

OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE

ÉVALUATION DU PROGRAMME NATIONAL ALIMENTATION ET ACTIVITÉ PHYSIQUE 2008–2012 RÉSUMÉ

INFRAS

Zurich et Lausanne, 28 novembre 2011

Communauté de travail INFRAS, Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP), Maud Krafft Consulting

Thomas von Stokar, Susanne Stern, Juliane Fliedner (INFRAS)

Françoise Dubois-Arber, Raphaël Bize (IUMSP)

Maud Krafft (Maud Krafft Consulting)

F-ZUSAMMENFASSUNG NPEB_111128_DEF.DOC



IUMSP - Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Pavillon anti-Pélagie 1
Route de la Corniche 2
CH 1066 Epalinges

UNIVERSITY INSTITUTE FOR SOCIAL AND
PREVENTIVE MEDICINE (IUMSP)

BUGNON 17
CH-1005 LAUSANNE

EMAIL: FRANCOISE.DUBOIS-ARBER@CHUV.CH MAUD.KRAFFT@BLUEWIN.CH
TEL: ++41 21/314 72 90 TEL +41-21-311 48 51
FAX: ++41 21/314 72 CELL +41-79-698 20 44

MaudKrafft
CONSULTING

MAUD KRAFFT

LUCINGE 12
CH-1006 LAUSANNE

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

1. SITUATION DE RÉFÉRENCE

En Suisse, le nombre de personnes en surpoids a nettement augmenté au cours des 15 à 20 dernières années en raison des comportements inadéquats dans le domaine de l'alimentation et de l'activité physique. Actuellement, près de 40 pour cent des adultes et 25 pour cent des enfants et adolescents sont en surpoids ou obèses. L'alimentation et l'activité physique ont un effet déterminant sur cinq des sept principaux facteurs de risques des maladies non transmissibles. Par conséquent, le Conseil fédéral a adopté la résolution du 22 mai 2004 de l'Organisation mondiale de la santé intitulée "Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé" et il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'adapter cette stratégie au contexte suisse. Le Programme national alimentation et activité physique (PNAAP) 2008-2012 en est le résultat.

Le PNAAP 2008–2012 définit la stratégie nationale pour la promotion d'une alimentation équilibrée et d'une activité physique suffisante. Le 18 juin 2008, le Conseil fédéral adoptait le programme et chargeait le DFI de sa mise en pratique. Ce programme définit des objectifs à long terme ainsi que des champs d'action prioritaires pour la marche à suivre au plan national ; c'est aussi sur ce programme que se base la collaboration des différents acteurs impliqués. Sa mise en œuvre a été confiée à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), en collaboration avec l'Office fédéral du sport (OFSP0) et en coordination avec les cantons et Promotion Santé Suisse (PSS). Le PNAAP a une vision: motiver la population et plus particulièrement les jeunes à se nourrir de manière équilibrée et à bouger suffisamment, car ces mesures sont à même de lutter efficacement contre la surcharge pondérale, l'obésité, les troubles du comportement alimentaire et les maladies non transmissibles qui y sont liées. Le programme a cinq objectifs:

1. Assurer la coordination nationale
2. Promouvoir une alimentation équilibrée
3. Promouvoir l'activité physique et le sport
4. Réaliser des modèles intégrés de promotion d'un poids corporel sain
5. Optimiser le conseil et la thérapie

En adoptant ce programme, le Conseil fédéral confiait simultanément à l'OFSP la mission d'évaluer sa mise en œuvre, puis de l'informer des résultats obtenus. La présente évaluation rend compte de la situation de la mise en œuvre du programme, constitue une base pour une requête à la Confédération pour la prolongation du programme et présente des propositions pour l'optimiser. Le présent document reflète l'état d'avancement du programme à mi-2011, soit à 18 mois de son terme. Du point de vue méthodologique, l'évaluation se base essentiellement sur l'analyse de documents et sur des entrevues. Quelque 40 interviews ont été menées avec des

actrices et acteurs internes et externes du programme, avec des expertes et des experts ; par ailleurs, un questionnaire en ligne a été adressé aux membres de HEPA, Nutrinet, FOS et Santé Publique Suisse. La structure du présent résumé s'articule autour des questions centrales d'évaluation.

2. LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Comment évaluez-vous la conception du programme quant à sa pertinence et à sa cohérence?

Les objectifs du PNAAP dans le domaine de l'alimentation et de l'activité physique restent pertinents compte tenu de la situation actuelle et leur cohérence avec les stratégies internationales est assurée, notamment avec celles de l'OMS et de l'UE. Dans le domaine de l'alimentation, les projets et domaines d'action lancés dans le cadre du PNAAP sont comparables, dans l'ensemble, avec les mesures recommandées dans la littérature spécialisée et par les organismes à vocation internationale. Par contre, les champs d'actions correspondants dans le domaine de l'activité physique ne sont pas suffisamment différenciés dans la conception du PNAAP; comparés aux programmes lancés en France et en Allemagne, deux pays qui ont concrétisé leurs objectifs sous la forme de plans d'action, les objectifs du PNAAP demeurent très généraux.

Les modalités d'organisation du programme conviennent-elles pour atteindre les objectifs fixés?

La direction stratégique est responsable du pilotage du PNAAP; elle se compose de représentant-e-s des principaux partenaires du programme, à savoir l'OFSP (présidence), l'OFSP0, PSS et la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). La direction opérationnelle du programme relève de la section Nutrition et activité physique de l'OFSP.

L'évaluation conclut que les partenaires qui forment la direction du programme ont été judicieusement choisis. Toutefois, la collaboration n'a, jusqu'à présent, pas dépassé le stade du simple échange d'informations. Les partenaires principaux du programme appliquent essentiellement leurs propres stratégies ; leurs projets et activités ne sont encore que partiellement coordonnés (p. ex. dans le cas de MOSEB). Les projets de l'OFSP0 dans le domaine de la promotion de l'activité physique ne sont pas intégrés au PNAAP. Par ailleurs, à ce jour, aucun des partenaires n'a fourni de compte-rendu sur le degré de réalisation des objectifs du PNAAP dans son domaine. Les acteurs externes perçoivent le PNAAP avant tout comme un programme de l'OFSP.

À l'OFSP, l'organisation interne chargée de la mise en oeuvre du PNAAP est complexe, car les quatre unités de direction sont impliquées (Santé publique, Protection des consommateurs, Assurance-maladie et accidents, Politique de la santé). Du point de vue opérationnel, la collaboration des divisions et sections impliquées est toutefois bonne.

La portée, la qualité et le degré de réalisation des objectifs des projets de l'OFSP dans le cadre du PNAAP sont-ils appropriés?

Le PNAAP sert d'unité organisationnelle faitière pour divers projets destinés à améliorer la situation en termes d'alimentation et d'activité physique. Il comprend aussi des projets et programmes qui existaient auparavant, tels que les programmes cantonaux en faveur d'un poids corporel sain de PSS, l'organisme national de promotion des projets Suisse Balance de l'OFSP et de PSS ou la campagne « 5 par jour ». Dans le cadre du PNAAP, seul l'OFSP a lancé de nouveaux projets:

- › **Le Système de Monitoring alimentation et activité physique (MOSEB):** l'objectif de ce projet a été atteint, à savoir une meilleure coordination des systèmes de monitoring et de collecte de données, l'identification des lacunes dans les données et, dans la mesure du possible, la suppression de ces lacunes. La qualité des indicateurs MOSEB et d'autres produits de ce projet est jugée bonne et les produits répondent à un besoin. Toutefois, la durabilité du système n'est pas assurée, que ce soit en termes de régularité de collecte ou de couverture nationale des données. Par ailleurs, les données MOSEB ne sont pas encore suffisamment utilisées à des fins de pilotage de programmes et de communication.
- › **L'initiative actionsanté:** l'initiative actionsanté a elle aussi démarré avec succès. Actuellement, elle compte 20 promesses d'actions dans les domaines de la composition des denrées alimentaires et du marketing/des relations publiques, ce qui est remarquable. Les interviews menées avec des entreprises choisies permettent de conclure qu'actionsanté a au moins eu pour effet de renforcer et d'accélérer l'engagement de ces entreprises dans ces domaines. Le domaine de l'activité physique n'est pas encore couvert par actionsanté. La mise en oeuvre d'actionsanté a mobilisé des ressources humaines et matérielles considérables à l'OFSP.
- › **Élaboration de bases stratégiques pour une offre de denrées alimentaires saines:** les normes élaborées par l'OFSP à l'attention de la gastronomie collective et les valeurs visées pour la teneur en sel de produits alimentaires transformés constituent une base déterminante pour la collaboration avec les acteurs privés.
- › **La collaboration multisectorielle** en vue d'encourager l'activité physique dans la vie quotidienne constitue une approche importante et positive qui a fait ses preuves. L'OFSP collabore,

entre autres, au projet "Aménagement de l'espace non construit en milieu suburbain", à la Coordination des actions de la Confédération dans le domaine de la mobilité douce, au Groupe de coordination pour le trafic de loisirs et au Centre de services pour une mobilité innovatrice et durable. De plus, l'OFSP a pris position sur des documents stratégiques, des révisions de lois ainsi que sur des interventions parlementaires. Ainsi, l'office a pu introduire des aspects nouveaux dans certaines thématiques, conférer davantage de poids à des mesures particulières et sensibiliser les représentant-e-s d'autres domaines politiques aux requêtes du PNAAP. Il existe encore un point faible qui est le manque d'implication du secteur de la formation.

- › Le projet **Optimisation de la thérapie** n'était qu'à ses débuts au moment de la collecte des données, fin juin 2011. Il est encore trop tôt pour procéder à une évaluation de sa qualité et de l'atteinte de ses objectifs.

Dans l'ensemble, les projets lancés par l'OFSP dans le contexte du PNAAP sont sur la bonne voie pour atteindre les objectifs visés. C'est également le cas des autres projets chapeautés par le PNAAP, tels que Suisse Balance et les programmes d'action cantonaux.

Le PNAAP a-t-il contribué à une amélioration de la coordination des projets et activités dans le domaine de l'alimentation et de l'activité physique?

Le premier mérite du PNAAP aura été d'améliorer l'échange d'informations et par conséquent la coordination entre les principaux partenaires du programme. Le programme n'est par contre pas encore parvenu à déployer tous ses effets auprès des acteurs tiers dans le domaine de l'alimentation et de l'activité physique. Les résultats de l'enquête en ligne montrent que pour beaucoup d'acteurs, le PNAAP constitue un cadre de référence et contribue à légitimer leurs propres projets. Pour bon nombre de ces acteurs, le programme reste toutefois abstrait et éloigné de la pratique. La coordination des nombreuses activités et des acteurs dans le vaste champ d'action de l'alimentation et de l'activité physique n'a pas beaucoup progressé depuis le lancement du PNAAP.

Quel est le bilan global du PNAAP? Le mandat du Conseil fédéral est-il rempli? Quelles sont les forces et les faiblesses du programme?

Le PNAAP a été lancé il y a trois ans, dans un contexte confus. Il a contribué à y voir plus clair, à définir les tâches et les rôles des différents acteurs et à mieux coordonner leurs activités respectives. Parmi les forces du PNAAP, citons les structures mises en place pour assurer la coordination tant intrasectorielle qu'intersectorielle, le succès de MOSEB et d'actions santé ainsi que la création des bases stratégiques en vue de l'offre de produits alimentaires sains. Le PNAAP pré-

sente aussi quelques faiblesses fondamentales. Bien qu'il soit parvenu à améliorer l'échange d'informations et la coordination entre les partenaires, à ce jour, il n'a pu atteindre que partiellement son objectif déclaré qui est de constituer l'„Instrument de pilotage et de coordination essentiels à l'harmonisation des procédures et des mesures adoptées par la Confédération, les cantons et les milieux privés“. Si les partenaires se concertent autant que nécessaire au niveau opérationnel, le pilotage du programme à un niveau transversal entre offices et département n'est pas réalisé. Ce déficit s'explique par le fait que les partenaires ne sont pas tous prêts à fournir un engagement commun dans le domaine de l'alimentation et de l'activité physique et à placer leurs projets sous un programme faitier commun. Par exemple, l'OFSP0 ne place pas ses programmes sous l'égide du PNAAP puisqu'à son avis le PNAAP ne remplit pas de fonction de pilotage. Des déficits importants se manifestent aussi au niveau de la communication: à ce jour, les partenaires principaux ne sont pas parvenus à s'accorder sur un concept de communication commun. Les insuffisances au niveau du reporting et la retenue manifeste du PNAAP dans sa communication sont finalement l'expression des frontières politico-stratégiques qui subsistent entre les partenaires. Par ailleurs, le lien avec le PNAAP des projets tels que Suisse Balance ou les programmes d'action cantonaux, qui lui sont pourtant "officiellement" affiliés, est insuffisamment clair. Par conséquent, la fonction faitière et de "fil conducteur" du programme pour les différents acteurs dans les cantons, les communes, les milieux économiques et les ONG n'est pas suffisamment ancrée dans les esprits; l'utilité du programme et les contributions possibles des différents acteurs au PNAAP ne sont pas évidentes. La fonction de "plate-forme nationale à caractère politico-stratégique" décrite dans la conception du programme n'est pas encore remplie dans la mesure souhaitée. De plus, la conception du programme n'est pas encore assez aboutie et n'est pas déclinée de façon suffisamment concrète et orientée vers les résultats. Trop généraux, les objectifs ne peuvent pas être évalués. Le PNAAP est un programme qui n'a pas encore atteint sa phase de maturité.

3. RECOMMANDATIONS

Le PNAAP a été lancé avec succès et montre des effets à différents niveaux. Il demeure un instrument pertinent dans le domaine de la promotion de la santé et de la prévention, il jouit d'un bon taux d'acceptation au plan national et il bénéficie d'un ancrage international. Dans cette phase initiale, le programme présente aussi quelques faiblesses fondamentales. Les améliorations requises au plan politico-stratégique nécessitent un processus de longue durée et sont étroitement liées à la loi sur la prévention en cas d'adoption de cette dernière. Compte tenu de ce bilan, nous recommandons en principe la poursuite du programme, de la façon suivante:

1) Prolongation immédiate du programme, pour quatre années supplémentaires, moyennant quelques petites adaptations de sa conception au niveau stratégique-opérationnel ;

2) Parallèlement, mise en route d'**adaptations fondamentales** au niveau politico-stratégique.

1) Pour ce qui est du **prolongement du programme dans l'immédiat**, nous émettons les recommandations suivantes **pour l'ensemble du programme**:

- › Formulation plus cohérente des objectifs, qui doivent être évaluables et davantage orientés vers les résultats ; introduction d'un système de comptes-rendus.
- › Amélioration de la coordination au plan national en renforçant la fonction de plate-forme, de plaque tournante et de centre de compétences du PNAAP.
- › Communication plus active du PNAAP.

À l'OFSP, nous recommandons à ce niveau:

- › Poursuite d'actions santé et de MOSEB.
- › Maintien et développement des activités dans le domaine de l'offre de denrées alimentaires servant comme base pour MOSEB et actions santé.
- › Simplification de l'organisation interne à l'OFSP ; regroupement sous un dénominateur commun des activités dans les domaines de l'alimentation, de l'activité physique et de la sécurité alimentaire.

2) Au niveau politico-stratégique fondamental, nous émettons les recommandations suivantes **pour l'ensemble du programme**:

- › Maintien des partenariats tout en demandant aux partenaires de déclarer leur rattachement au programme. Si les modalités actuelles du partenariat sont appropriées, il n'en demeure pas moins que les partenaires doivent se reconnaître dans le programme, notamment l'OFSP, et placer leurs activités sous l'égide du PNAAP.
- › Création d'un programme d'action concret et amélioration du dispositif de pilotage stratégique: au niveau fédéral, il convient de développer le PNAAP pour en faire un programme d'action réellement interdépartemental, assorti d'un organe de pilotage lui aussi interdépartemental. En cas d'adoption de la loi sur la prévention, une stratégie quadriennale du PNAAP constituerait une base appropriée pour effectuer ce pilotage.

Maintien de la collaboration multisectorielle en vue d'encourager l'activité physique dans la vie quotidienne; élargissement thématique de cette collaboration et meilleure visibilité à l'extérieur.