

Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Lausanne

Résumé

EVALUATION DES DIFFERENTS MODES DE DELEGATION ADOPTES PAR L'OFFICE FEDERAL DE LA SANTE PUBLIQUE (OFSP)

Cette étude fait partie intégrante de l'évaluation globale du Programme de mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro 1998-2002).

Christophe Kellerhals, Jean-Pierre Gervasoni

Etude financée par :

Office fédéral de la santé publique, Berne
Contrat n° 316.95.5755 A-B-C

Citation suggérée :

Kellerhals C, Gervasoni J-P. Evaluation des différents modes de délégation adoptés par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans le cadre du Programme de Mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de Drogue (ProMeDro). Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 1999 (Raisons de santé, 42)

Remerciements :

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans l'aimable collaboration de : Raphaëlle Carron, Françoise Dubois-Arber, Alexandre Flückiger, Irène Kölbl Tchemadjeu, Anton Lehmann, Philippe Lehmann, Myriam Maeder, Bernard Meili, Christian Mœckli, Stéphane Montangero, Cornélia Oertle-Bürki, Gérald Progin, Sylvie Ramel, Claire Roelli, Stefan Spring, René Stamm, Aline de Torrente, Frank Zobel. Que ces personnes trouvent ici l'expression de toute notre gratitude.

RESUME

1 INTRODUCTION

La délégation se pratique couramment à l'OFSP, qui associe un grand nombre de partenaires à la mise en œuvre de sa politique, notamment en matière de lutte contre la toxicomanie. Lorsque l'OFSP confie à ses partenaires (organismes institutionnels, associatifs ou privés) des tâches qui relèvent directement de sa responsabilité, cette opération est assimilée à de la délégation. Ce terme est largement utilisé dans le domaine de l'administration publique : il signifie schématiquement **qu'une administration transfère à un tiers tout ou partie d'une tâche ou d'une fonction qui lui a été attribuée par le gouvernement ou la législation.**

Déléguer ne permet pas seulement à l'OFSP de diminuer sa charge de travail : ce procédé lui permet aussi d'impliquer les citoyens dans sa politique et d'étendre au mieux son influence par le biais de ses partenaires. Mais en déléguant, l'OFSP s'expose aussi à un risque, puisque son autorité et son autonomie sont partiellement mises en jeu. Il s'agira donc de limiter ce risque par divers moyens, tels que négociation, contrat, système de contrôle, etc.

L'objectif de cette étude est donc d'identifier, de décrire et d'évaluer les différents types de délégation adoptés par l'OFSP dans la période 1991-1998. Trois questions résument celles formellement inscrites dans le protocole d'étude: dans quel but l'OFSP recourt à une délégation, comment se pratique celle-ci, et quelles en sont les conséquences.

2 METHODE

Nous avons opté pour une démarche de recherche en deux temps, dite "inductive"^a : il s'agit d'abord de recueillir un corpus de données susceptibles de fournir des informations au sujet de l'objet d'étude, pour ensuite constituer un cadre d'analyse des modes de délégation (YIN 1994). Puis, dans un deuxième temps, de procéder à l'évaluation de ces derniers.

Dans ce cadre, les pratiques de la délégation au sein de l'OFSP ont été observées selon une approche qualitative, consistant à réaliser des "analyses de cas". Après concertation avec l'OFSP, dix-huit cas ont été retenus. Les analyses privilégient l'étude en profondeur, en confrontant plusieurs sources d'information (entretiens) et en faisant recours à l'analyse de documents.

Pour la majorité des cas, nous avons effectué trois types d'entretiens : 1) avec un responsable stratégique de l'OFSP, 2) avec les répondants de l'OFSP pour le cas délégation en question, et 3) avec les délégataires. Une base de donnée a été créée et mise à jour de façon à systématiser la récolte des données et l'analyse. Parallèlement à cette base, chaque cas de délégation a fait l'objet d'un

^a Par opposition à la démarche hypothético-déductive, qui privilégie l'énoncé d'une hypothèse, puis sa vérification à l'aide d'une récolte de données ad hoc.

dossier comprenant les documents disponibles (rapports d'activité, évaluations de projet, publications) et les retranscriptions intégrales des entretiens réalisés.

Les cas de délégation ont été soumis à une analyse systématique, grâce à la mise en place progressive d'une grille d'analyse. Chaque rubrique de cette grille constitue un thème d'analyse, que l'approfondissement de chacun des dossiers a permis d'illustrer. Ces rubriques ont ensuite été complétées de façon à fournir une synthèse de l'information contenue dans les dossiers.

3 LES PRINCIPALES DIMENSIONS IDENTIFIÉES DANS LA PRATIQUE DE DELEGATION DE L'OFSP

Cette étude a permis de mettre en évidence cinq dimensions dont dépend le mode de délégation de l'OFSP :

1. **L'hypothèse** relative à l'efficacité de cette délégation. On pense ainsi obtenir un effet d'incitation, un effet de boule de neige, ou encore, augmenter par ce biais la légitimité d'action, l'efficacité, la durée de vie du projet. On peut aussi vouloir tester un programme, recourir à une compétence additionnelle, profiter d'un partenariat, se rapprocher du "terrain". *Ex: une organisation de jeunes est mieux placée qu'une administration fédérale pour faire de la prévention auprès des jeunes.*
2. La **fonction** qui est déléguée. L'OFSP transfère la promotion et la diffusion de projets, la coordination, la sélection et la gestion des demandes de soutien, le conseil, l'information et la sensibilisation, la définition de stratégies particulières (traitement, formation), et, bien sûr, il transfère aussi la réalisation des interventions. *Ex: la prévention dans les communautés de migrants est confiée à des médiateurs, mais la direction opérationnelle reste du ressort de l'OFSP.*
3. La procédure de **sélection du délégataire**. Un acteur est identifié pour ses compétences ou suite à un appel d'offres, parce qu'il occupe une position stratégique (organisation faîtière) ou parce qu'il est un partenaire habituel de l'OFSP. Il y a aussi les délégataires désignés d'office, comme ceux qui proposent un projet d'intervention. *Ex: le délégataire a été à l'origine du projet, ce qui rend inutile une procédure de sélection par appel d'offre.*
4. Le **type de contrôle** (y compris le pilotage) exercé sur le délégataire. Le contrôle peut être très formel (contrat, commission de contrôle) ou plus informel (contacts fréquents, collaboration, échanges). Il existe aussi des cas où aucun contrôle n'est mis en place. *Ex: le contrat détermine les conditions, les objectifs attendus et les dates auxquelles sont prévus les rapports. En revanche, l'orientation du projet s'effectue par le biais de nombreux contacts informels.*
5. Les **moyens** engagés. Le transfert de fonction peut s'accompagner de ressources adaptées ou non au cahier des charges. *Ex: le mandat octroyé permet le financement de deux postes, mais le cahier des charges du projet en nécessite le double.*

Ces dimensions constituent les principaux éléments à gérer par l'OFSP lors d'une délégation. Elles se retrouvent dans tous les cas analysés, mais leur traitement diffère selon le type de délégation (cf. ci-dessous).

4 REPONSE AUX QUESTIONS D'EVALUATION

4.1 Quelles charges sont-elles déléguées ?

L'OFSP recourt essentiellement à des partenaires pour des missions de promotion, de gestion et de réalisation de projets d'intervention, de coordination au niveau national, de promotion d'une innovation et de participation à l'élaboration de la politique fédérale.

Le recours aux *Centrales de promotion*, comme le "Bureau de promotion d'aide à la survie (OSEO)", permet de fortement soulager l'OFSP dans sa mission de mise en œuvre des trois piliers de la politique fédérale de lutte contre la toxicomanie (prévention, traitement et réintégration, réduction des risques et aide à la survie).

Si l'on considère l'activité de l'OFSP de manière plus générale, il apparaît que l'OFSP conserve en son sein certaines fonctions stratégiques, telle la conception et la planification de sa politique en matière d'intervention ou la coordination et l'incitation des acteurs des trois niveaux (fédéral, cantonal et communal) à rejoindre sa politique (plates-formes). Toutefois, pour accroître l'impact de ce type d'activité, l'OFSP en délègue une partie : son action est ainsi dédoublée sur presque tous les plans par des partenaires de confiance, qui endossent des missions pour le compte de l'OFSP. Concernant plus spécifiquement les cas de délégation étudiés, les fonctions conservées par l'OFSP sont surtout le pilotage (direction, orientation, contrôle) et la coordination des projets d'intervention.

4.2 Quels sont les divers modes de délégation utilisés par l'OFSP ?

Cette étude a permis de définir quatre modes de délégation. Ceux-ci délimitent le cadre conceptuel dans lequel s'opèrent les délégations. C'est pourquoi leur définition traduit uniquement l'orientation générale donnée à la délégation. Il est bien entendu que la façon de déléguer à l'intérieur de chaque mode dépend fortement de la capacité de gestion des cinq dimensions identifiées (cf. Chapitre 3), les définitions ci-dessous ne constituant qu'un point de départ.

Les quatre modes sont présentés du plus simple au plus compliqué, selon leur stratégie (cf. Chapitre 4.3) qui, progressivement, prend en compte un nombre croissant de considérations socio-politiques.

1. Le mode "**soutien**" : l'action est généralement proposée par un tiers (situation *bottom-up*). L'OFSP accorde son soutien car la forme d'intervention proposée fait défaut et s'avère en accord avec sa stratégie. Dans ce type de délégation, l'OFSP ajoute souvent la dimension nationale et demande l'extension du projet aux autres cantons. La marge de manoeuvre du délégataire est très grande, mais on attend de lui des résultats précis. Le projet VOILA, par exemple, existait avant même l'apparition du premier paquet de mesures de la Confédération, et avait initialement reçu de simples contributions financières. Puis, progressivement, l'OFSP s'y est impliqué jusqu'à en devenir le principal investisseur et à en définir les grands objectifs.
2. Le mode "**centralisé**" : l'action déléguée est prévue pour être pilotée par l'OFSP directement, qui garde un contrôle serré du projet. Celui-ci est conçu pour être mis en œuvre de façon centralisée, c'est-à-dire avec une coordination nationale et une certaine indépendance par rapport aux cantons. C'est le cas, par exemple, de la suite donnée aux phases I et II des programmes ARIA et CONVERS de formation continue des intervenants en toxicomanie : là, l'OFSP a spécialement mandaté une commission d'experts pour organiser cette formation.

L'OFSP y est représenté tout en étant dans la position de mandant. De plus, il garde la maîtrise du projet, puisque la commission d'experts n'a formellement qu'un rôle consultatif.

3. Le mode "**décentralisé**" : l'action envisagée est projetée par l'OFSP (situation *top-down*), mais sa mise en œuvre est soumise à une contrainte: soit elle relève de la responsabilité cantonale et l'OFSP doit alors s'associer à des autorités cantonales, soit la teneur de l'action nécessite l'intervention d'un "relais" (intermédiaire). Il en a été ainsi pour le programme SANTE-JEUNESSE de promotion de la santé dans les écoles. L'éducation et l'enseignement relevant de la responsabilité des cantons, l'OFSP a besoin de la participation des autorités cantonales pour légitimer son intervention.
4. Le mode "**réflexif**" : déléguer l'action fait là délibérément partie d'une politique publique (vision programmatique). Il s'agit d'inciter les cantons et les communes, notamment, à poursuivre les efforts de la Confédération par le biais d'autres acteurs (locaux) (BÜTSCHI & CATTACIN, 1994). C'est le cas de la *Centrale de promotion COSTE*, créée en réponse aux recommandations du rapport Reha 2000 relevant des lacunes dans l'offre de thérapies résidentielles. L'OFSP s'est assuré la collaboration de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) pour monter ce projet. Son activité principale de coordination, ainsi que toute une série d'interventions thématiques ou ponctuelles, font de ce projet un véritable outil de persuasion des acteurs cantonaux, mais également un moyen pour la Confédération de connaître, en retour, les préoccupations de ces derniers.

On notera que ces modes de délégation ne sont pas mutuellement exclusifs : il existe des cas d'intersection entre deux modes (exemple : entre "soutien" et "décentralisé"), et, plus souvent encore, des cas où la stratégie d'un mode recouvre celle d'un autre (exemple : "réflexif" et "décentralisé").

4.3 Dans quelles stratégies ces modes de délégation s'inscrivent-ils ?

Le mode "**soutien**" illustre le choix de l'OFSP d'être "à l'écoute" de la base, c'est-à-dire de s'inspirer des initiatives locales qu'il juge prometteuse, de les soutenir et de les diffuser. Ainsi, lorsqu'un projet d'intervention coïncide avec sa ligne politique, il est intégré à l'action globale, reçoit un mandat et devient une délégation.

Le mode "**centralisé**" est mis en œuvre lorsque, dans l'intervention en question, l'OFSP estime que la légitimité de la Confédération est suffisante, et lorsque cette dernière est admise par les partenaires politiques. Parallèlement à ces questions, les enjeux du projet sont généralement importants (prescription d'héroïne, formation, migrants, etc.), et impliquent une mainmise quasi totale de l'OFSP sur l'intervention - ce qui se traduit le plus souvent par un pilotage fort et un contrôle centralisé.

Le mode "**décentralisé**" est pratiqué lorsque l'OFSP souhaite intervenir directement ou diffuser un modèle existant, mais que sa position d'acteur fédéral lui impose de trouver un partenaire de terrain ou un partenaire cantonal pour effectuer l'activité en question. Le dispositif de délégation devient alors plus complexe, puisqu'il suppose un "relais" - un intermédiaire entre l'OFSP et le délégataire final.

Le mode "**réflexif**" est la forme de délégation la plus sophistiquée. La tâche déléguée s'intègre dans une action globale et s'inscrit dans le programme de l'OFSP ; en ce sens, la volonté est moins d'en confier la réalisation à un tiers que d'intervenir dans la réalisation par ce tiers. Ce mode reprend le

principe de l'inspiration par la base (évoqué dans le mode "soutien"), mais il comprend aussi la relation inverse : l'orientation de cette base. Le fédéralisme d'exécution, qui prévaut dans le domaine d'intervention considéré, explique souvent le choix de ce mode de délégation. Nous formons ici l'hypothèse que le mode réflexif est choisi lorsque l'enjeu est d'importance pour l'OFSP, mais que le mode centralisé n'est pas possible pour des raisons juridiques ou politiques. On notera que le recours à ce mode est relativement récent (1993) et émerge après une première série d'expériences en matière de délégation.

4.4 Quelles sont les conséquences de ces modes de délégation ?

Le mode de délégation adopté par l'OFSP influence à la fois le dispositif de projet et le type de relations entretenues entre l'OFSP et ses partenaires.

La gestion de la délégation sera très différente selon que l'on se trouve, par exemple, dans un mode "**centralisé**" ou dans un mode "**réflexif**". En effet, l'intensité du leadership de l'OFSP varie en fonction du contexte socio-politique dans lequel l'action est envisagée. Ainsi, au vu de nos résultats, l'OFSP opte pour le mode centralisé - le plus autoritaire -, lorsqu'il bénéficie d'une forte légitimité, tandis qu'un mode réflexif, plus incitatif et consensuel, sera préféré en cas de forte opposition, réelle ou potentielle.

Le mode "**centralisé**" est clairement le plus souhaitable du point de vue des intérêts de l'OFSP, puisque sa maîtrise des projets y est la plus forte. Toutefois ce mode requiert des conditions préalables qui ne sont pas toujours disponibles, notamment en matière de légitimité d'action : il n'est donc pas toujours applicable.

Le mode "**décentralisé**" est particulièrement bien adapté aux situations où prévaut le fédéralisme d'exécution : la Confédération n'est pas forcément légitimée pour agir, mais désire tout de même intervenir. L'association avec un partenaire s'avère alors une condition sine qua non, et la gestion de cette relation devient une composante particulièrement délicate. Le partenaire ("relais cantonal") peut en effet considérer qu'il s'agit d'une collaboration entre des partenaires égaux, et non pas d'une délégation.

Le mode "**réflexif**" reflète certainement le mieux la conception de l'OFSP du rôle de la Confédération en matière de toxicomanie. Cette politique de persuasion (ou d'incitation), qui accorde un grand crédit à l'initiative locale, contient néanmoins quelques ambiguïtés parfois difficiles à gérer. En effet, des problèmes de légitimité peuvent survenir pour les délégataires de la Confédération : il arrive qu'une délégation soit choisie pour contourner justement des autorités cantonales et communales trop réticentes à l'égard de la politique fédérale (PAPADOPOULOS 1995), et pour les inciter ensuite à rejoindre la ligne proposée par la Confédération, après sensibilisation de l'opinion par des acteurs "locaux".

Cette réflexion s'applique également au mode de "**soutien**", particulièrement adapté aux interventions directes sur le terrain, ou à celles dans lesquelles les compétences fédérales sont admises. Au travers de ces délégations apparaît une réelle volonté de décentraliser, voire de démocratiser une politique afin d'en accroître l'efficacité (PAPADOPOULOS 1995).

4.5 Quels sont les mécanismes de contrôle dont dispose l'OFSP et quelle est leur efficacité ?

Des mécanismes de contrôle explicites (directs et formels) ont pu être relevés : par exemple, la vérification contractuelle (réalisable lorsque les documents sont suffisamment précis au sujet des objectifs, et les rapports annuels suffisamment détaillés) ou encore les évaluations. Autre mécanisme, la participation à des groupes de pilotage restreint, dans lesquels l'OFSP tient une position significative du point de vue de la réorientation éventuelle du projet.

D'autres formes de mécanismes, plus implicites (indirects, informels), ont pu être observées là où le pouvoir décisionnel n'était pas clairement établi. Il s'agit de situations où les contacts avec le partenaire sont informels et fréquents, si bien qu'ils permettent à l'OFSP de connaître, en temps réel, l'évolution des projets et son stade d'achèvement. Il existe également des cas où l'OFSP participe à des groupes de pilotage élargis, dans lesquels il tente de faire passer son point de vue, et où il est davantage question de persuasion et de négociation que d'autorité formelle.

Le contrôle de l'OFSP sur ses partenaires est souvent informel (adoption d'un style spontané, sous la forme de contacts téléphoniques et d'échanges fréquents d'information), ce qui révèle un bon niveau de confiance et semble bien vécu par les deux partis. Ce type de contrôle garantit assurément une information continue et détaillée sur l'état d'avancement des projets.

Nous avons toutefois pu observer des situations à risques, où malgré la bonne conception du dispositif de contrôle, ni le pilotage ni le bilan ne pouvaient s'effectuer de manière satisfaisante. Par exemple, pendant la période de renouvellement "retardé" d'un collaborateur à l'OFSP. Dans ce type de situation, l'efficacité du contrôle est restreinte. La même cause peut nuire à des mécanismes implicites de contrôle, principalement basés sur la confiance réciproque. Le manque de répondant au sein de l'OFSP diminue la fréquence des contacts, et, de ce fait, la possibilité d'obtenir des informations pertinentes sur l'avancement des projets. Le contrôle des résultats et le pilotage deviennent alors inopérant.

4.6 La délégation est-elle adéquate ?

Cette étude a permis d'identifier les étapes qui ont progressivement permis à l'OFSP d'acquérir un véritable savoir-faire en matière de délégation. Il est en effet apparu que les premières tentatives de délégation, dans la période 1990-1994, ont été autant d'essais et d'expériences accumulées pour les délégations suivantes. Ainsi la seconde période, couvrant les années 1993 à 1995, est placée sous le signe du bilan, de l'analyse et des grands remaniements : les modes de délégation sont changés et la gestion des différentes dimensions s'affine.

L'étude a permis d'observer cet apprentissage et de constater une nette amélioration globale des compétences de l'OFSP en matière de délégation - et par conséquent, des résultats des projets délégués. Les années 1995-1998 sont donc marquées par une habile gestion de ce savoir-faire.

Actuellement, grâce à sa capacité à déléguer, l'OFSP peut étendre son influence et donner à sa politique un impact considérable. Il est ainsi capable de procéder à un dédoublement de son action sur l'ensemble des trois piliers, grâce au partage de fonctions importantes avec des partenaires extérieurs (cf. Centrales de promotion).

Concernant l'adéquation des modes de délégation, on constate globalement que ceux-ci ont été correctement choisis, ce qui démontre une certaine maîtrise de l'OFSP en matière de perception des enjeux stratégiques (attentes et rôles de chacun, fédéralisme, mentalités, etc.).

Seuls deux cas témoignent d'une méprise à ce niveau : le premier a été correctement modifié, ce qui a donné lieu à une nouvelle forme d'intervention (ARIA et CONVERS, puis Commission d'experts). Le second n'a toujours pas trouvé son mode idéal (Décentralisé), bien qu'il ait également subi un changement d'approche (SANTÉ-JEUNESSE, puis ECOLES & SANTÉ).

Concernant la gestion des dimensions de la délégation, les erreurs d'appréciation relevées sont de l'ordre du choix non optimal d'un délégataire. Elles s'expliquent généralement par le fait que le délégataire en question n'était pas le mieux placé pour réaliser la tâche confiée, et que l'OFSP ne le savait pas au moment de déléguer, ou alors que le délégataire idéal, bien que connu, n'était pas disposé à endosser cette responsabilité.

La phase de préparation de la délégation s'avère très importante, car elle a un fort impact sur le temps de pilotage nécessaire par la suite et sur les résultats obtenus. Mais dans bien des cas analysés, cette phase a été trop sommairement réalisée.

Dans certains cas, les moyens nécessaires ont visiblement été sous-estimés, avec des mandats contenant dans le cahier des charges un nombre excessif de tâches déléguées, compte tenu des personnes-ressources que le montant alloué permettait d'envisager.

Quelquefois, le transfert de fonction (fondement de la délégation) n'est pas absolument transparent. Il en ressort une certaine confusion, notamment quant au droit de décision : l'OFSP et son partenaire ne savent plus alors très bien s'ils se situent dans des rapports de collaboration (partenariat) ou de délégation (mandant-exécutant).

Enfin, certains problèmes de délégation peuvent aussi apparaître sur la durée, en raison, par exemple, d'un conflit de personnes, d'un changement de collaborateur, etc.

5 CONCLUSIONS

- Le succès d'une mission déléguée par l'OFSP dépend fortement de la procédure de sélection du délégataire.
- Plus précisément, il apparaît que les chances de succès sont les meilleures lorsque le délégataire a été sélectionné après un appel d'offres.
- Dans bien des cas analysés, l'OFSP n'a pas concrètement évalué l'efficacité des mécanismes requis par une délégation, pour que les effets souhaités (reprise de l'action par les partenaires, impact sur le public-cible) se réalisent.
- Le temps globalement consacré par l'OFSP à une mission déléguée (préparation & pilotage) s'avère nettement réduit en cas de bonne préparation.
- Dans certains cas, il n'est pas toujours clair s'il est question d'une délégation ou d'une subvention, d'un délégataire ou d'un partenaire, d'un mode centralisé ou décentralisé.
- L'efficacité de certaines délégations dépend surtout de la qualité des rapports avec l'OFSP.

- Le renouvellement "retardé" de personnel exerce des conséquences néfastes sur la collaboration, le pilotage et le contrôle des délégations.
- Les moyens alloués sont parfois insuffisants en regard du cahier des charges.

6 RECOMMANDATIONS

- Pour choisir le délégataire, il est recommandé de recourir systématiquement à l'appel d'offre, afin de déceler des acteurs insoupçonnés, de préciser les demandes de l'OFSP et de s'y ajuster le mieux possible.
- Il est nécessaire d'améliorer la phase de préparation avant de procéder à une délégation. Une réflexion préparatoire minimale s'impose : elle doit au moins inclure l'analyse de l'ensemble des dimensions de la délégation (hypothèse, fonction, sélection du délégataire, type de contrôle, moyens). Idéalement, il faudrait tester l'hypothèse d'efficacité par une évaluation *ex ante* de la faisabilité d'une délégation (avant sa mise en œuvre), afin d'anticiper au mieux les difficultés qui pourraient survenir et éviter les pertes de temps.
- Il est recommandé de bien préciser les rôles et les attentes de chacun des partenaires, afin d'éviter toute ambiguïté dans leurs rapports.
- Il serait judicieux de maintenir un bon niveau de collaboration avec le délégataire dans les cas où l'efficacité de la délégation dépend essentiellement de la qualité de ses rapports avec l'OFSP.
- En cas de renouvellement de personnel, il est impératif d'assurer la continuité pour ne pas compromettre la collaboration, le pilotage et le contrôle des délégations.
- Il faut que les tâches déléguées reçoivent les ressources adéquates.