

Évaluation intermédiaire des stratégies nationales « Prévention des maladies non transmissibles (MNT) » et « Addictions » 2017-2024

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

Management Summary

Christian Rüefli

Michèle Gerber

Berne, 18 mars 2020

Abstract

Les deux stratégies nationales « Prévention des maladies non transmissibles (MNT) » et « Addictions » 2017-2024 sont mises en œuvre depuis début 2017. Une évaluation intermédiaire analyse fin 2019 l'état de la mise en œuvre, la réalisation des objectifs et l'opportunité des mesures, la pertinence du pilotage, de même que la collaboration et la coordination dans la mise en œuvre des deux stratégies. Si la mise en œuvre est globalement en bonne voie, elle implique de grands efforts et se révèle en partie exigeante pour les acteurs impliqués, en particulier dans le domaine MNT. Le pilotage de la mise en œuvre des mesures des deux stratégies est conçu de manière opportune, quoique faible au niveau stratégique. Dans l'optique de la poursuite des travaux de mise en œuvre, il découle de l'évaluation des recommandations stratégiques et opérationnelles pour adapter certaines mesures, optimiser le pilotage et intensifier la coordination et la collaboration.

Mots clés

Maladies non transmissibles, MNT, addictions, promotion de la santé, prévention, évaluation, stratégie nationale

Objet, mandat, questions de l'évaluation et démarche évaluative

La stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017-2024 et la stratégie nationale Addictions 2017-2024 ont remplacé les programmes nationaux de prévention Alcool, Tabac et Alimentation et activité physique, le programme de mesures Drogue et le programme Migration et santé. Elles définissent de nouveaux cadres stratégiques pour les activités des nombreux acteurs étatiques et non étatiques de la promotion de la santé, de la prévention et du domaine des addictions. Les deux stratégies ont été concrétisées dans des plans de mesures. Elles s'inscrivent sur une durée de huit ans et sont mises en œuvre depuis début 2017 en coordination avec les mesures du domaine de la santé psychique. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP), la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et la fondation Promotion Santé Suisse (PSCH) sont chargés conjointement de la mise en œuvre et de la coordination de la stratégie MNT en tant qu'organisations responsables. La responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie Addictions incombe à l'OFSP.

L'évaluation intermédiaire avait pour tâche d'analyser fin 2019 l'état de la mise en œuvre, la réalisation des objectifs et l'opportunité des mesures, la pertinence du pilotage, de même que la collaboration et la coordination dans la mise en œuvre des stratégies. L'évaluation des mesures se fonde sur les modèles d'effets des deux stratégies et les objectifs de mise en œuvre qui y étaient formulés pour fin 2019. Elle s'appuie sur des documents écrits, 25 entretiens et une enquête en ligne auprès des responsables cantonaux à la promotion de la santé et des délégués cantonaux aux problèmes des addictions. Les relevés ont eu lieu entre janvier et décembre 2019.

Résultats

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la stratégie MNT est en bonne voie. Des activités de prévention existantes dans les domaines du tabac, de l'alcool, de l'alimentation et de l'activité physique sont poursuivies et développées, de même que la prévention dans l'économie et le monde du travail. Le domaine et la promotion de projets « Prévention dans le domaine des soins » (PDS) ont été repensés. De nombreux cantons mettent de plus en plus en œuvre des activités de prévention axées sur plusieurs facteurs de risque. Dans le cadre de la stratégie Addictions, nombre d'offres, d'instruments et de concepts de base ont été développés dans les domaines « Promotion de la santé, prévention, repérage précoce », « Thérapie et conseil » et « Réduction des risques et des dommages ». Au niveau cantonal, on assiste à une augmentation du nombre d'activités axées sur plusieurs formes d'addiction. Pour soutenir la mise en œuvre des deux stratégies, il s'est agi de constituer de nouvelles structures de coordination, de mettre en place un système de monitoring, de renforcer le transfert du savoir et d'élaborer un concept-cadre pour la communication.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie MNT, certaines difficultés sont apparues dans le développement des bases de financement des projets axés sur plusieurs facteurs de risque et dans la mise sur pied d'activités et de structures au sein du nouveau thème PDS. Ces dernières ont pu être levées. Les acteurs du domaine des addictions remettent en question l'opportunité de la promotion de projets PDS comme instrument d'encouragement de l'innovation dans le domaine de l'aide en cas d'addiction. Dans les deux stratégies, certains objectifs fixés pour fin 2019 se sont révélés trop ambitieux, car le développement et la mise en œuvre de plusieurs activités prévues ont pris plus de temps que prévu, en partie en raison de capacités en personnel insuffisantes. La plate-forme de communication prévue et soutenue conjointement par les partenaires de mise en œuvre n'est par exemple pas encore opérationnelle. La mise en œuvre est notamment exigeante pour toutes les parties concernées dans le domaine MNT, car la collaboration repose sur une base volontaire en

L'absence d'une loi globale sur la prévention. Les services impliqués trouvent la coordination des projets très complexe. L'approche basée sur plusieurs facteurs de risque augmente encore la complexité thématique et organisationnelle pour les partenaires de mise en œuvre. Au niveau stratégique, les offices fédéraux concernés par les thèmes de la promotion de l'activité physique, de l'alcool et de l'alimentation ont tendance à travailler plus indépendamment les uns des autres ou à l'égard de l'OFSP que dans le cadre des anciens programmes nationaux.

Du point de vue de l'équipe d'évaluation, l'organisation et le pilotage des deux stratégies sont globalement opportuns pour garantir la planification, la coordination et le monitoring de la mise en œuvre des stratégies. S'agissant de la stratégie MNT, les évaluateurs ont repéré des divergences entre la description des rôles et des structures dans les documents de base et la pratique effective des organes de pilotage. Une vue d'ensemble des activités au sein des différents groupes de mesures n'est pas garantie. Il manque, aux niveaux politique et stratégique, un organe de pilotage qui chapeaute l'organe de direction axé sur la mise en œuvre et une structure pour les discussions sur des questions transversales dans une optique globale. Dans le domaine des addictions, les capacités de pilotage sont trop faibles du point de vue de l'équipe d'évaluation pour pouvoir procéder à un pilotage stratégique et assurer la collaboration multisectorielle et interinstitutionnelle prévue.

Recommandations

L'équipe d'évaluation formule des recommandations stratégiques et opérationnelles pour la poursuite et l'optimisation des travaux de mise en œuvre. Dans la stratégie MNT, au niveau des mesures, il faudrait repenser et réorienter le processus entamé de promotion des activités de prévention axées sur plusieurs facteurs de risque à l'échelle cantonale et concevoir autrement les mesures visant à renforcer l'égalité des chances pour les personnes en situation de vulnérabilité. S'agissant du pilotage, les organisations responsables que sont l'OFSP, la CDS et PSCH devraient envisager la création d'un comité de pilotage MNT aux niveaux stratégique et politique, garantir une vue d'ensemble des processus et des rapports sur les différents groupes de mesures et adapter les documents de base sur le pilotage. L'OFSP devrait garantir la coordination des échanges avec d'autres services fédéraux au niveau stratégique. L'équipe d'évaluation recommande de réfléchir à la répartition du travail entre les partenaires de mise en œuvre à tous les niveaux, de l'organiser plus efficacement et de ne pas négliger les facteurs de risque. L'OFSP devrait davantage utiliser les structures de coordination existantes comme des sounding boards et exploiter davantage les synergies entre partenaires de mise en œuvre et le potentiel des échanges professionnels pluridisciplinaires. Dans la stratégie Addictions, la thématique des addictions devrait être davantage ancrée dans les activités de la gestion de la santé en entreprise. L'équipe d'évaluation recommande à l'OFSP d'examiner les possibilités d'un soutien à bas seuil dans le domaine des addictions et de traiter de manière plus systématique les liens entre les thèmes des addictions et de la santé psychique. L'OFSP devrait définir les objectifs des mesures de la stratégie Addictions de manière plus claire et réaliste et donner plus de poids au thème des addictions au niveau stratégique. Dans les deux stratégies, il est nécessaire de développer la communication vis-à-vis des partenaires de mise en œuvre avec eux, au plus vite et de manière pragmatique. Dans l'optique du remplacement des actuelles stratégies MNT et Addictions dès 2025, il s'agit en outre de régler au plus tôt les interfaces des domaines des MNT, des addictions et de la santé psychique et les compétences à cet égard au sein de l'OFSP.