



Piloter efficacement

Gestion des impacts dans la promotion de la santé et la prévention

Günter Ackermann, Promotion Santé Suisse

Résumé

La notion d'efficacité est depuis quelques années déterminante dans le domaine de la politique et de l'administration. La gestion administrative orientée vers l'efficacité, désignée en Suisse par le concept de New Public Management, vise à optimiser l'efficacité de l'action de l'Etat. Les prestataires sont amenés à fournir le plus rapidement possible des résultats précis. On assimile souvent orientation vers l'efficacité et preuve d'efficacité. Cette réduction est toutefois trop simpliste. Il faut en effet une gestion globale des impacts, qui tienne compte de la complexité du champ de travail, planifie systématiquement et avec réalisme les effets, envisage les évolutions possibles dans différentes dimensions, évalue enfin les contextes d'effets et fournisse en retour des connaissances solides pouvant être utilisées pour le pilotage. Il ne suffit pas que le capitaine d'un navire navigue d'après un vague objectif pour vérifier au terme du voyage prévu s'il a bien atteint son but. Il doit comprendre les différents effets possibles, comme l'influence du vent sur son cap; il doit aussi surveiller avec soin l'état de son bateau et de son équipage. Il doit être capable de réagir et de corriger le cap avec souplesse, ainsi que de naviguer de la manière la plus sûre par un épais brouillard et dans des eaux agitées. La promotion de la santé et la prévention ont donc besoin d'une gestion globale des impacts, qui planifie systématiquement ces derniers (modèles d'efficacité), cherche en permanence des informations sur les indicateurs importants (monitoring), compare la situation actuelle avec les objectifs prévus (controlling) et juge de manière fondée les impacts et leur apparition (évaluation).

Introduction

Les spécialistes de la promotion de la santé et de la prévention font face à de nombreuses exigences. D'un côté, les bailleurs de fonds exigent en effet des preuves rapides des effets, bien que souvent leur engagement ne soit garanti qu'à court terme. Mais, d'un autre côté, les résultats attendus ne sont souvent accessibles qu'à long terme, puisqu'ils sont déterminés par de nombreux facteurs externes et difficiles à mesurer. Par rapport à la médecine curative, les moyens dont disposent la promotion de la santé et la prévention sont très modestes, mais les exigences qui leur sont posées sont souvent excessivement élevées. Les interventions elles-mêmes doivent être basées sur des évidences, correspondre à des pratiques exemplaires (best practice) et atteindre les plus grands résultats possibles à moindre coût.

Une gestion ciblée et minutieuse des impacts s'impose donc: une gestion globale des impacts permet en effet de comprendre les contextes d'effets, d'élaborer une planification réaliste, de juger et de démontrer les effets, de piloter et de prendre des décisions de manière justifiée. La gestion des impacts englobe tous les éléments qui s'occupent explicitement de la planification, de la mesure et de l'évaluation des effets. Il articule en particulier la planification stratégique sur la base de modèles d'effets, le monitoring, le contrôle et l'évaluation (voir Figure 1). On peut considérer ces éléments comme des parties importantes de la gestion globale d'une institution ou, d'un point de vue plus strictement technique, comme une partie d'un concept global de pratique exemplaire (cf. le concept de best practice adopté par Promotion Santé Suisse). Les différents éléments de la gestion des impacts ne sont pas nouveaux - le potentiel d'innovation

réside dans leur regroupement cohérent. La gestion des impacts ainsi décrite peut servir pour le pilotage de stratégies d'institutions ou de divisions particulières, pour la surveillance de stratégies nationales ou cantonales, mais aussi, dans une certaine mesure, pour des projets et programmes particuliers.

Nous proposerons ci-après une analogie entre la tâche de pilotage d'un capitaine et les quatre éléments essentiels d'une gestion globale des impacts. Ceux-ci sont développés en parallèle et en fonction les uns des autres:

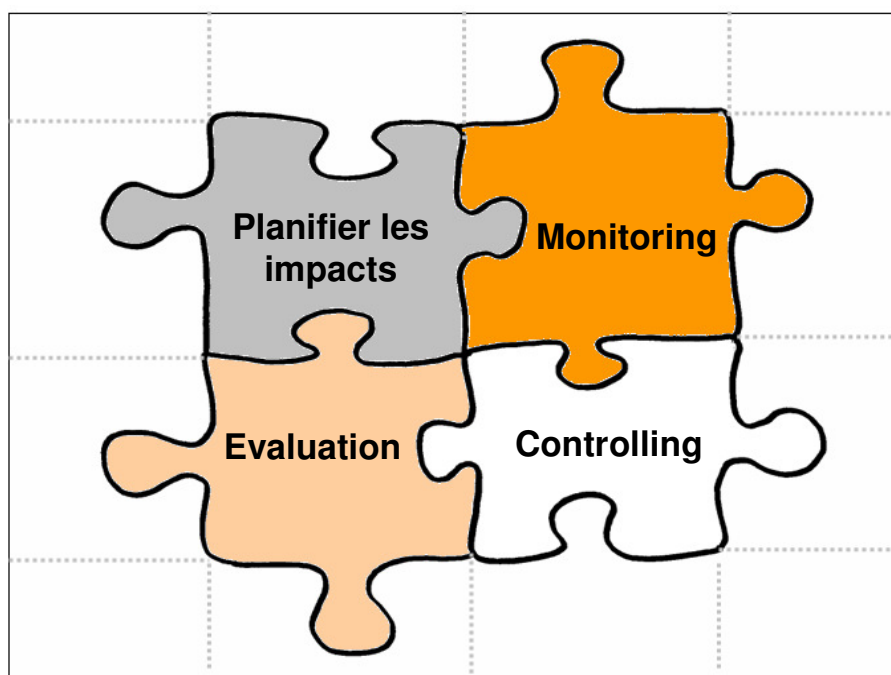


Figure 1: Principaux éléments de la gestion des impacts (G. Ackermann 2007)

Planification stratégique sur la base de modèles d'effets

La promotion de la santé et la prévention interviennent dans des systèmes sociaux complexes. La santé résulte de l'interaction de très nombreux facteurs au niveau social et individuel (déterminants de la santé). Même de simples interventions ont, en règle générale, des effets multiples. De grands programmes ou des stratégies globales, qui mobilisent une multiplicité d'interventions, aboutissent à toute une série d'effets voulus ou imprévus, dont il est souvent difficile d'avoir une vue d'ensemble. En outre, la plupart du temps, des facteurs extérieurs influent de manière décisive sur les interventions et leurs effets. Des connaissances sur le contexte des effets constituent la base à partir de laquelle les objectifs stratégiques sont définis. Des études empiriques et des théories sur l'origine de la santé et de la maladie, ainsi que des études sur l'efficacité des interventions sont d'une importance toute particulière pour la gestion des impacts. Dans le domaine de la promotion de la santé et de la prévention, on publie par ailleurs toujours plus de revues systématiques, dans lesquelles on synthétise les connaissances dégagées d'un grand nombre d'études. De plus, vous trouverez dans de nombreux domaines des rapports «State-of-the-Art» sur les sites Web des grandes institutions nationales ou des organisations spécialisées, qui ont pour mission d'actualiser ou de faire

actualiser le savoir scientifique actuel (ou des évidences) et de le mettre à disposition dans des rapports de synthèse¹. Connaître le savoir scientifique permet de comprendre les contextes d'effets et de fixer des objectifs d'action réalistes. Tout comme pour le capitaine d'un grand voilier, il est important de comprendre les liens entre les conditions météorologiques, les courants marins et ses possibilités de navigation, nous avons besoin, en matière de promotion de la santé et de prévention, d'une bonne connaissance de notre domaine, des facteurs pertinents d'influence sur la santé (déterminants de la santé), et du potentiel de nos capacités d'intervention. Il peut être utile, par exemple, de représenter ces relations au moyen d'un graphique. Les modèles d'effets ainsi obtenus permettent de se rendre compte de la complexité du problème. Ils sont mis en lien à court et long terme et explicitent les facteurs d'influence importants. Ils servent parallèlement à identifier les contextes d'effets les plus importants, qui doivent être vérifiés dans le cadre du monitoring et de l'évaluation. Le modèle basé sur la catégorisation des résultats adopté par Promotion Santé Suisse vous soutient dans la construction de modèles d'effets pour les interventions dans le domaine de la promotion de la santé et de la prévention (www.promotionsante.ch, sous Know-how/Gestion de la qualité). (www.quint-essenz.ch sous Instruments/Catégorisation des résultats).

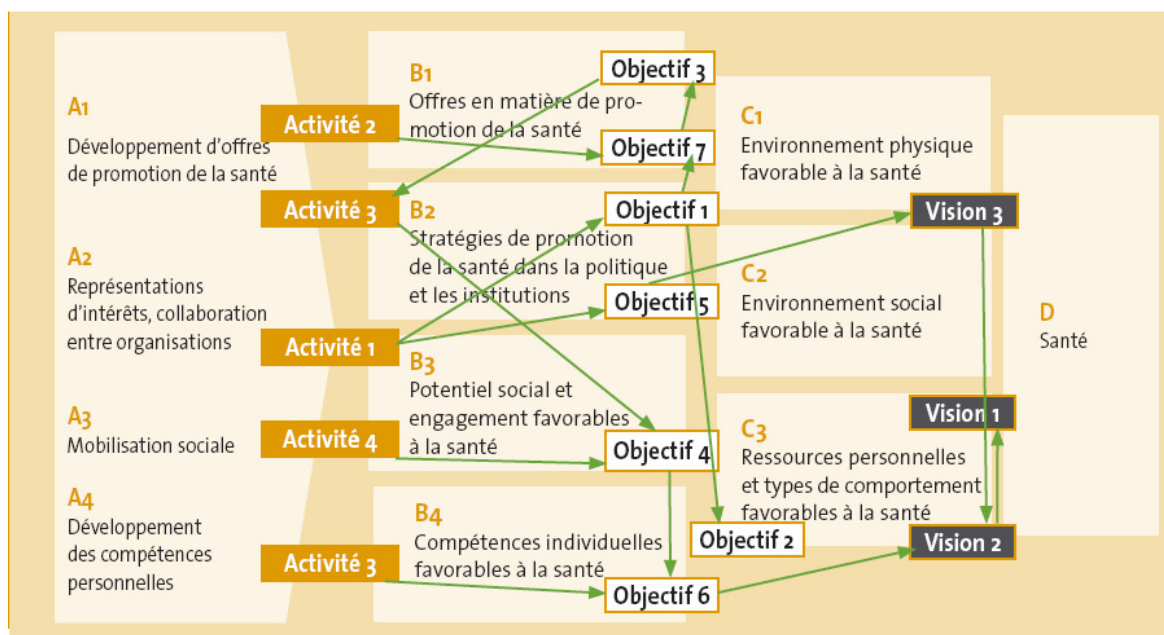


Fig. 2: Ce graphique montre ce que l'on peut entendre par modèle d'effets reposant sur le modèle basé sur les résultats. Il s'agit ici d'explicitier la méthode et non pas de montrer un contenu concret, c'est la raison pour laquelle la vision, les mesures et les objectifs ne sont pas mentionnés ici.

Mise en place d'un système de monitoring

Un capitaine qui veut conduire son navire à bon port par les océans n'a pas seulement besoin d'informations lui disant s'il tient ou non le bon cap. Il lui faut aussi des informations sur l'état de son bateau, il doit connaître les aptitudes de son équipage, il doit garder un œil sur les réserves et, naturellement, observer l'évolution de la météo. De la même manière, la direction d'une organisation a besoin d'un feedback régulier sur certains aspects spécifiques. Le principal défi dans la mise en place d'un système de monitoring est d'identifier les indicateurs pertinents pour le pilotage, indicateurs pour la surveillance desquels il faut collecter régulièrement des données.

¹ voir les rapports „State-of-the-Art“ pour les thèmes „poids corporel sain“ (Schopper Doris 2005) et „santé psychique/stress“ (Steinmann Ralph 2005) de Promotion Santé Suisse.

Il est recommandé, dans un premier temps, de réfléchir aux données qui sont déjà disponibles et qui peuvent être collectées à moindre frais. Il n'est toutefois pas judicieux de se contenter de ces données, car elles ne permettent la plupart du temps pas de relever tous les aspects importants d'une problématique. Définissez donc à partir des indicateurs mentionnés dans le modèle d'effets des relevés supplémentaires qui fournissent des informations importantes pour le pilotage. Distinguez ces derniers selon les quatre niveaux suivants:

- a) Les indicateurs concernant le contexte dans lequel vous pourrez intervenir (par exemple le développement de déterminants importants de la santé, l'évolution politique, les indications sur les besoins, la résonance dans les médias,...)
- b) Les indicateurs relatifs aux investissements nécessaires (par exemple, dépenses en ressources humaines, finances,...)
- c) Les indicateurs relatifs aux processus et aux prestations de services (p.ex.: activités de mise en œuvre, offres récentes, durée moyenne du processus,...)
- d) Les indicateurs d'impact (par exemple l'utilisation des offres, l'acceptation politique, l'augmentation de la connaissance dans les groupes cibles, les changements des conditions et des comportements,...) (voir le modèle basé sur la catégorisation des résultats).

Distinguez lors de la mise en place du monitoring entre les indicateurs pertinents pour le pilotage de certaines unités d'organisation (par exemple le savoir différencié pour les chefs de départements) et les indicateurs sélectionnés nécessaires pour la gestion stratégique et opérationnelle (niveau du capitaine). Les indicateurs surveillés dans le cadre du monitoring peuvent être aussi bien d'ordre quantitatif (par exemple le nombre de participants à des sessions de formation) que d'ordre qualitatif (par exemple le développement d'un thème dans les médias). Définissez la mise à jour régulière des indicateurs, ainsi que la couverture médiatique. Utilisez si possible les informations provenant de différentes perspectives: Comment se développent des indicateurs pertinents dans la *population*? Comment les médias abordent-ils votre thème? Comment évolue le débat *politique* à ce sujet? Comment vos principaux partenaires évaluent-ils l'évolution? Que pensent vos *collaborateurs*? Dans la gestion des impacts de Promotion Santé Suisse, on effectue par exemple des enquêtes auprès de la population, un monitoring politique et des médias, une enquête auprès des différents intervenants, élargis par les données de référence tirées des enquêtes nationales et combinées avec des relevés internes (cf. le concept gestion des impacts «Poids corporel sain» sur le site www.promotionsante.ch).

Définition du controlling

Sans objectifs clairs, rien ne fonctionne. Pour qu'un capitaine puisse conduire son navire à bon port, il ne suffit pas qu'il observe les indicateurs pertinents comme les conditions du vent, la mer et son propre cap, mais il doit aussi connaître son but et pouvoir interpréter les valeurs mesurées en relation avec son objectif. Il doit savoir quand ces valeurs sont positives et quand elles deviennent critiques. Identifiez sur la base du modèle d'action les indicateurs que vous aimeriez influencer par vos interventions. Formulez des objectifs clairs et vérifiables (voir www.quint.essenz.ch sous thèmes/Planification/ formulation de l'objectif). Orientez-vous à nouveau en fonction des indicateurs du modèle d'impacts et fixez des valeurs de test pour les indicateurs qui doivent être influencés. Vous créez ainsi la base pour un controlling systématique, à l'aide duquel vous pouvez comparer régulièrement les valeurs mesurées réelles avec les valeurs idéales, ce qui permet d'estimer le progrès accompli. On recommandera la balanced scorecard comme système de controlling éprouvé: elle permet d'établir d'une manière toute classique une relation de cause à effet pour les objectifs aux niveaux des clients, des processus, des collaborateurs/apprentis et des finances, et constitue

ainsi une structure équilibrée d'indicateurs pour le pilotage de la mise en œuvre de la stratégie (cf. Stoll 2007) Formulez pour chaque étape les objectifs intermédiaires avec des valeurs de test appropriées, afin de pouvoir piloter avec précision. Définissez clairement qui prépare les données, quand et quelles données sont préparées, sous quelle forme sont-elles rapportées (reporting) et par qui et quand elles doivent être utilisées pour le pilotage stratégique. Des rapports réguliers de controlling, qui décrivent et commentent les principales évolutions et anomalies, fournissent une bonne base pour la gestion stratégique et opérationnelle. Evitez la collecte et le traitement de données qui ne serviront en fin de compte à personne. Il est important, d'une part, de fixer avec soin les objectifs avec l'intention de les rendre contraignants, puisqu'ils doivent servir d'orientation sur une période assez longue. D'autre part, des évolutions imprévisibles ou un nouveau savoir contraignent souvent à corriger les objectifs. Formulez à nouveau les objectifs dépassés, s'ils ne sont pas contraignants contractuellement; justifiez clairement les remaniements et gardez en mémoire les objectifs initiaux en tant que référence importante jusqu'à l'évaluation finale.

Exploitation des évaluations

L'évolution des indicateurs pertinents fait l'objet d'une surveillance constante grâce au monitoring. Le controlling fixe les objectifs et vérifie systématiquement l'avancement de leur réalisation. Des écarts par rapport au cours prévu peuvent être détectés et demander correction. Le capitaine a alors à sa disposition d'autres sources d'informations que l'observation régulière des indices choisis. L'exploration de nouveaux territoires, l'évaluation de l'état du navire après une tempête ou la question des déviations subies malgré une navigation apparemment assez précise exigent de minutieuses recherches complémentaires. Ici l'évaluation (recherche d'évaluation) ouvre au monitoring et au controlling un important potentiel supplémentaire. La gestion des impacts, qui doit rendre possible l'évolution, ne doit pas seulement questionner sur l'atteinte des objectifs, mais aussi sur les raisons pour lesquelles dans certaines circonstances les objectifs sont atteints, ou des effets sont produits ou non. Il doit en même temps interroger sur les effets secondaires positifs et négatifs fortuits. L'évaluation a pour tâche de remettre en question le cas échéant les objectifs fixés au départ. Ces objectifs étaient-ils les bons? Sont-ils encore pertinents compte tenu des nouvelles connaissances dont nous disposons? Il convient parallèlement de se poser la question des effets secondaires positifs et négatifs, voulus ou non. Alors que le monitoring et le controlling sont plutôt d'ordre quantitatif et fournissent des renseignements sur les prestations et l'ampleur des effets, l'évaluation possède un grand potentiel qualitatif, interroge sur les fondements, interprète et va beaucoup plus en profondeur. Utilisez dans la mesure du possible ce potentiel, formulez des questions qui creusent les données du monitoring, cherchez des explications et analysez le potentiel de développement. L'évaluation a pour but non seulement de juger la réalisation des objectifs, mais de passer sous la loupe les formulations d'objectifs et les modèles d'effets sous-jacents eux-mêmes, afin que ces derniers puissent être adaptés le cas échéant. L'évaluation doit tenir compte des connaissances scientifiques et des expériences tirées d'autres interventions, mais qui permettent de porter un regard critique sur leur transposition dans le contexte actuel.

Perspective

La mise en place d'une gestion globale des impacts est une tâche exigeante et longue. Des restrictions sont nécessaires et des réductions inévitables. Appuyez-vous sur les principaux aspects que vous avez retenus, mais soyez toujours conscients du côté réducteur de votre démarche, et adaptez votre système quand ceci se révèle nécessaire. Associez les principaux acteurs à la mise en place de la gestion des impacts, afin de pouvoir utiliser leurs compétences

et connaissances du contexte et d'augmenter, grâce à cette participation active au processus, la probabilité d'utiliser au maximum les résultats obtenus.

La gestion des impacts a aussi ses limites. Elle ne décide pas, mais fournit seulement les bases pour une prise de décision fondée. Les responsables doivent eux-mêmes estimer et établir des priorités dans les informations fournies. Il s'agit ici d'opérer une approche prudente des informations – la précipitation peut conduire les capitaines à commettre des erreurs d'appréciation, comme, par exemple, le drame du Titanic. L'irruption dans des zones inconnues, des instruments de navigation peu éprouvés et des évolutions imprévisibles peuvent cependant aussi aboutir à ce que nous ne débarquions pas là où nous avions prévu. Ainsi, Christophe Colomb, en 1492, n'a pas atteint l'Inde, mais a découvert l'Amérique. On peut le regretter ou s'en réjouir. Ses expériences ont en tout cas permis aux générations suivantes de capitaines de naviguer de manière plus sûre en mer.

Définitions

Les concepts suivants ne peuvent pas faire l'objet d'une délimitation claire, car ils se recoupent entre eux. Les définitions suivantes sont déterminantes pour l'auteur:

Evaluation: Collecte et analyse systématique d'informations non disponibles de façon routinière pour un programme ou une prestation de service,... et de son appréciation critique. LA saisie des données et leur évaluation se font au moyen de méthodes de recherche utilisées dans les sciences sociales.

Monitoring: Collecte systématique continue pour la surveillance d'indices choisis pertinents.

Controlling: Instrument de planification et de pilotage, construit sur des comparaisons régulières de valeurs idéales et réelles.

Reporting: Etablissement continu de rapports normalisés en vue d'informer

Littérature

- Cloetta B, Spencer B, Spörri A, Ruckstuhl B, Broesskamp U, Ackermann G. Un outil pour la catégorisation des résultats de projets de promotion de la santé. *Promotion & Education* XII: 2 2005
- Spencer, B.; Broesskamp-Stone, U.; Ruckstuhl, B.; Ackermann, G.; Spoerri, A.; Cloetta, B.: Modelling the results of health promotion activities in Switzerland: development of the Swiss Model for Outcome Classification in Health Promotion and Prevention. *Health Promot. Int.* 23:86-97, 2008. First published 10 Dec 2007. Fulltext version of the article available on: <http://heapro.oxfordjournals.org/cgi/content/full/23/1/86>
- Promotion Santé Suisse: Pratique exemplaire en promotion de la santé et prévention. Concept et lignes directrices en vue d'optimiser les décisions et actions dans le domaine de la santé. www.gesundheitsfoerderung.ch.
- Office fédéral de la santé publique: Définition des concepts Evaluation, Controlling, Monitoring. lien: <http://www.bag.admin.ch/evaluation/01771/index.html?lang=fr>
- Beywl Wolfgang: Demokratie braucht wirkungsorientierte Evaluation - Entwicklungspfade im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe. In: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.):

- Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe - Einblicke in die Evaluationspraxis. DJI München 2006
- Bundeszentrale für gesundheitsliche Aufklärung (BzgA) Evaluation – ein Instrument zur Qualitätssicherung in der Gesundheitsförderung. Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung. Band 8. Köln 1999 (Internetlink: www.bzga.de, Titel als Suchbegriff eingeben)
- Office fédéral de la santé publique: Guide de l'OFSP pour la planification de l'évaluation de projets ou programmes de santé. 1997
lien: <http://www.bag.admin.ch/evaluation/02357/02362/index.html?lang=fr>
- Mc Queen, David V.; Puska, Pekka: Global Behavioural Risk Factor Surveillance. 2007
- Stoll, B.: Balanced Scorecard für soziale Organisationen Qualität und Management durch strategische Steuerung. ¹⁰2007.