	24	29	56	41	64	36	50
Nombre d'acteurs OFSP	16 (66%)	8 (28%)	10 (18%)	4 (10%)	15 (23%)	12 (33%)	18 (36%)
Nombre d'acteurs Admin. féd.	20 (83%)	16 (55%)	42 (75%)	15 (37%)	43 (67%)	15 (42%)	26 (52%)
Part des acteurs étatiques ⁸	20 (83%)	17 (59%)	44 (79%)	29 (71%)	47 (73%)	22 (61%)	36 (72%)
dont niveau fédéral	20 (100%)	16 (94%)	42 (95%)	19 (66%)	43 (91%)	15 (68%)	27 (75%)
dont niveau infranational	0	1 (6%)	2 (5%)	10 (34%)	4 (9%)	7 (32%)	9 (25%)
Part des acteurs de la société civile ⁹	4 (17%)	12 (41%)	14 (25%)	12 (29%)	17 (27%)	14 (39%)	14 (28%)

* Evènements pris en compte jusque fin décembre 2006.

Le développement du *PNVS* montre une forte densité d'événements ainsi qu'une forte participation des acteurs au cours du processus, acteurs dont le total s'élève à 64¹⁰. Selon nos informations, le nombre des acteurs chute pour atteindre sa part la plus modeste au cours du développement du *ProMeDro II* (24 acteurs) et de *CDSQ?* (29 acteurs). Or il faut préciser qu'il s'agit de deux cas pour lesquels nous manquons d'informations (cf. Tab. 3). Pour les autres cas, relativement mieux documentés, p.ex. l'APES (cf. III. 2) révèle une participation des acteurs bien supérieure à la moyenne.

Selon nos informations, l'OFSP était assez largement représenté au cours du développement de *ProMeDro II*. Sur un total de 24 acteurs ayant pris part au processus de développement, 16 provenaient des services de l'OFSP. C'est par contre au cours du développement du projet *SSP* que la participation directe de l'OFSP a été la plus faible, où seulement quatre acteurs représentaient l'OFSP, sur un total de 41. Cette participation relativement faible de l'OFSP à ce processus en particulier n'est néanmoins pas surprenante, quand on sait

⁷ Sont considérés comme « événements » : les réunions, les conférences ou les congrès, mais aussi toute correspondance écrite ou tout autre document.

⁸ Acteurs du système politico-administratif au niveau de la Confédération, des cantons ou des communes.

⁹ Acteurs hors du système politico-administratif : ONG, sciences, cabinets de conseil, économie etc.

¹⁰ Le terme « acteur » est ici entendu comme une unité d'action composée de plusieurs individus. La distance qui sépare les individus du processus de développement est ici prise en compte, si bien que la direction du projet pour le développement du programme concerné est indiquée séparément, au sein de l'OFSP où les individus sont saisis avec l'unité section, les autres organes de la Fédération l'étant au niveau office.

que le projet stratégie en question a été développé dans le cadre du projet « Politique nationale suisse de la santé » (PNSS), et donc pour une grande part, hors de l'OFSP.

Le développement du *PNPT*, quant à lui, a connu la plus forte concentration d'acteurs en provenance de l'Administration fédérale avec, en plus des personnes mises à disposition par l'OFSP, une trentaine d'acteurs en provenance d'autres services administratifs. En revanche, c'est l'Administration fédérale qui a été principalement représentée par l'OFSP pour les deux *ProMeDro*. Les acteurs des autorités cantonales et communales ont été le plus fortement représentés lors du développement du *SSP* (34% des acteurs étatiques participant étaient des acteurs infranationaux), du *ProMeDro III* (32%) et du *PNA* (25%). La part des acteurs issus de la société civile s'est révélée la plus importante pour le développement du *CDSQ?* (41%), cette part relativement élevée s'explique néanmoins en partie par un nombre total des acteurs relativement modeste. Pour ce qui est des deux processus comptant le plus grand nombre d'acteurs au total – le *PNPT* et le *PNVS* –, la part des acteurs issus de la société civile a représenté environ 25% du total des acteurs participants.

Comparaison des réseaux d'acteurs

Les réseaux d'acteurs relatifs aux sept processus de développement se distinguent les uns des autres avant tout par la densité, le degré de centralisation et la composition du noyau du réseau (cf. Tab. 5).

Le processus de développement de *ProMeDro III* présente le réseau d'acteurs le plus dense (59% : ce qui signifie que 59% de toutes les relations théoriquement possibles entre les acteurs participant sont clairement établies dans le réseau). La densité de ce réseau peut être attribuée pour une grande part dans la réunion d'experts organisée au début du processus de développement, réunion à laquelle une grande partie des acteurs a participé.¹¹ A l'opposé, le *PNPT* et le *PNVS* présentent une densité de réseau de seulement 8 resp. 13%. Ces densités nettement plus faibles s'expliquent largement dans les deux cas par des consultations réalisées à grande échelle qui ont entraîné un grand nombre de relations *bilatérales* dans le réseau (effet rendu visible dans la représentation du réseau par l'arrangement en étoile des acteurs autour des directions de l'OFSP et du DFI ; cf. III. 3).

Le degré de centralisation du réseau démontre la force de regroupement qu'il exerce autour d'un acteur central.¹² Le *PNPT* et le *PNVS* présentent ici des valeurs relativement élevées (59 resp. 63%), résultat peu surprenant si l'on se réfère aux raisons que nous venons de mentionner concernant la faible densité d'un réseau. De même, le degré de centralisation du réseau *ProMeDro III* est assez faible (27%). Pour les autres processus de développement, on constate un degré de centralisation moyen.

L'analyse des réseaux d'après le noyau et la périphérie est riche d'enseignements. Dans la méthode analysée, un algorithme place tous les acteurs du réseau, soit dans le noyau du réseau soit en périphérie. Tandis que tous les acteurs situés dans le noyau sont reliés entre eux, les acteurs situés à la périphérie font état quant à eux de contacts moins solides – plus variables – avec les autres acteurs du réseau. Le *PNA* présente le plus grand noyau, avec 17 acteurs dont cinq font partie des services de l'OFSP. Néanmoins, avec un noyau d'une densité 3.4, l'intensité des relations reste relativement faible. Les deux réseaux *PNVS* (9 acteurs avec une densité de 11.1) et *SSP* (8 acteurs avec une densité de 16.3) sont très denses. La présence de l'OFSP est très différente dans ces deux noyaux de réseaux : dans le cas du *PNVS*, huit des neuf acteurs situés dans le noyau du réseau proviennent de l'OFSP, tandis que pour le *SSP*, l'OFSP n'est pas directement représenté dans le noyau. On remar-

¹¹ La densité détermine uniquement s'il existe ou non une relation entre les acteurs. L'intensité de cette relation ne joue donc ici aucun rôle. A l'instar du cas énoncé, il est possible qu'un événement unique présentant une forte participation d'acteurs entraîne une valeur de densité élevée sur tout le réseau.

¹² Le degré de centralisation est considéré comme fort dans un réseau où tous les acteurs sont regroupés en forme d'étoile autour d'un seul acteur, ceci bien qu'il n'existe aucune relation entre tous ces acteurs extérieurs. Un faible degré de centralisation provient du fait qu'aucun des acteurs du réseau n'y joue de rôle central et que les relations sont équivalentes entre tous les acteurs du réseau.

quera par ailleurs que la part des acteurs issus de la société civile y est particulièrement élevée, avec cinq acteurs sur un total de huit.

Tab. 5 : Caractéristiques des réseaux des acteurs

	ProMeDro II	CDSQ?	PNPT	SSP	PNVS	ProMeDro III	PNA
<i>Réseau :</i>							
Densité du réseau binaire ¹³	29%	34%	8%	51%	13%	59%	50%
Degré de centralisation binaire ¹⁴	38%	35%	59%	40%	63%	27%	51%
<i>Noyau/Périphérie¹⁵ :</i>							
Noyau, nombre d'acteurs	10 (42%)	10 (34%)	6 (11%)	8 (20%)	9 (14%)	7 (19%)	17 (34%)
Acteurs OFSP noyau	10 (100%)	4 (40%)	4 (67%)	0	8 (89%)	5 (71%)	5 (29%)
Acteurs Conf. noyau	10 (100%)	6 (60%)	5 (83%)	2 x ½ (13%)	8 (89%)	5 (71%)	8 (47%)
Acteurs étatiques noyau	10 (100%)	6 (60%)	5 (83%)	5 (63%)	8 (89%)	5 (71%)	12 (71%)
Acteurs sociaux noyau	0	4 (40%)	1 (17%)	5 (63%)	1 (11%)	2 (29%)	5 (29%)
Périphérie, nombre d'acteurs	14 (58%)	19 (66%)	50 (89%)	33 (80%)	55 (86%)	29 (81%)	33 (66%)
Densité du noyau ¹⁶	6.7	8.3	2.9	16.3	11.1	4.5	3.4

4.4 Discussion comparative concernant la qualité des développements de programmes

Qualité fondée sur l'expérience

Comme le montre notre analyse des sept développements de programmes, cette dimension de la qualité a bien été prise en compte dans tous les processus. Il faut néanmoins préciser que l'étendue et le caractère systématique des activités qui s'y rapportent varient en fonction des différents processus et des différents types de connaissances.

Procédure basée sur une approche factuelle

Tous les développements analysés ont privilégié une *procédure basée sur une approche factuelle*, qui englobe le traitement et la prise en compte systématiques des connaissances existant sur le problème, d'une part, et de l'efficacité des mesures mises en place, d'autre part (cf. Tab. 6). Cependant, les informations dont nous disposons sur les différents développements montrent que cette procédure n'a pas toujours été suivie de façon systématique. Au vu des entretiens que nous avons menés, il semble que, dans le cas du développement du *PNVS* par exemple, les connaissances acquises au niveau international n'aient été prises en compte que de façon purement aléatoire. Pour ce qui est du développement du *SSP*, le choix du thème des études données en mandat aurait pu être fait de façon plus systématique. Enfin, en ce qui concerne le développement du *ProMeDro III*, les résultats existants sur l'efficacité d'un tel programme n'ont pas tous été pris en compte.

¹³ Nombre de relations existantes divisé par le nombre de relations possibles (réseau binaire).

¹⁴ Somme de tous les écarts par rapport à la valeur de centralité maximale (« outdegree ») divisée par la valeur de centralité maximale (réseau binaire).

¹⁵ L'algorithme modélise les données du réseau dans le cœur et à la périphérie et identifie les acteurs du cœur et de la périphérie.

¹⁶ Intensité moyenne des relations dans le cœur du réseau.

Tab. 6 : Approche factuelle des processus de développement de programmes

Dév. de programme	Approche factuelle	
ProMeDro II 1998-2002	++	Connaissances techniques étendues en interne, analyse systématique du ProMeDro I
CDSQ? 1999-2002	+	Bases préparées par l'ISPA, mais pas utilisées de façon systématique
PNPT 2001-2005	+	Connaissances existantes utilisées, mais pas exploitées dans leur totalité
Projet SSP	+	Traitement et acquisition de nouvelles connaissances, dont la prise en compte n'a pas toujours été systématique
PNVS 2004-2008	+	Intégration systématique des connaissances nationales, connaissances internationales plutôt aléatoires
ProMeDro III 2006-2011	+	Potentiel des résultats et expériences existants pas exploité dans sa totalité
PNA 2008-2012	++	Traitement systématique et utilisation des résultats nationaux et internationaux
++ complètement pris en compte ; + pris en compte, déficiences dans l'étendue et/ou la méthode ; o évaluation neutre ; - prise en compte superficielle ; -- pas du tout pris en compte ; * informations insuffisantes pour établir une évaluation		

Lorsqu'on procède à l'évaluation de cet aspect de la qualité, il faut garder à l'esprit que les données de base sont sensiblement différentes lorsqu'il s'agit d'un développement de programme ayant un caractère pionnier ou quand il est possible d'exploiter les résultats et expériences d'autres pays, éventuellement consignés de manière systématique dans diverses publications. En outre, il est important de savoir s'il s'agit d'un programme subséquent et si l'on peut se référer aux rapports d'évaluation des programmes antérieurs. Parmi les cas étudiés, hormis *CDSQ?* et *SSP*, tous les programmes se trouvent être subséquents. Les entretiens que nous avons menés font ressortir que les conclusions qui avaient pu être tirées des rapports d'évaluation existants relatifs aux programmes considérés ont été prises en compte dans les processus de développement des programmes, et ce, non seulement sous forme de rapports, mais aussi grâce à des échanges directs avec le centre de compétences en évaluation au sein de l'OFSP ou avec des analystes externes. Le résultat des rapports d'évaluations d'autres programmes ont rarement été pris en considération. Enfin, selon le domaine, le monitoring en place et la recherche mandatée par l'OFSP ont rendu des résultats plus ou moins complets.

Tab. 7 : Acteurs externes ayant participé à l'approche factuelle

	ProMeDro II 1998-2002		CDSQ? 1999-2002		PNPT 2001-2005		PNVS 2004-2008			
	UEPP	CLD	ISPA	OR	PWC	OFSP- Eval	OFSP- Eval	UEPP	OR	FNS-CSS
Implication	6 (13%)	*	1 (3%)	1 (3%)	8 (13%)	*	15 (23%)	5 (8%)	6 (9%)	3 (5%)
Degré	23 (5.3)	*	2 (0.4)	2 (0.4)	7 (2.5)	*	115 (9.1)	42 (3.3)	57 (4.5)	21 (1.7)
Outreach	48%	*	7%	7%	9%	*	22%	33%	40%	29%
Noyau/Périphérie	Périph.	*	Périph.	Périph.	Périph.	*	Noyau	Périph.	Périph.	Périph.
	Projet SSP		ProMeDro III 2006-2011						PNA 2008-2012	
	OBSAN	*	SPIN	CEC	VAT	TOXI	IUMSP	OR	*	*
Implication	9 (29%)	-	6 (10%)	2 (3%)	15 (24%)	14 (23%)	8 (13%)	6 (10%)	-	-
Degré	89 (6.0)	-	44 (9.0)	12 (2.4)	49 (10.0)	42 (8.6)	48 (9.8)	40 (8.1)	-	-
Outreach	68%	-	80%	31%	49%	77%	80%	77%	-	-
Noyau/Périphérie	Périph.	-	Périph.	Périph.	Noyau	Périph.	Noyau	Périph.	-	-

* = aucune information
Implication : nombre absolu de participations à des événements dans le processus ; () = normalisé : en pourcentage du nombre total d'événements
Degré : nombre absolu de relations vers l'extérieur de l'acteur (Outdegree) ; () = normalisé: divisé par le nombre max. possible d'Outdegrees binaires [activité dans le réseau ; directionnel, pondéré]
Outreach : pourcentage de tous les acteurs dans le réseau, qui peuvent être atteints en une étape [intégration dans le réseau ; binaire]
Cœur /Périphérie : appartenance selon le modèle cœur/périphérie

La description systématique des développements au moyen de l'APES et la représentation des interactions entre les acteurs d'un réseau illustrent comment les acteurs externes à l'OFSP, qui, d'après les personnes interrogées, ont contribué à l'approche factuelle, ont été intégrés dans ce réseau (cf. Tab. 7). Il apparaît par exemple que le centre de compétences en évaluation a participé (implication), tout bien considéré, à près d'un quart de la totalité des événements au cours du développement du PNVS et qu'il a interagi (Outreach) directement avec un cinquième de tous les acteurs du réseau. Ce centre de compétences a fait partie du noyau du réseau et s'est retrouvé ainsi au sein de ce groupe d'acteurs, reliés les uns aux autres. L'OBSAN occupe une position similaire dans le réseau du développement du SSP. Il a grandement contribué au traitement des résultats sur la santé psychique.

Prise en compte de la connaissance du contexte

Une prise en compte appropriée des résultats et des expériences existant sur le problème à traiter ainsi que de l'efficacité de mesures spécifiques entraîne par là-même la prise en compte du contexte de la réalisation. Ainsi une *connaissance du contexte*, c.-à-d. des connaissances sur la vie politique dans le système fédéral suisse, sur les parties prenantes les plus importantes ainsi que sur les évolutions sociales et politiques dans le domaine concerné etc., est également un type de savoir essentiel qui devrait être étudié et considéré de façon systématique dans le cadre du développement d'un programme. Comme le montre le tableau 8, la plupart des développements analysés ont tenu compte de la connaissance du contexte. Les connaissances disponibles en interne ont joué un rôle central, qu'elles aient été assurées par une continuité au niveau du personnel ou par l'embauche et la formation de personnes disposant de solides connaissances techniques et contextuelles. Les études de base existant en Suisse (et parmi elles, les évaluations de l'OFSP) se sont également révélées être des sources utiles. En revanche, les expériences acquises en dehors d'un programme précis ont été peu intégrées. Au vu des informations qui nous ont été communiquées, il apparaît que les expériences et les connaissances relatives au contexte n'ont été intégrées que dans des cas plutôt rares, comme par exemple celui du développement du

PNA où ont été intégrées des analyses SWOT ainsi que des parties prenantes, associées à la sélection systématique et l'implication des partenaires à la réalisation du programme.

Pour les processus les plus récents, la connaissance du contexte a été directement tirée à l'aide d'approches participatives effectuées auprès de partenaires pertinents et d'experts éminents (cf. Tab. 8). On devrait par conséquent pouvoir observer, dans les données acteur/événement également, une augmentation du nombre d'acteurs externes, qu'ils soient étatiques cantonaux, communaux ou issus de la société civile. Si comme le montre le tableau 4, davantage de groupes d'acteurs ont été pris en compte au niveau infranational étatique pour les quatre derniers processus – en comparaison avec les trois processus les plus anciens –, le nombre de groupes d'acteurs issus de la société civile n'a lui pas augmenté de façon significative.

Tab. 8 : Prise en compte de la connaissance du contexte dans les développements de programmes étudiés

	Connaissance du contexte	
ProMeDro II 1998-2002	+	Connaissances étendues en interne (continuité du ProMeDro I), expériences au-delà du programme peu intégrées
CDSQ? 1999-2002	-	Approches des cantons peu considérées
PNPT 2001-2005	-	Peu d'informations sur la prise en compte de la connaissance du contexte
Projet SSP	0	Intégration via approche participative et études de base, cependant aucune analyse systématique
PNVS 2004-2008	++	Connaissances en interne, intégration par l'approche participative
ProMeDro III 2006-2011	+	Intervention d'experts externes et études de base, cependant aucune analyse systématique
PNA 2008-2012	++	Analyses SWOT et des parties prenantes, études de base, approche participative
+ + complètement pris en compte ; + pris en compte, déficiences dans l'étendue et/ou la méthode ; 0 évaluation neutre ; - prise en compte superficielle ; - - pas du tout pris en compte ; * informations insuffisantes pour établir une évaluation		

Prise en compte de la connaissance des processus

La *connaissance des processus*, à savoir un ensemble de connaissances se rapportant aux processus politiques suisses et au développement des programmes, a le plus souvent été prise en compte de façon superficielle, exception faite des deux développements les plus récents (cf. Tab. 9). Ceci est un problème dans la mesure où l'utilisation des connaissances et des expériences provenant des précédents développements de programmes à l'OFSP ainsi que l'exploitation systématique des connaissances en gestion de projets, non seulement ont une influence positive sur la qualité axée sur les processus et sur la réalisation des programmes, mais permettent en outre d'éviter certains pièges.

Tab. 9 : Prise en compte de la connaissance des processus dans les développements de programmes étudiés

	Connaissance des processus	
ProMeDro II 1998-2002	-	Peu d'informations sur la prise en compte de la connaissance des processus
CDSQ? 1999-2002	-	Prise en compte des expériences du Programme Global Tabac, mais aucune autre information
PNPT 2001-2005	-	Peu d'informations sur la prise en compte des connaissances des processus
Projet SSP	-	Ateliers, développement d'une méthode, mais aucune autre information
PNVS 2004-2008	++	Développement du programme précédent, connaissances du CCPM, accompagnement externe du projet
ProMeDro III 2006-2011	-	Conseil en processus externe, mais le potentiel des expériences existantes et autres peu exploité
PNA 2008-2012	+	Accompagnement externe du projet, expériences du processus émanant de la section Alcool et RFA
+ + complètement pris en compte ; + pris en compte, déficiences dans l'étendue et/ou la méthode ; 0 évaluation neutre ; - prise en compte superficielle ; - - pas du tout pris en compte ; * informations insuffisantes pour établir une évaluation		

Les développements des programmes *PNVS* et *PNA* peuvent être considérés comme étant de bons exemples. Dans le cadre du développement du *PNVS*, d'un côté, les expériences faites au cours du développement précédent ont été prises en compte à partir des entretiens

menés avec les responsables de l'époque, et de l'autre, on a eu recours au soutien proposé en interne à l'OFSP par le CCPM et aux compétences de conseil d'une entreprise externe de conseil. Au cours du développement du *PNA*, on s'est avant tout reposé sur les connaissances d'une entreprise de conseil externe concernant les processus, néanmoins les expériences faites au cours du processus sur la loi de l'imposition de la bière auraient pu s'avérer utiles. Les trois développements de programmes les plus récents ont bénéficié du soutien continu d'un cabinet de conseil externe.

Qualité axée sur les processus

Planification et élaboration des processus

La *planification* et la *structuration systématiques* du développement des programmes ont été désignées comme des dimensions centrales de la qualité, aussi bien dans le cadre des entretiens qu'à l'occasion des ateliers organisés avec les personnes travaillant au sein de l'OFSP. Comme le montre plus bas le tableau 10, les processus de développement de programmes les plus anciens se distinguent par une planification ad hoc qui a été à l'origine de problèmes substantiels. Ainsi, lors du développement du *CDSQ*? p.ex., les phases de développement et de réalisation se sont chevauchées, les dimensions centrales de la conception du programme n'ayant pas encore été définies avec précision au moment où a débuté la phase de réalisation. Dans le cas du *ProMeDro II*, une situation équivalente a entraîné un retard de deux ans.

Tab. 10 : Planification et élaboration des processus

Dév. de programme	Planification et élaboration des processus	
ProMeDro II 1998-2002	-	Planification ad hoc a fonctionné au début, puis a connu des difficultés croissantes
CDSQ? 1999-2002	-	ad hoc ; à la fin, véritable course contre la montre ; chevauchement développement et réalisation
PNPT 2001-2005	-	Planification ad hoc avec course contre la montre
Projet SSP	-	Mandat confus (fonction du programme, caractère contraignant ? rôles des acteurs impliqués ?)
PNVS 2004-2008	++	Planifié et coordonné de façon systématique ; mandat de conseil externe en partie problématique
ProMeDro III 2006-2011	o	Demande de l'avant-projet disponible, puis planification mouvante, rôles confus des participants
PNA 2008-2012	++	Planifié et coordonné de façon systématique ; problème avec les acteurs externes dans la direction du projet
+ + complètement pris en compte ; + pris en compte, déficiences dans l'étendue et/ou la méthode ; o évaluation neutre ; - prise en compte superficielle ; - - pas du tout pris en compte ; * informations insuffisantes pour établir une évaluation		

Concernant les développements de programmes les plus récents, nous considérons l'élaboration du développement des programmes *PNVS* et *PNA* comme étant de bons exemples (avec toutefois une réserve sur le dernier, son développement n'étant pas encore achevé). Pour ces deux processus, l'accent a été mis sur une gestion professionnelle du projet comprenant, entre autres, une formulation claire du mandat, une organisation spécifique au projet ainsi que l'établissement de jalons. Comme mentionné plus haut, ces deux processus ont bénéficié du soutien d'une entreprise de conseil externe. De plus, les collaborateurs de l'OFSP ont pu profiter, pour le développement du *PNVS* en particulier, de l'aide du centre de compétence en gestion de projets (CCPM) de l'office. Sachant que pour le développement de précédents programmes de tels soutiens n'existaient pas encore, on ne peut que constater que, dans ce domaine, les conditions internes à l'OFSP pour une gestion professionnelle des projets ont fait l'objet d'une amélioration.

Respect des règles procédurales

Qu'il s'agisse des discussions menées avec les collaborateurs de l'OFSP à l'occasion d'ateliers ou des études de cas, toutes révèlent une approche plutôt contradictoire de cet aspect de la qualité. D'un côté, les acteurs en interne semblent avoir si bien intégré les règles procédurales politico-juridiques, que leur pertinence dans le développement d'un programme leur apparaît dès lors peu évidente. D'un autre côté, cela n'empêche pas les incertitudes – même si elles sont ponctuelles – quant à l'exactitude de ces procédures. Certaines incertitu-

des en effet persistent, d'une part, quant à la question de savoir quelle instance est autorisée à, peut ou doit prendre la décision finale ou à celle de savoir comment élaborer les différents processus d'approbation. D'autres incertitudes existent, d'autre part, concernant l'application des directives de gestion de projets internes à l'OFSP.

Acceptation et soutien de la part des décideurs

La réussite du développement d'un programme dépend ensuite d'une *décision favorable* de l'instance fédérale suprême responsable. Finalement, tous les processus de développement analysés, excepté le *PNA* encore en cours, ont fait l'objet de décisions favorables. Comme le montre le tableau 3, l'instance de décision est différente selon le programme considéré. Seul le projet *SSP* a connu une décision insatisfaisante – car non définitive. Le Département et le CDS ont alors décidé de considérer ce projet comme cadre de référence. Même dans le cas d'un soutien apparemment réussi de *ProMeDro III* par la Fedpol et l'OFJ, des doutes sont apparus au cours des entretiens que nous avons menés concernant son éventuel manque d'efficacité. De ces considérations ressort clairement que l'adhésion des décideurs, limitée à une approbation du document dans lequel le programme est formulé – voire à une attitude conciliante à l'égard de son contenu – ne doit pas toujours être considérée comme suffisante pour assurer la réussite de sa réalisation.

A l'aide de l'APES, nous pouvons comparer la présence des différents niveaux de la hiérarchie dans les différents développements. Les deux processus *PNPT* et *PNVS* montrent une présence forte et continue de la direction de l'OFSP. Ils ont tous les deux abouti à une décision favorable du Conseil fédéral (cf. III. 2 également). Au contraire, pour les deux processus *ProMeDro II* et *ProMeDro III*, la direction de l'OFSP n'a participé que ponctuellement au développement des programmes, au début et à la fin. Ils ont en fin de compte reçu l'aval de la direction de l'OFSP.

Orientation commune

Une autre caractéristique de la qualité axée sur les processus repose sur le développement d'une *orientation commune* concernant le contenu du programme (« programme aims ») parmi les personnes impliquées. Notre analyse portant sur les sept développements de programmes montre qu'il n'a pas été possible de développer une orientation commune dans chacun des processus (cf. Tab. 11).

Tab. 11 : *Orientation commune*

	Orientation commune	
ProMeDro II 1998-2002	-	Peu d'orientation commune en raison du traitement indépendant des chapitres
CDSQ? 1999-2002	-	Orientation commune OFSP, RFA, ISPA non atteinte (« consommation d'alcool à haut risque »)
PNPT 2001-2005	*	
Projet SSP	+	Large consensus parmi les participants et les personnes concernées, mais seulement au niveau théorique
PNVS 2004-2008	++	Orientation commune au sein de l'OFSP et avec les partenaires centraux (aides sur le SIDA)
ProMeDro III 2006-2011	-	Aucune orientation commune dans l'équipe de projet OFSP
PNA 2008-2012	++	Orientation commune RFA et CFAL ainsi qu'avec les partenaires centraux (cantons, ONG)
+ + complètement pris en compte ; + pris en compte, déficiences dans l'étendue et/ou la méthode ; o évaluation neutre ; - prise en compte superficielle ; - - pas du tout pris en compte ; * informations insuffisantes pour établir une évaluation		

L'ARS fournit des points de repère structurels sur la possibilité de constituer une orientation commune dans un développement de programme. On peut supposer qu'une orientation commune naît entre des acteurs mis en réseau. Selon la terminologie de l'ARS, ces acteurs constituent le noyau du réseau. Cette orientation commune se développe lorsque les acteurs entrent souvent en contact, c.-à-d. quand l'intensité moyenne des relations existant dans le noyau est élevée. Dans le cas du *ProMeDro II*, ce sont dix acteurs internes à l'OFSP qui font partie du noyau, dans lequel l'intensité moyenne des relations au cours du développement – près de trois ans – est, avec une valeur de 6.7, plutôt faible (cf. Tab. 12). L'analyse qualita-

tive du *ProMeDro II* montre qu'aucune orientation commune n'a pu être développée, ce qui peut s'expliquer par la faible intensité moyenne des relations.

Tab. 12 : Intensités des relations dans le cœur du réseau des développements de programmes

Dév. de programme	IR	NA	Composition du cœur	
ProMeDro II 1998-2002	6.7	10	OFSP	Direction Unité principale Dépendances et sida ; direction du projet (directeur section Drogues) ; équipe du projet (sections drogues, sida, alcool/tabac, études/recherche, communication, campagnes et marketing, centre de compétence Evaluation) et plateforme OFSP de coordination drogues.
CDSQ? 1999-2002	8.3	10	OFSP / externe	Direction du projet, sections OFSP alcool et tabac, drogues, campagnes et marketing, ISPA, RFA, FMS, UEPP, Chancellerie, agence SDDB/cR Bâle
PNPT 2001-2005	2.9	6	OFSP / externe	Directrice EDI, directeur OFSP, Direction Unité principale Dépendances et sida, sections alcool / tabac, direction du projet, Commission fédérale pour la prévention du tabagisme
Projet SSP	16.3	8	externe	Projet PNSS, responsable du projet Santé psychique, secrétaire central CDS, CDS, services psychiatriques cantonaux, organisations des domaines santé psychique et santé générale, organisations des personnes concernées.
PNVS 2004-2008	11.1	9	OFSP / externe	Direction Unité principale Dépendances et sida, direction du projet, sections sida, drogues, maladies infectieuses, campagnes et marketing, service migration et santé, centre de compétence Evaluation
ProMeDro III 2006-2011	4.5	7	OFSP / externe	Direction du projet (direction section Drogues), sections drogues, alcool, tabac, études et recherche, Büro Vatter, UEPP
PNA 2008-2012	3.4	16	OFSP / externe	Direction division programmes nationaux de prévention, direction du projet OFSP (direction section alcool), section alcool, directeur RFA, RFA, CFAL, Infraconsult et comité consultatif (section OFSP denrées alimentaires, direction, Direction générale des douanes, CDCT, CDVT, union des médecins cantonaux, services de santé cantonaux, organisations de lutte contre les dépendances, institutions de recherche).
<p>IR = Intensité des relations selon la matrice de densité de l'ARS, c.-à-d. densité (intensité des relations moyenne dans les quadrants) dans les quatre zones : cœur et périphérie 1-3.</p> <p>NA = Nombre d'acteurs du cœur selon le classement basé sur le modèle cœur/périphérie, en se basant sur les relations directionnelles et pondérées (c.-à-d. tenant compte de la direction et de l'intensité des relations). Le cœur est configuré de telle manière que tous les acteurs situés dans le cœur aient une relation entre eux (« best fit »).</p>				

Le développement du *PNA* présente également une intensité moyenne des relations plutôt faible dans le noyau du réseau (3.4), alors que les acteurs internes et externes à l'OFSP – 16 acteurs au total – en font partie. Si l'on ne considère que l'intensité des relations, on pourrait croire qu'aucune orientation commune ne pouvait y être développée. Or l'étude de cas qualitative montre qu'une orientation commune a pu naître entre les institutions dirigeant le processus, à savoir : OFSP, RFA et CFAL comme entre les acteurs de prévention participant au comité consultatif. De plus, l'ARS ne tient compte que des événements documentés, et de préférence ceux pourvus d'un certain degré formel (procès-verbaux, listes de présence). Par conséquent, il est à supposer que, pour le développement du programme *PNA*, ce sont, soit les événements moins formels, tels que les réunions de la direction opérationnelle, soit des contacts informels, qui ont contribué au développement d'une orientation commune. En revanche, le cœur du réseau du développement *SSP* révèle la plus forte intensité des relations. Le développement du programme a reposé sur un large consensus, qui se reflète dans la composition du cœur du réseau, où sont représentés les services psychiatriques cantonaux comme les organisations des secteurs psychiatriques et de santé générale, sans oublier les organisations des personnes concernées. Il est à noter qu'aucun des acteurs situés dans le cœur ne fait partie de l'OFSP. De plus, si l'étude de cas qualitative montre bien qu'un consensus a pu être développé, il est toutefois difficile de saisir en quoi il consistait précisément.

Force d'innovation

Dans cette perspective, un développement de programme doit rester *ouvert quant aux résultats escomptés* et encourager la propension à l'innovation. La marge de manœuvre dans le

cadre d'un développement de programme doit être définie selon la fonction du programme et de son caractère réalisable et applicable sur le plan politique.

Adopter une approche innovante semble particulièrement approprié dans le cas des programmes pionniers. En effet, tandis que des solutions innovantes ont explicitement été recherchées lors du développement du SSP, le processus du CDSQ? a très tôt concentré tous ses efforts sur une campagne à effectuer au niveau national ; ceci sans que d'autres options n'aient été prises en compte, ce qui a considérablement limité le potentiel d'innovation (cf. Peters également et al. 2002 : 104). Comme il apparaît dans le tableau 13, nous manquons d'informations détaillées pour deux des cinq programmes subséquents analysés (PNPT et PNVS), qui nous permettraient de pouvoir juger convenablement de ce critère de qualité. Les trois autres programmes subséquents ont en principe été conçus pour rester ouverts quant aux résultats escomptés. Néanmoins, ces trois programmes se distinguent dans la façon dont ils ont envisagé leur consolidation. En effet, programme subséquent de CDSQ?, le PNA table pourtant sur les nouveautés et les innovations. Certaines mesures innovantes ont bien été discutées pendant le développement du programme, mais elles ont été vite abandonnées par les participants qui n'ont pas réussi à imaginer une façon de les imposer sur le plan politique. L'évolution et la poursuite de la politique des quatre piliers constituaient l'axe du développement de ProMeDro II et III. Alors que ProMeDro II a bien su exploiter le consensus politique et social existant sur la politique des quatre piliers pour introduire des innovations, le développement de ProMeDro III s'est trouvé lui dans un contexte politique difficile. Le développement de ProMeDro III a pourtant été conçu dès le début – alors que l'idée d'un Ma-PaSu était encore poursuivie – pour rester ouvert quant aux résultats escomptés. La focalisation croissante sur un pur programme de consolidation n'est apparue qu'au cours de la deuxième moitié du développement, en raison du blocage politique survenu lors de la révision de la LStup en 2004.

Tab. 13 : Force d'innovation

Dév. de programme	Force d'innovation
ProMeDro II 1998-2002	+ Développement de solutions innovantes (supra-f, qualité dans le domaine thérapeutique)
CDSQ? 1999-2002	- Focalisation étroite sur une campagne nationale, entraînant la mise à l'écart d'autres options
PNPT 2001-2005	* Informations insuffisantes
Projet SSP	+ Déploiement de solutions innovantes encouragé
PNVS 2004-2008	* Informations insuffisantes
ProMeDro III 2006-2011	+ Sans attente de résultats précis ; focalisation croissante sur la consolidation pendant le processus
PNA 2008-2012	+ Ouvert quant aux résultats escomptés, délimitation convenable en raison de sa réalisation sur le plan politique
+ sans attente de résultats précis, o évaluation neutre, - focalisation étroite permanente, * trop peu d'informations pour une évaluation.	

Réceptivité

Il résulte de l'analyse des processus de développement de programmes choisis à l'OFSP que, dans les développements les plus récents, les participants se sont montrés plus actifs lorsqu'il s'est agi de trouver un accord sur les facteurs contextuels importants (cf. Tab. 14).

Tab. 14 : Réceptivité

Dév. de programme	Réceptivité
ProMeDro II 1998-2002	- Aucun accord actif sur l'évolution politique (LStup, initiatives, etc.)
CDSQ? 1999-2002	- Accord sur les finances, mais autres aspects (en part. cantons) négligés
PNPT 2001-2005	* Informations insuffisantes
Projet SSP	- Accord sur l'évolution internationale, contexte suisse largement ignoré
PNVS 2004-2008	++ Forte, développement épidémiologique, situation conflictuelle avec les partenaires à la réalisation surmontée
ProMeDro III 2006-2011	+ Accord sur le contexte politique, sinon plutôt réactif, donc proactif
PNA 2008-2012	++ Forte, évolution internationale, intérêts économiques, évolutions politiques et sociales
+ + complètement pris en compte ; + pris en compte, déficiences dans l'étendue et/ou la méthode ; o évaluation neutre ; - prise en compte superficielle ; - - pas du tout pris en compte ; * informations insuffisantes pour établir une évaluation	

Il est naturellement plus facile de tenir compte des facteurs contextuels favorables – tels que les recommandations de l’OMS, la prise en compte croissante des différents problèmes dans l’opinion publique ou encore les tentatives de soutien des parlementaires – et de les utiliser au profit du développement des programmes, que de s’attarder sur des facteurs contextuels plutôt défavorables. Les deux développements de programmes présentant une réceptivité particulièrement forte (*PNVS*, *PNA*), se sont déroulés dans un environnement qui leur a été profitable. Des retards considérables se sont parfois produits (*SSP*, *ProMeDro II* et *III*) en présence de facteurs contextuels défavorables.

Efficiences des processus

L’analyse des sept processus de développement de programmes montre enfin que l’allocation des ressources varie en fonction des développements. Il ressort des entretiens que nous avons menés que les participants jugent les ressources en personnel à disposition insuffisantes en ce qui concerne quatre des sept processus de développement (cf. Tab. 15). Concernant les processus de *ProMeDro II* et du *PNA*, cette restriction des ressources a occasionné des retards dans leur développement. Pour le *PNPT*, une forte pression exercée sur les délais a évité tout retard dans les processus, par contre la charge de travail s’est révélée d’autant plus élevée. Lors du développement de *CDSQ?*, des ressources restreintes auraient limité les possibilités d’agir. Quant au *PNVS*, les personnes interrogées ont qualifié son développement de très contraignant : des investissements financiers élevés ont néanmoins porté leurs fruits. Pour *ProMeDro III*, les moyens financiers engagés ont en revanche été maintenus à un niveau faible, car il s’agit d’un programme de consolidation. Pour apprécier telle ou telle allocation des ressources, il est par conséquent nécessaire de tenir compte, d’une part, de la fonction et de la signification du programme, d’autre part, de la charge de travail engendrée et de ses conséquences sur le personnel.

Tab. 15 : *Efficiences des processus*

Dév. de programme	Efficiences des processus
ProMeDro II 1998-2002	Limitée : retards, forte charge de travail due aux affaires politiques (LStup, initiatives)
CDSQ? 1999-2002	Limitée : restriction des possibilités
PNPT 2001-2005	Limitée : charge de travail élevée
Projet SSP	Aucun jugement homogène par les participants
PNVS 2004-2008	Forte charge de travail, mais acceptable
ProMeDro III 2006-2011	Efficiences des processus et rôle central accordés à des coûts minimes
PNA 2008-2012	Limitée : retards, mais ressources exploitées de façon optimale

Qualité axée sur la réalisation

Acceptation et soutien par les acteurs déterminants pour la réalisation

C’est surtout à l’occasion des développements de programmes récents (*SSP*, *PNVS*, *PNA*) que des méthodes participatives demandant un gros investissement ont été mises en œuvre, ceci dans le but d’impliquer les partenaires à la réalisation le plus tôt possible. Cette façon de faire s’est révélée fructueuse pour le développement des programmes *PNVS* et *PNA*, et ce, tout spécialement en raison de leurs situations de départ particulières. Elle a probablement contribué de façon décisive à la réussite du *PNA*, encore en cours de développement. En ce qui concerne le développement du *SSP*, si cette méthode participative a certes permis d’obtenir une forte adhésion des acteurs y participant (cf. *PNSS* 2004), elle a néanmoins fait naître certaines attentes auxquelles il n’a pas été possible de répondre par la suite. De plus, cette méthode participative s’est probablement beaucoup trop focalisée sur les organisations spécialisées et celles des personnes concernées, délaissant les acteurs relevant des autorités publiques, et tout spécialement du secteur politique, qui jouaient pourtant un rôle central dans la réalisation du programme.

Les APES de ces trois processus illustrent également une forte participation d’autres acteurs étatiques ou non-étatiques, présents aux événements survenant au cours du développement. En ce qui concerne les programmes *ProMeDro II* et *III*, il a explicitement été décidé, au vu de la situation initiale, que l’on n’aurait pas recours à une procédure participative appli-

quée à grande échelle. Pour *ProMeDro II*, le processus est parti du consensus social existant et a utilisé le réseau de spécialistes établi. Pour *ProMeDro III* en revanche, on a souhaité éviter des débats politiques publics, afin de ne pas donner l'impression d'une démarche entreprise trop hâtivement après l'échec de la révision LStup.

Caractère contraignant et cohérence des rôles, des objectifs, des mesures ainsi que des ressources

Notre analyse des sept développements de programmes montre que cet aspect de la qualité a été pris en compte de façon très variable (cf. Tab. 16). On a, d'une part, renoncé de façon explicite à la concrétisation des développements du *PNPT* et du *ProMeDro III*, afin de ne pas compromettre l'acceptation au niveau politique, et d'autre part, on ne peut malheureusement que constater des insuffisances énormes dans les développements de *ProMeDro II*, *CDSQ?* et *SSP*. Notons que ce sont à chaque fois des raisons différentes qui ont été à la base d'un manque de cohérence dans le contenu du programme. Dans le cas du *ProMeDro II*, personne ne s'est mis d'accord en interne sur les notions d'« objectifs » et de « mesures ». S'agissant du développement du *CDSQ?*, une forte pression exercée sur les délais a fait débiter la réalisation plus tôt que prévu, ce qui a entraîné un manque de cohérence entre le programme et les projets délégués, ainsi qu'entre les objectifs et les groupes cibles (cf. également Peters et al. 2002 : 51, 52, 57). Dans le cas du *SSP*, le manque de cohérence observé s'explique avant tout par une question de financement qui n'a été résolue que de façon rudimentaire. Au contraire, les développements des programmes *PNVS* et *PNA* ont pour leur part veillé consciencieusement à assurer leur cohérence, s'astreignant à définir clairement les responsabilités des partenaires à la réalisation et se montrant très soucieux – cela vaut également pour le *PNA*, toujours en cours de développement – de respecter le caractère contraignant auquel les lie toute décision du Conseil fédéral.

Tab. 16 : Caractère contraignant et cohérence des rôles, des objectifs, des mesures ainsi que des ressources

Dév. de programme	Caractère contraignant et cohérence des rôles, des objectifs, des mesures ainsi que des ressources
ProMeDro II 1998-2002	Pas de cohérence entre les éléments, seule une version abrégée a été finalisée
CDSQ? 1999-2002	Début précoce de la réalisation a entraîné suppression du caractère contractuel/ de la cohérence
PNPT 2001-2005	Programme plutôt lettre d'intention politique, peu de décisions concrètes
Projet SSP	Faible caractère contraignant, faible cohérence entre objectifs ambitieux et moyens prévus
PNVS 2004-2008	Fort caractère contraignant suite à décision du Conseil fédéral, forte concrétisation (responsabilités)
ProMeDro III 2006-2011	Cohérence assurée par la rédaction du programme en externe, faible caractère contraignant
PNA 2008-2012	Formulation des objectifs transparente et compréhensible, évaluation possible

Prise en compte des différents contextes de la réalisation et des nouvelles situations

Une comparaison des études de cas montre qu'une grande importance a été accordée à cet aspect de la qualité dans les développements du *ProMeDro III* et du *PNA* (cf. Tab. 17). Pour *ProMeDro III*, une attention toute particulière a été apportée au fait que l'aboutissement de la révision LStup, s'il avait eu lieu au cours de la réalisation du programme, modifierait alors les bases légales de ce dernier. En ce qui concerne le développement du *PNA*, il a été discuté des conséquences que pourrait entraîner une décision négative du Conseil fédéral ainsi que la réalisation anticipée de certaines mesures a été prévue dans le cadre de l'Euro 08, au cas où le Conseil fédéral rendrait une décision tardive.

Tab. 17 : Prise en compte des différents contextes de la réalisation et des nouvelles situations

Dév. de programme	Prise en compte des différents contextes de la réalisation et des nouvelles situations	
ProMeDro II 1998-2002	+	Ouverture quant aux innovations
CDSQ? 1999-2002	*	Informations insuffisantes
PNPT 2001-2005	*	Informations insuffisantes
Projet SSP	o	Faible prise en compte du contexte de la réalisation, grande marge de manœuvre
PNVS 2004-2008	*	Informations insuffisantes
ProMeDro III 2006-2011	+	Compatible avec la LStup actuelle et future
PNA 2008-2012	+	Prise en compte des conséquences qu'aurait une décision négative / tardive du Conseil fédéral, flexibilité des cantons
+ pris en compte, o évaluation neutre, - peu pris en compte, * informations insuffisantes pour établir une évaluation.		

5. Conclusion

La synthèse de l'analyse comparative montre clairement que les processus analysés de développements de programme se distinguent entre eux par des critères centraux, tels que, notamment, la ou les instances de décision, le patronage du développement du programme, la question de savoir s'il s'agit d'un programme pionnier ou subséquent, ainsi que le contexte concerné. Ces critères centraux, très différents selon les divers processus de développement, ont été utilisés de manière appropriée dans les différentes études de cas ainsi qu'à la synthèse comparative. Ces critères devraient être néanmoins pris en compte au moment des développements eux-mêmes.

La comparaison descriptive du déroulement des processus effectuée à l'aide de l'APES donne des résultats très variables, que ce soit au niveau de la durée des processus (d'un an et demi à cinq ans) que de leur densité d'événements (en moyenne entre 0.5 et 3.7 événements documentés par mois). En outre, la participation d'autres acteurs étatiques et non-étatiques est plus ou moins grande selon les développements. Enfin, l'ARS révèle que les réseaux d'acteurs diffèrent entre les sept processus de développement par leur densité, leur degré de centralisation et la composition de leurs noyaux respectifs.

Lors de l'évaluation comparative effectuée sur les dimensions de la qualité des sept développements étudiés, nous avons *en premier lieu* constaté que le cadre d'évaluation conceptuel élaboré – les trois dimensions de qualité – s'avère être une aide précieuse. Les aspects de la qualité se sont révélés pertinents pour l'étude de chacun des sept développements.

Dans un deuxième temps, notre synthèse comparative portant sur la qualité des développements étudiés souligne le fait que les processus les plus récents prennent bien mieux en compte les différents aspects de la qualité par rapport aux plus anciens. En particulier ce sont les critères suivants qui ont été pris en compte de manière significative : « Planification et organisation des processus » (P1), « Réceptivité » (P6), « Acceptation et soutien par les acteurs déterminants dans la réalisation » (R1), « Caractère contraignant et cohérence des rôles, des objectifs, des mesures ainsi que des ressources (R2) ».

Troisièmement, nous avons identifié un potentiel d'amélioration parfois considérable dans chaque dimension de qualité. Nous avons constaté que, s'agissant de la *qualité fondée sur l'expérience*, tous les processus ont attaché de l'importance à l'approche factuelle, tout en laissant exister, pour une majorité d'entre eux, des lacunes dans l'approche systématique de la préparation et de la prise en considération. Tandis que la plupart des processus ont exploité les connaissances relatives au contexte, la connaissance des processus a pour sa part été à peine abordée. Une approche systématique fait également souvent défaut à la préparation et à la prise en compte de ces deux types de connaissances. Enfin, globalement, nous n'avons pu observer que de rares transferts des connaissances et des expériences existantes entre les sections. S'agissant de la *qualité axée sur les processus*, quatre des sept aspects de la qualité se sont trouvés être très pertinents. Comme nous l'avons déjà évoqué, nous avons pu constater que l'importance accordée à la « Planification et élaboration des processus » (P1) et de la « Réceptivité » (P6) est bien plus grande dans les développements

les plus récents. L'analyse a prouvé qu'une prise en compte systématique et continue de ces deux aspects est primordiale. L' « Acceptation et le soutien par les décideurs » (P3) peut être considérée dans les développements de programmes analysés – à l'exception du PNA (en cours) – comme un fait établi, puisqu'une décision favorable a déjà été prise. Néanmoins, il a aussi été remarqué qu'une acceptation par les décideurs, se rapportant à une approbation du document du programme ou à une attitude conciliante vis-à-vis du contenu du programme, ne suffisait pas toujours à garantir la réussite durable du développement. Un soutien actif de la part des décideurs favorise la qualité du développement du programme et crée de meilleures conditions pour sa réalisation. S'agissant de l'« Efficience des processus » (P7), nous avons évoqué l'allocation des ressources et abordé les réflexions sur l'économicité du développement des programmes. Du point de vue des participants, l'allocation des ressources s'est avérée problématique. Les ressources allouées aux premiers processus en particulier, jugées insuffisantes, ont entraîné retards et/ou surcroît de travail. Les réflexions portant sur l'économicité du développement ont été très peu abordées, à une exception près (*ProMeDro III*). En revanche, les personnes interviewées ont estimé que les ressources avaient été bien employées. L'étude de la *qualité axée sur la réalisation* révèle que l'« Acceptation et le soutien par les acteurs déterminants dans la réalisation » (R1) ont été perçus de façon sensiblement différente et que plusieurs procédures ont été appliquées. Les développements les plus récents ont davantage eu recours à une approche participative. S'il a été observé qu'une telle approche permettait d'obtenir le soutien des partenaires à la réalisation, il n'en reste pas moins crucial de commencer par clarifier la situation initiale et définir quels objectifs sont visés avec cette approche. Un fort « Caractère contraignant et cohérence » (R2) a pu être obtenu dans les développements qui ont impliqué les partenaires de réalisation centraux le plus tôt possible et qui ont cherché à clarifier les éléments du programme (y compris la définition des responsabilités) sur une base commune.

Un guide (Widmer/Frey 2007¹⁷) a été constitué à partir des résultats de cette étude, afin d'aider les collaborateurs de l'OFSP au cours des développements de programmes. Il nous incombe désormais de fournir les recommandations suivantes, destinées à l'OFSP dans sa totalité, dans le but de contribuer à l'amélioration de la qualité des développements de programmes à l'OFSP.

Recommandations

Renforcement de la gestion des connaissances

La gestion des connaissances à l'OFSP doit être renforcée aux niveaux de l'approche factuelle et des connaissances des processus ainsi que des connaissances du contexte :

- Les connaissances relatives à l'efficacité de mesures spécifiques devraient être formulées sous une forme utilisable et accessible.
- Les expériences sur le contexte, telles que la gestion de situations politiquement difficiles, l'attention des médias ou l'utilisation d'analyses des parties prenantes etc. devraient être formulées sous une forme utilisable et rendues accessibles à toutes les sections.
- Les expériences, réussites et difficultés rencontrées avec les instruments spécifiques au développement de programmes (ateliers, auditions, consultations, etc.) devraient être formulées sous une forme utilisable et rendues accessibles à toutes les sections. P. ex., en établissant des rapports et en créant une base de données du type « Trucs, astuces et pièges du développement d'un programme ».

Encouragement des échanges entre les secteurs (sections)

Les échanges, la coordination et la planification aussi bien entre secteurs qu'entre sections devraient être encouragés par des structures adaptées. C'est dans ce sens que la problématique d'une cohérence générale et d'une concurrence réciproque entre les différents pro-

¹⁷ Le guide est disponible sous forme électronique à l'adresse suivante : www.health-evaluation.admin.ch (> Outils > Guides)

grammes devrait tout spécialement être considérée.

On pourrait par exemple créer un groupe ayant l'expérience du développement de programmes, au sein duquel il serait possible de débattre de problématiques survenant au cours d'un processus, de continuer à développer les procédures et/ou les instruments spécifiques à ce domaine, et de discuter librement des besoins de coordination et des potentiels de synergie.

Aides à la décision sur le choix de la forme d'organisation appropriée

La décision de réaliser le développement d'un programme au sein de la ligne hiérarchique ou dans le cadre d'un projet suivant les directives du CCPM devrait être systématisée, en élaborant des règles permettant de décider, soit au sein de la ligne hiérarchique, soit dans une organisation de projet quand une mise en œuvre doit être choisie.

6. Bibliographie

- Bachmann, Carine/Bachmann, Ruth/Cattacin, Sandro (2002): Risikoverwaltung: Lernen aus der eidgenössischen Politik im Umgang mit Gesundheitsrisiken. HIV/Aids, Hepatitis C und BSE im Vergleich. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hibert, Josef (Hrsg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: Edition Sigma.
- Borgatti, Steve P. (2002): NetDraw: Graph Visualization Software. Needham, MA: Analytic Technologies.
- Borgatti, Steve P./Everett, Martin G./Freeman, Linton C. (2002): Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Needham: Analytic Technologies.
- Chen, Huey-Tsyh (2005): Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness. Thousand Oaks: Sage.
- Cloetta, Bernhard, Adrian Spörri-Fahrni, Brenda Spencer, Günter Ackermann, Ursel Broesskamp-Stone und Brigitte Ruckstuhl (2005): Guide pour la catégorisation des résultats - Outil de catégorisation des résultats de projets de promotion de la santé et de prévention. 2ème version revue et corrigée. Berne.
<http://www.gesundheitsfoerderung.ch/f/knowhow/qualitaetsmanagement/default.asp> [11.03.2008]
- Dolowitz, David P./Marsh, David (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance* 13 (1): 7-24.
- Efionayi-Mäder, Denise/Chimienti, Milena/Cattacin, Sandro (2003): Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit. Cahier de l'IDHEAP, 208/2003. Lausanne.
- Elkeles, Thomas (2006): Evaluation von Gesundheitsförderung und die Forderung nach Evidenzbasierung – Fünf Thesen zur Anwendbarkeit auf Gesundheit. *Zeitschrift für Evaluation* 1/2006: 39-70.
- Fisch, Rudolf/Beck, Dieter (2004): Ein sozialpsychologischer Bezugsrahmen für die gute Gestaltung politisch-administrativer Entscheidungsprozesse. In: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot: 201-216.
- Goldsmith, Stephen/Eggers, William D. (2004): Governing by Network. Washington: Brookings Institution Press.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Auflage. Zurich: Schulthess.
- Hanney, Stephen R./Gonzalez-Block, Miguel A./Buxton, Martin J./Kogan, Maurice (2003): The Utilisation of Health Research in Policy-making: Concepts, Examples and Methods of Assessment. *Health Research Policy and Systems* 1(2): 1-28.
- Hösli, Ruedi (1998): Gesundheitsförderung - als Veränderung von sozialen Systemen. *Sozial- und Präventivmedizin* 43: 229-38.
- Howlett, Michael/Ramesh, M. (2003): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- James, Oliver/Lodge, Martin (2003): The Limitations of „Policy Transfer“ and „Lesson Drawing“ for Public Policy. *Political Studies Review* 1: 179-193.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Munich: Oldenbourg: 71-104.
- Jansen, Dorothea (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3^e édition. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klöti, Ulrich (1984): Politikformulierung. In: Klöti, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Schweiz. Volume 2: Strukturen und Prozesse. Berne: Paul Haupt: 313-337.
- Klöti, Ulrich/Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Widmer, Thomas (2005): Verkannte Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Coire: Rüegger.
- Knoepfel, Peter und Werner Bussmann (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Werner Bussmann, Peter Knoepfel und Ulrich Klöti (Hrsg.) Eine Einführung in die Politikevaluation. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, S.58-77.
www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation/materialien.Par.0003.File.tmp/politikevaluation.pdf [11.03.2008]
- Knocke, David/Yang, Song (2008): Social Network Analysis. 2nd ed. Los Angeles: SAGE.

- Kübler, Daniel/Neuenschwander, Peter/Hirschi, Christian/Rüegg, Erwin/Frey, Kathrin/Radaelli, Arianna/Stamm, Sibylle/Widmer, Thomas (2003): Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung. *Zürcher Politik- & Evaluationsstudien* N°1.
- Kübler, Daniel/Widmer, Thomas (2007): Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 38: 200-220.
- Nationale Gesundheitspolitik Schweiz PNSS (2004): Zusammenstellung der Konsultationsergebnisse. Entwurf Nationale Strategie zum Schutz, zur Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung der psychischen Gesundheit. Berne.
- Nutley, Sandra/Davies, Huw/Walter, Isabel (2002): Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons from the UK. Keynote Paper for the Social Policy Research and Evaluation Conference, Wellington, NZ.
- Nutley, Sandra/Walter, Isabel/Davies, Huw (2003): From Knowing to Doing. A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda. *Evaluation* 9(2): 125-48.
- Parsons, Wayne (2004): Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration* 63(1): 43-57.
- Pawson, Ray (2006): Evidence-based Policy. A Realist Perspective. London: Sage.
- Peters, Matthias/Furrer, Cornelia/Bolliger-Salzmann, Heinz (2002). Programme en matière d'alcool 1999-2002 « Ca débouche sur quoi ? ». Rapport final de l'évaluation. Hergiswil: IPSO, Interface, ISPM Berne.
- Rose, Richard (1993): Lesson-drawing in Public Policy. Chatham: Chatham House Publisher.
- Rosenbrock, Rolf (1997): Theoretische Konzepte der Prävention. In Klotter, Christoph (Hrsg.): Prävention im Gesundheitswesen. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Ruckstuhl, Brigitte/Somaini, Bertino/Twisselmann, Wiebke (1997): Förderung der Qualität in Gesundheitsprojekten. Der Public Health Action Cycle als Arbeitsinstrument. Berne: Radix Gesundheitsförderung.
- Rüegg, Erwin/Moser, Christian/Iff, Andrea (2003): VEPOS – Synthese der Fallstudien 1989-2003. Zurich: Institut de science politique, Université de Zurich.
- Scott, John (2005): Social Network Analysis: A Handbook. 2nd ed. London: Sage.
- Serdült, Uwe/Hirschi, Christian (2004): From Process to Structure: Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison. *Swiss Political Science Review* 10 (2): 137-155.
- Serdült, Uwe/Vögeli, Chantal/Hirschi, Christian/Widmer, Thomas (2005): APES - Actor-Process-Event Scheme. Software. Zurich: Institut de science politique, Université de Zurich.
- Vögeli, Chantal (2007): Vom Inhalt zur Struktur? Eine komparative Analyse schweizerischer innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse. Thèse de doctorat. Université de Zurich.
- W. K. Kellogg Foundation (2004) Logic Model Development Guide. Battle Creek MI: W.K. Kellogg Foundation.
www.wkkf.org/Pubs/Tools/Evaluation/Pub3669.pdf [11.03.2008]
- Wasserman, Stanley/Faust, Katherine (1994): Social Network Analysis. Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wholey, Joseph S. (2004): Evaluability Assessment. In: Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry, Kathryn E. Newcomer (eds.) Handbook of Practical Program Evaluation. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass: 33-62.
- Widmer, Thomas, Kurt Bisang und Christian Moser (2004): TARMED. Vorbereitung einer Wirkungsanalyse über die Einführung sowie die Wirkungen von TARMED. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
www.ipz.uzh.ch/institut/mitarbeitende/staff/widmer/dokumente/Tarmed_2005_d.pdf [11.03.2008]
- Widmer, Thomas/Frey, Kathrin (2007): Guide pour le développement de programmes à l'Office fédéral de la santé publique. Outil axé sur la pratique, élaboré dans le cadre de l'étude socio-politique « Facteurs de réussite du développement de programmes à l'OFSP ». Mars 2008. Berne. OFSP.
[www.health-evaluation.admin.ch (> Outils > Guides)]
- Widmer, Thomas/Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Vögeli, Chantal (2008): Analysis with APES: The Actor-Process-Event Scheme. In: Bergman, Manfred Max (ed.): Advances in Mixed Methods Research: Theories and Applications. London: Sage (forthcoming).
- Widmer, Thomas/Schenkel, Walter/Hirschi, Christian (2000): Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess. Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich. Bericht D13, Nationales Forschungsprogramm 'Verkehr und Umwelt' (NFP41). Berne: BBL/EDMZ.

Annexe 1°: Liste des personnes interrogées

<i>Nom</i>	<i>Fonction/Institution</i>
Barth, Anne-Rose	Ancien collaborateur, Section Alcool et Tabac, OFSP
Besson, Jacques	Intervenant, Secrétariat général DFI
Brenner, Daniel	Ancien chef, Section Alcool et Tabac, OFSP
Cloetta, Bernhard	Ancien collaborateur ISPM, Université de Berne
Fischer, Thomas	Progress Management
Guggenbühl, Lisa	Cheffe de projet, Section Sida, OFSP
Huber, Marc	Régie fédérale des alcools
Jann, Markus	Chef, Section Drogues, OFSP
Ledermann, Simone	Büro Vatter, Berne
Lee, Chung-Yol	Ancien chef, Service des programmes nationaux de prévention, OFSP
Lehmann, Philippe	Ancien chef, Section d'interventions en matière de drogues, OFSP
Levy, Anne	Cheffe, Section Alcool, OFSP
Locher, Ueli	Ancien chef, Unité principale Dépendances et sida, OFSP
Meili, Bernhard	Ancien coll., Section d'interventions en matière de drogues, OFSP
Mumprecht, Christian	Centre de compétence Gestion de projets CCPM, OFSP
Pfister, Marianne	Section Alcool, OFSP
Ricka, Regula	Section Stratégie et politique de santé, OFSP
Sager, Fritz	Büro Vatter, Berne
Somaini, Bertino	Directeur, Promotion Santé Suisse, ancien directeur adjoint OFSP
Staub, Roger	Chef, Section Sida, OFSP
van der Linde, François	Ancien chef, Amt für Gesundheitsvorsorge, St-Gall
von Greyerz, Salome	Cheffe, Section Stratégie et politique de santé, OFSP
Vuillème, Patrick	Section Tabac, OFSP
Wyss, Franz	Secrétaire général, CDS
Zeltner, Thomas	Directeur de l'OFSP
Zobel, Frank	Ancien coll. UEPP, Université de Lausanne
Zurbrügg, Christoph	Directeur adjoint, Régie fédérale des alcools

Annexe 2°: Répertoire des abréviations

APES	Schéma Acteur-Processus-Evènement
ARS	Analyse des réseaux sociaux
CCPM	Centre de compétence Gestion de projets, Office fédéral de la santé publique
CDCT	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CDSQ?	Programme en matière d'alcool 1999-2002 « Ca débouche sur quoi ? »
CDVT	Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies
CEC	Cabinets/entreprises de conseil (divers)
CFAL	Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool
CLD	Comité de liaison national en matière de drogue
DFI	Département fédéral de l'intérieur
E1	Approche factuelle
E2	Approche factuelle
E3	Connaissance des processus
fedpol	Office fédéral de la police
FMS	Fédération des médecins suisses
FNS-CSS	Fonds national suisse, Commission spécialisée Sida
ISPA	Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies
ISPM	Institut für Sozial- und Präventivmedizin, Université de Berne
IUMSP	Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Université de Lausanne
LStup	Loi sur les stupéfiants
MaPaSu	Programme de mesures sur les dépendances
OBSAN	Observatoire suisse de la santé
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSP-Eval	Centre de compétence Evaluation, Office fédéral de la santé publique
ONG	Organisations non-gouvernementales
OR	Organismes de recherche (divers)
P1	Planification et élaboration des processus
P2	Respect des règles procédurales
P3	Acceptation et soutien par les décideurs
P4	Orientation commune
P5	Force d'innovation
P6	Réceptivité
P7	Efficience des processus
PNA	Programme National Alcool 2008-2012
PNPT	Programme national pour la prévention du tabagisme 2001-2005
PNSS	Politique nationale suisse de la santé
PNVS	Programme national VIH et sida 2004-2008
ProMeDro I	Programme de mesures en matière de drogue I 1991-1997
ProMeDro II	Programme de mesures en matière de drogue II 1998-2002
ProMeDro III	Programme de mesures en matière de drogue III 2006-2011
PWC	PriceWaterhouseCoopers
RER	Section recherche, évaluation et rapports, Office fédéral de la santé publique
RFA	Régie fédérale des alcools
SPIN	Markus Spinatsch, consultant en administration et politiques publiques
SSP	Projet Stratégie Santé psychique 2000-2005
SWOT	Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats
TOXI	Organisations dans le domaine de la toxicomanie
U1	Acceptation et soutien par les acteurs déterminants pour la réalisation
U2	Caractère contraignant et cohérence des rôles, des objectifs, des mesures ainsi que
U3	Prise en compte des différents contextes de la réalisation et des nouvelles situations
UEPP	Unité d'évaluation des programmes de prévention, Université de Lausanne
VAT	Büro Vatter, Berne
WHO	World Health Organisation [Organisation mondiale de la santé]