

OFS

ÉVALUATION DE L'OBSAN

RAPPORT FINAL

RÉSUMÉ ET CONTENU



INFRAS

Version définitive

Zurich, 31 janvier 2005

Susanne Stern
Thomas von Stokar
Rea Bonzi
Nicolas Schmidt

BFS-OFS-050210 - F - B-1482A-ZUSAMMENFASSUNG_050131_F.DOC

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
BOÎTE POSTALE
CH-8039 ZURICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERNE

WWW.INFRAS.CH

RÉSUMÉ

OBJECTIFS ET DÉMARCHE

La Confédération et la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ont commandé la réalisation, pour début 2005, d'un rapport d'évaluation sur l'activité, les prestations et la situation financière de l'Observatoire suisse de la santé (Obsan). Pour la CDS, les résultats de cette évaluation constituent une base de décision quant à la poursuite et au montant du financement partiel fourni par les cantons. L'évaluation a pour autre objectif de montrer comment l'activité et l'organisation de l'Obsan peuvent être améliorés.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a mandaté le bureau de recherche et de conseil INFRAS pour évaluer l'Obsan. Cette évaluation s'est effectuée entre mai et décembre 2004. Elle se concentre sur quatre objets d'évaluation centraux : les objectifs de l'Obsan, sa structure organisationnelle, ses prestations et les effets qu'il a produits à ce jour. Les questions suivantes sont au cœur de l'évaluation :

1. La mission ou les objectifs de l'Obsan correspondent-ils aux besoins des acteurs de la politique de la santé ?
2. Les structures organisationnelle et financière de l'Obsan sont-elles adaptées à la réalisation de sa mission ?
3. Quel jugement peut-on porter sur la qualité et la pertinence des prestations de l'Obsan ? Les moyens de l'Obsan sont-ils affectés efficacement ?
4. Quels effets l'action de l'Obsan produit-elle parmi les groupes cibles directs tels que la Confédération, les cantons et les autres institutions concernées ? Comment faut-il juger l'Obsan globalement ?

L'évaluation repose en premier lieu sur une enquête menée auprès d'acteurs internes et externes. Dans un premier temps, on a procédé à un relevé écrit parmi les principaux groupes cibles de l'Obsan. Au cours d'une seconde étape, ce relevé a fait l'objet d'un approfondissement par des entretiens téléphoniques et personnels. Les personnes interrogées sont des représentants de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), des cantons et d'autres organisations actives dans le domaine de la santé, ainsi que de l'OFS et de l'Obsan. Au total, 36 personnes ont été interrogées par écrit et 23 personnes l'ont été téléphoniquement ou personnellement.

Des analyses de documents et une analyse de la situation actuelle en matière de finances et de prestations ont complété les entretiens.

OBJECTIFS, ORGANISATION ET FINANCEMENT DE L'OBSAN

L'Obsan se concentre, selon sa mission, sur le traitement, l'évaluation et la mise en relation des données déjà existantes dans le domaine de la santé. Il renonce explicitement à relever des données supplémentaires.

L'Obsan est une unité organisationnelle de l'OFS. L'OFS est responsable de la mise en œuvre des décisions relatives à l'Obsan qui sont prises dans le cadre du Dialogue de politique nationale de santé. L'OFS garantit également l'indépendance de l'Obsan sur le plan technique. La structure du Dialogue a remplacé l'ancien groupe de pilotage comme organe de direction de l'Obsan au début de 2004.

Le catalogue des prestations de l'Obsan comprend, d'une part, des prestations générales à la disposition de toutes les personnes intéressées (monitorage et publications sur des thèmes prioritaires) et, d'autre part, des services individualisés fournis à la demande de différents clients.

L'Obsan doit fournir des bases afin que les décideurs politiques du domaine de la santé puissent davantage s'appuyer sur l'évidence scientifique. Il est donc possible de mesurer l'efficacité de l'Obsan à l'impact de ses résultats dans les processus de décision politiques. Il y a toutefois lieu de considérer que, très souvent, les acteurs politiques n'assimilent pas directement, mais seulement indirectement, ou à moyen et long termes, les éléments d'information tels que ceux produits par l'Obsan.

En 2003, l'Obsan a reçu un soutien financier d'environ 2,30 millions de francs, dont 1,98 million (86 %) de la Confédération et 0,32 million (14 %) des cantons et d'autres institutions. En outre, la Confédération supporte des coûts de bâtiments et d'infrastructure pour un montant non chiffré. Environ 1,69 million de francs (73 %) des ressources totales de l'Obsan ont été engagées aux fins des prestations générales, tandis que 607'000 francs (27 %) l'étaient pour des prestations individualisées. Selon les estimations, l'ensemble des moyens financiers a atteint quelque 3,5 millions de francs en 2004. Les ressources fournies par des tiers¹ se sont accrues quant à elles de 333'000 francs en 2003 à environ 824'000 francs en 2004; elles contribuent ainsi à juste un quart du financement total. En décembre 2004, l'Obsan occupait 13 collaborateurs (équivalant à 1000% de poste).

¹ Sont ainsi désignés tous les moyens qui ne proviennent pas de l'OFS. Les contributions des autres offices fédéraux en font partie.

L'OBSAN VU PAR LES ACTEURS

Les acteurs externes et internes évaluent l'Obsan positivement en principe. Une majorité d'entre eux caractérisent les objectifs de l'Obsan de bons, mais un tiers environ des acteurs externes interrogés y voient encore des possibilités d'optimisation. En particulier, l'Obsan doit contribuer à une meilleure comparabilité intercantonale des données tout en garantissant la qualité des données existantes.

La structure de financement actuelle de l'Obsan est qualifiée de solution pragmatique. La majorité déplore cependant que tous les cantons ne participent pas au financement, ce qui entraîne un problème d'équité. Les représentants de l'Obsan sont confiants et pensent que la part de financement des cantons ainsi que des autres offices fédéraux et institutions s'accroîtra encore au cours des prochaines années. En ce qui concerne la structure organisationnelle de l'Obsan, des voix s'élèvent pour critiquer, d'une part, que la Confédération et les cantons soient trop peu impliqués dans le choix des thèmes et que, d'autre part, la distinction entre l'Obsan et la section de la santé (GES) ne soit pas assez clairement réglée au sein de l'OFS. Les entretiens ont aussi clairement montré que les collaborateurs de l'Obsan se perçoivent beaucoup plus comme les membres d'une petite organisation flexible et indépendante qu'en fonction de leur appartenance à l'OFS.

Comme l'illustre la figure 1, les acteurs externes sont en majorité très contents de la qualité des prestations de l'Obsan. On lui reconnaît une haute professionnalité.

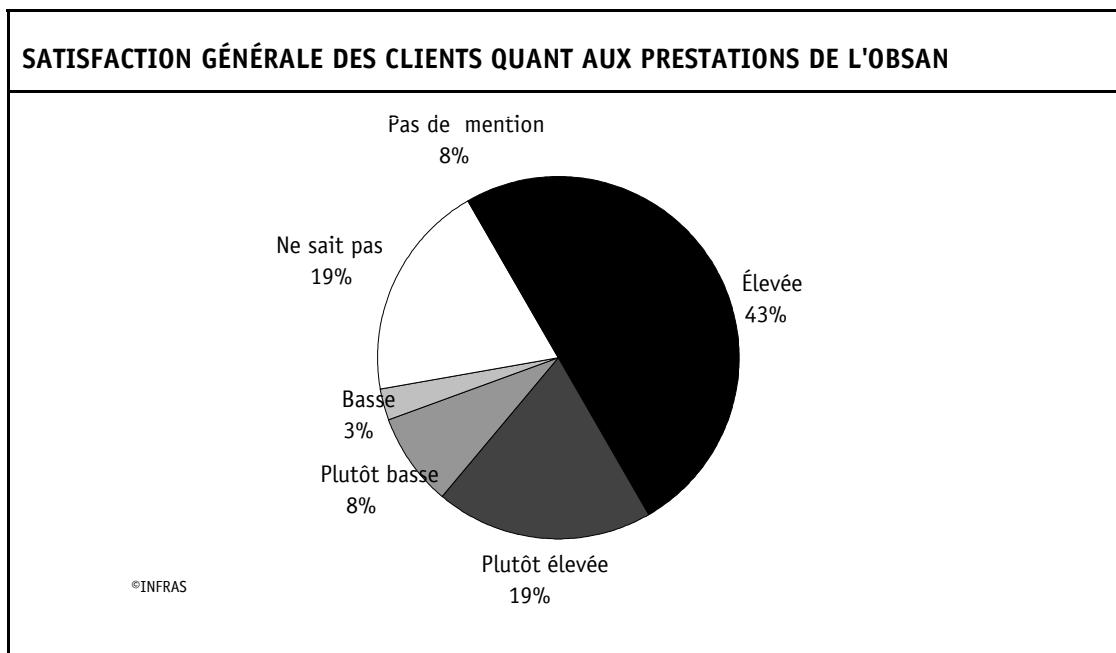


Figure 1 Source : enquête écrite auprès des acteurs externes (août-septembre 2004), n = 36.

Les acteurs externes critiquent avant tout le fait que l'approche de l'Obsan soit en partie trop universitaire et que les études conduites à l'Observatoire manquent d'analyses politiquement pertinentes. Certains expriment le vœu que l'Obsan réponde encore mieux aux problèmes et aux questions de la clientèle.

Il est actuellement très difficile, tant pour les acteurs internes que pour les externes, d'estimer les effets des activités de l'Obsan. Il n'existe pas encore beaucoup d'exemples concrets pour illustrer comment les travaux de l'Obsan alimentent les processus politiques. Certains relèvent cependant que les possibilités de l'Obsan d'influencer les décisions politiques sont limitées. Selon les acteurs internes et externes, il incombe en première ligne à la Confédération et aux cantons de nourrir le processus politique avec les résultats de l'Observatoire.

ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS

1) Mission et objectifs

Nous parvenons à la conclusion que les objectifs de l'Obsan sont toujours pertinents. Il est cependant nécessaire de poursuivre plus avant leur concrétisation et de fixer des priorités claires. Parmi les objectifs actuels, il faudrait surtout mettre deux aspects plus nettement en évidence à l'avenir : le soutien aux acteurs de la politique de santé dans leurs processus de planification, d'une part; l'évaluation critique des données existantes et l'élaboration de propositions pour améliorer la qualité des données, d'autre part. Cependant, la responsabilité d'améliorer la qualité des données reste en premier lieu celle des producteurs de données.

L'analyse insuffisante des besoins constitue une faiblesse dans la mission de l'Obsan. Les besoins des différents groupes cibles (Confédération, cantons, autres institutions d'importance nationale) n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique. Ainsi, les groupes cibles auxquels s'adressent les différents champs d'activité de l'Obsan (avant tout le monitorage et les thèmes clés) n'apparaissent pas assez clairement, pas plus que les besoins qu'ils sont censés couvrir.

Recommendations

1. Il y a lieu d'élaborer un nouveau mandat de prestations pour l'Obsan. À ce propos, une période de trois ans (2005-2008) nous apparaît judicieuse. Dès 2008, le mandat de prestations pourrait s'établir au rythme du programme statistique et du programme de la législature. (⇒ Politique nationale suisse de la santé, CDS/DFI)

2. Il faudrait préciser la mission de l'Obsan sur la base d'une analyse des besoins des groupes cibles. (⇒ Politique nationale suisse de la santé, CDS/DFI, Obsan)
3. Parmi les objectifs de l'Obsan, les tâches axées sur les problèmes et leur résolution ainsi que le soutien à la planification devraient gagner en importance. (⇒ Politique nationale suisse de la santé, CDS/DFI)
4. Il faudrait définir plus précisément le rôle dévolu à l'Obsan dans l'appréciation critique et l'amélioration de la qualité des données et, si nécessaire, dans l'identification des lacunes de l'information (⇒ Politique nationale suisse de la santé, CDS/DFI)

2) Structures organisationnelle et financière

Nous constatons qu'aussi bien l'ancien groupe de pilotage que la structure du Dialogue qui l'a remplacé ont insuffisamment rempli leur fonction de direction stratégique au cours des deux dernières années. C'est pourquoi certains représentants de la Confédération et des cantons critiquent le fait de ne pas être assez impliqués dans le choix des thèmes de l'Obsan. De nouvelles directions stratégiques fondamentales ne sont certes pas exigées, mais une plus forte orientation de l'Obsan selon les besoins de la Confédération et des cantons est souhaitable.

Le modèle de financement de l'Obsan, composé d'un financement partiel des cantons dans le cadre de contrats de prestations individuels, a fait ses preuves jusqu'ici. Un contrat de prestations ou un contrat standard a pu être conclu avec dix-huit cantons. Cependant, le cofinancement des cantons n'est pas durablement garanti. De l'avis des évaluateurs, il importe d'augmenter encore la part des moyens fournis par des tiers, car les ressources de tiers liées aux prestations garantissent au mieux que les services de l'Obsan correspondent bien à une demande et qu'ils sont d'une utilité directe.

Le rattachement de l'Obsan à l'OFS et son imbrication avec la section de la santé (GES) nous paraissent positifs. Toutefois, la distinction entre l'Obsan et la section GES n'est pas assez clairement établie tant vis-à-vis de l'extérieur qu'à l'intérieur. Le manque d'un sentiment d'appartenance à l'OFS des collaborateurs de l'Obsan pourrait aussi receler un certain potentiel de conflit. Les structures internes de l'Obsan ont fait leurs preuves. L'Obsan, qui a crû très fortement au cours des deux dernières années, s'est révélé être une organisation extrêmement flexible et adaptable.

Recommendations

5. Le Dialogue de politique nationale de la santé (respectivement les commissions chargées du travail préparatoire) devrait davantage assumer sa fonction de direction stratégique. (⇒ Politique nationale suisse de la santé, CDS/DFI)
6. C'est à l'instance de pilotage stratégique qu'il revient de formuler des mandats (politiques) à l'attention de l'Obsan et de veiller à ce que celui-ci en tienne compte dans ses produits et ses prestations. À cette fin, le dialogue et l'échange d'informations permanents entre les acteurs concernés est nécessaire. (⇒ Politique nationale suisse de la santé, CDS/DFI, OFS, Obsan)
7. Il faut poursuivre le développement du cofinancement cantonal de l'Obsan selon les possibilités. Ce mode de financement lié aux prestations est le mieux à même de garantir la pertinence politique des résultats de l'Obsan. Un financement de base pour le moins stable de la part de la Confédération est toutefois nécessaire. (⇒ cantons, Confédération/OFS)
8. Il conviendrait peut-être d'envisager des contrats valables pour une durée de cinq ans afin d'accroître la durabilité du financement. Les contrats annuels qui prévalent actuellement ne sont plus adaptés. Il faut aussi examiner si, en cas de passage à des contrats standard pluriannuels (sous réserve des décisions budgétaires des parlements cantonaux) des crédits de prestations pluriannuels ne seraient pas possibles. (⇒ cantons, Obsan)
9. Il faudrait consolider la position de l'Obsan au sein de l'OFS. Les compétences de l'Obsan et de la section GES doivent être clairement délimitées, et les domaines de coopération doivent être désignés. Simultanément, il y aurait lieu de régler plus clairement le degré d'autonomie de l'Observatoire au sein de l'OFS, en associant pour cela l'équipe de l'Obsan. (⇒ OFS)
10. Les structures internes de l'Obsan doivent elles aussi être consolidées. Actuellement, la priorité ne devrait pas aller à la poursuite du développement, mais à l'amélioration de l'offre de prestations conformément aux résultats de l'évaluation. (⇒ OFS, Obsan)

3) Prestations

L'évaluation révèle que les prestations de l'Obsan sont d'une qualité élevée. Les collaborateurs de l'Observatoire travaillent d'une manière professionnelle, très axée sur la clientèle. Il apparaît cependant aussi que les prestations ne sont pas encore assez connues et qu'elles ne sont pas suffisamment utilisées. Les prestations générales notamment ne sont pas toujours assez adaptées aux besoins des groupes cibles et devraient être davantage fournies en fonction de leur utilité. La qualité de certains produits isolés pourrait également être améliorée. Enfin, l'Obsan devrait aussi développer plus intensivement un profil de compétences propre, plutôt que de se cantonner à un rôle d'intermédiaire en attribuant des mandats.

L'économicité des prestations n'a pu être jaugée que sommairement dans le cadre de l'évaluation, car les charges des divers domaines de prestations ne sont pas établies spécifiquement. Nous n'avons toutefois pas trouvé d'indices d'inefficacité.

Recommendations

11. Les prestations de l'Obsan doivent s'orienter davantage encore vers l'application pratique, elles doivent devenir plus analytiques et plus spécifiques aux groupes cibles. Les groupes cibles doivent vérifier de cas en cas l'utilité des prestations servies. Dans ce contexte, l'Obsan doit également développer un profil de compétences propre. (⇒ Obsan, OFS)
12. Il faut développer la gestion de la qualité et le controlling. Le coût de la production d'une prestation doit être systématiquement saisi et contrôlé. (⇒ Obsan, OFS)
13. La notoriété des prestations doit être augmentée. À cette fin, l'Obsan intensifiera encore ses contacts avec la Confédération et les cantons. Il conviendrait d'élargir le réseau de relations à des acteurs supplémentaires de la politique de santé (ONG, associations, etc.) tout en maintenant le degré de présence médiatique. (⇒ Obsan, OFS)

4) Effets

Nous constatons qu'il est difficile de distinguer une utilité directe pour les acteurs politiques, en particulier s'agissant des prestations générales de l'Obsan. Cette situation se comprend cependant, si l'on songe que l'Observatoire n'existe que depuis quelques années. Dans nombre de domaines, l'Obsan ne pourra déployer ses effets auprès des acteurs politiques qu'à moyen terme. À ce stade, il a plutôt pu atteindre des effets directs grâce aux prestations individualisées.

L'évaluation parvient à la conclusion que les prestations de l'Observatoire peuvent encore gagner en efficacité si elles sont davantage axées sur les besoins des groupes cibles et si l'Obsan intègre régulièrement des thèmes et des questions d'actualité dans ses travaux.

Recommendations

14. Pour les prestations générales en particulier, il convient de formuler des objectifs d'impact clairs et de concevoir les prestations en conséquence. (⇒ Obsan, OFS, Politique nationale suisse de la santé, CDS/DFI)
15. Il faut encore augmenter la proportion des prestations individualisées dans l'offre de prestations globale. Les prestations individualisées apportent la meilleure garantie qu'elles s'inséreront dans les processus politiques de décision. (⇒ Obsan, OFSP, autres offices fédéraux, cantons)
16. Les mandants de l'Obsan, en particulier les acteurs qui siègent dans les commissions chargées du travail préparatoire du Dialogue de politique nationale de la santé, doivent œuvrer pour que les résultats de l'Obsan viennent alimenter les processus politiques. (⇒ CDS/DFI, OFSP, cantons)

CONCLUSION

L'Obsan constitue pour la Confédération et les cantons un nouveau centre de compétence capable de créer des bases importantes pour la politique de la santé. Après un peu plus de deux ans d'activité opérationnelle, l'Obsan propose une large palette de prestations et de produits de haute qualité, lesquels suscitent suffisamment d'intérêt de la part de la Confédération, de la plupart des cantons ainsi que d'autres institutions nationales du domaine de la santé. L'Obsan s'est développé pour devenir une interface reconnue entre les experts scientifiques et les acteurs de la politique de la santé.

L'évaluation indique divers angles d'approche susceptibles d'améliorer encore les structures et les effets de l'Obsan. Tant l'OFS que l'Obsan et ses mandants peuvent apporter une contribution à un Observatoire de la santé efficace et efficient.

TABLE DES MATIÈRES DU RAPPORT FINAL

RESUME

OBJECTIFS ET DEMARCHE

OBJECTIFS, ORGANISATION ET FINANCEMENT DE L'OBSAN

L'OBSAN VU PAR LES ACTEURS

EVALUATION ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSION

INTRODUCTION

1.1. SITUATION DE DEPART ET OBJECTIFS

1.2. ELEMENTS, QUESTIONS ET CRITERES SOUMIS A EVALUATION

1.3. METHODOLOGIE

1.4. STRUCTURE DU RAPPORT

2. OBJECTIFS DE L'OBSAN

2.1. APERÇU DES OBJECTIFS DE L'OBSAN

2.2. APPRÉCIATION PAR LES ACTEURS INTERNES ET EXTERNES

2.3. APPRÉCIATION PAR LES ÉVALUATEURS

3. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET FINANCIERE

3.1. VUE D'ENSEMBLE DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET FINANCIERE DE L'OBSAN

3.2. APPRECIATION PAR LES ACTEURS INTERNES ET EXTERNES

3.2.1. Structure financière

3.2.2. Intégration dans la politique nationale de la santé et collaboration avec la Confédération et les cantons

3.2.3. Position de l'Obsan à l'Office fédéral de la statistique

3.2.4. Processus et collaboration internes

3.3. Appréciation par les évaluateurs

4. PRESTATIONS

4.1. VUE D'ENSEMBLE DES PRESTATIONS DE L'OBSAN

4.2. APPRÉCIATION PAR LES ACTEURS INTERNES ET EXTERNES

4.2.1. Adéquation des prestations aux besoins

4.2.2. Qualité des prestations et de l'exécution des mandats en général

4.2.3. Monitorage

4.2.4. Thèmes prioritaires

4.2.5. Prestations individuelles / mandats des clients

- 4.2.6. Nouvelles prestations et besoins d'optimisation
- 4.2.7. Notoriété des prestations
- 4.2.8. Mandats externes
- 4.3. APPRÉCIATION PAR LES ÉVALUATEURS
- 5. EFFETS
 - 5.1. EFFETS VISES PAR L'OBSAN
 - 5.2. APPRECIATION PAR LES ACTEURS INTERNES ET EXTERNES
 - 5.3. APPRECIATION PAR LES EVALUATEURS
- 6. CONCLUSION
 - 6.1. EVALUATION FINALE
 - 6.2. RECOMMANDATIONS
- BIBLIOGRAPHIE
- ANNEXE
 - A1 VUE D'ENSEMBLE DES PRESTATIONS EN 2003
 - A2 VUE D'ENSEMBLE DES MANDATAIRES EN 2003
 - A3 MANDATS CANTONAUX EN 2003
 - A4 LISTE DES PUBLICATIONS DE L'OBSAN
 - A5 LISTE DES PARTICIPANTS AUX ENTRETIENS