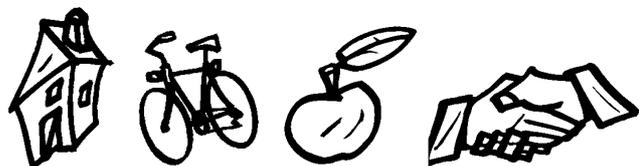


## **Programme d'action Environnement et Santé (PAES)**

# **Synthèse de l'évaluation intermédiaire**

En collaboration avec le Centre interfacultaire pour l'écologie générale  
(CIEG) de l'Université de Berne



---

**Coordination du projet et évaluation globale:**

Sonja Kahlmeier, docteur ès lettres II

**Direction du projet:**

Charlotte Braun-Fahrländer, prof. Dr méd.

Institut de médecine sociale et préventive de  
l'Université de Bâle  
Steinengraben 49  
4051 Bâle  
Tél. 061 267 60 66  
Fax 061 267 61 90  
<http://www.unibas.ch/ispmb>

**Evaluation du processus des régions pilotes:**

Ruth Kaufmann-Hayoz, prof. Dr  
Heidi Hofmann, lic. phil. hist.  
Patrick Emmenegger, stud. rer. soc.  
Aldina Camenisch, lic. phil. hist.

Centre interfacultaire pour l'écologie générale (CIEG)  
de l'Université de Berne  
Falkenplatz 16  
3012 Berne  
Tél. 061 631 39 51  
Fax 061 631 87 33  
<http://www.ikaoe.unibe.ch>

Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique

Numéros de contrats: 98.000884 et 02.000900  
Durée du projet: du 1er mai 1999 et du 20 août 2002 au 28 février 2007  
Collecte des données: mi-2001 à fin 2003  
Commandes: [www.unibas.ch/ispmb/apug/apughome.htm](http://www.unibas.ch/ispmb/apug/apughome.htm)  
[www.paes.ch](http://www.paes.ch)  
[www.health-evaluation.admin.ch](http://www.health-evaluation.admin.ch)  
Traduction: français: Jean-Marc Frossard, Chavannes-près-Renens  
anglais: BMP translations AG, Bâle

Bâle, août 2004

## Résumé

Le Plan d'action suisse Environnement et Santé (PAES) est un projet mené depuis 1998 sous la direction du Service santé et environnement de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). L'idée force est la promotion de la santé et du bien-être dans un environnement sain. Une stratégie de mise en œuvre du PAES – le «Programme d'action» – a été lancée vers le milieu de l'année 2001 pour une durée de 6 ans. Dans le cadre du Programme d'action, des messages et des objectifs ont été formulés, et quatre instruments de mise en œuvre (régions pilotes, pool d'innovation, mise en réseau, communication), définis. L'Institut de médecine sociale et préventive (ISPM) de l'Université de Bâle s'occupe, depuis le lancement du PAES, de l'évaluation externe de l'ensemble du Programme. Le processus de mise en œuvre dans les régions pilotes est suivi depuis 2001 par le Centre interfacultaire pour l'écologie générale (CIEG) de l'Université de Berne. La présente synthèse concerne les résultats de l'évaluation externe sur la période allant de l'automne 2001 à la fin 2003. La parution du rapport d'évaluation finale est prévue pour le début de l'année 2007.

Dans le cadre du Programme d'action relatif au PAES, trois *régions pilotes* (Régpil) ont été choisies, chacune d'elles devant concrétiser de façon exemplaire un des volets du Programme d'action. Le but est triple: améliorer les connaissances sur ces thématiques, mais aussi parvenir, dans ces régions, à des changements dans les conditions cadres et les comportements. C'est la région d'Aarau/quartier «Telli» qui a été choisie pour concrétiser le volet «habitat et bien-être», celle de Crans-Montana pour le volet «mobilité et bien-être» et celle de Thal pour le volet «nature et bien-être». Toutes les Régpil font preuve d'engagement et enregistrent déjà des premiers succès. Des réseaux actifs de bonne qualité ont été mis sur pied. L'intérêt médiatique s'est accru, tout particulièrement en 2003, et un certain rayonnement des activités est observé, principalement sur les régions voisines. Les Régpil choisies sont des régions dans lesquelles il était possible de s'appuyer sur des activités préexistantes. En raison des réalités spécifiques à ces régions, on constate une certaine divergence entre les objectifs du Programme d'action et les objectifs des Régpil. Des résultats concernant les objectifs thématiques du Programme d'action ont été enregistrés ponctuellement. Une importante expérience dans la concrétisation de ces objectifs a pu être acquise dans les trois régions pilotes. Une analyse définitive ne sera possible que dans le cadre de l'évaluation finale.

Le *pool d'innovation* doit aider à la réalisation de projets exemplaires à fort potentiel de rayonnement. Le nombre prévu de projets a pu être soutenu, ce qui a suscité des investissements considérables allant dans le sens du Programme d'action. La plupart des projets concernaient le volet «mobilité et bien-être». Le principe de soutenir essentiellement des projets novateurs n'a pu être respecté que dans de rares cas. Pour plusieurs projets, les objectifs ou indicateurs formulés étaient irréalistes ou impossibles à mesurer, ce qui a rendu leur évaluation difficile. Les ressources à disposition n'étaient pas toujours suffisantes pour assurer l'encadrement étroit des projets, nécessaire à leur formulation, l'accompagnement des activités de communication et les efforts de diffusion. A ce jour, seuls quelques projets ont été poursuivis ou copiés. L'évaluation prône la poursuite du pool d'innovation sous une forme adaptée.

Le «*mise en réseau*» doit faire en sorte que des partenaires stratégiquement importants à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration connaissent, appuient et intègrent à leurs activités les objectifs et activités du Programme d'action. Sa réalisation a pris du retard. La communication et la collaboration au niveau fédéral se sont néanmoins améliorées notablement grâce au Programme d'action, et la prise en compte des thématiques «santé», «bien-être» et «qualité de vie» a progressé dans d'autres politiques sectorielles. Ici aussi, un renforcement des activités s'impose si l'on veut atteindre les objectifs ultérieurs. Les relations avec des programmes apparentés et le rôle des cantons sont à clarifier.

En ce qui concerne la *communication*, des adaptations ont été entreprises et les activités, renforcées dernièrement. Les instruments de communication comme le site Internet du PAES et la «Newsletter» bénéficient d'une assez bonne diffusion. Il importe toutefois d'améliorer encore, au sein du réseau, la communication sur les objectifs du Programme dans son ensemble, et de renforcer la présence dans les médias.

Avec l'élargissement de l'équipe et une professionnalisation de la mise en œuvre, d'importantes adaptations ont été entreprises au sein de la direction du Programme. Il est prévu en 2004, dans le cadre de la réorganisation de l'OFSP, de revaloriser le Service santé et environnement en faisant de celui-ci une section de la division «Politique multisectorielle de la santé». Globalement, la mise en œuvre du Programme d'action est sur la bonne voie. Désormais, les activités doivent être recentrées sur un positionnement fort du Programme d'action du PAES en tant que programme fédéral central dans le domaine «environnement et santé».

Mots-clés: plan d'action, environnement et santé, développement durable, évaluation de programme, régions pilotes

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Régions pilotes.....</b>	<b>6</b>
2.1	Description	6
2.1.1	Région pilote d'Aarau/«Telli»	6
2.1.2	Région pilote de Crans-Montana	7
2.1.3	Région pilote de Thal	7
2.2	Résultats de l'évaluation et appréciation	8
2.2.1	Sur un plan général	8
2.2.2	Région pilote d'Aarau/«Telli»	9
2.2.3	Région pilote de Crans-Montana	10
2.2.4	Région pilote de Thal	10
2.3	Recommandations	11
2.3.1	Recommandations pour la phase 2004-2006 du Programme d'action du PAES	11
2.3.2	Recommandations générales pour l'instrument des «régions pilotes» («lessons to be learned»)	12
<b>3</b>	<b>Pool d'innovation .....</b>	<b>13</b>
3.1	Description	13
3.2	Résultats de l'évaluation et appréciation	13
3.3	Recommandations	14
<b>4</b>	<b>Direction du programme et mise en réseau .....</b>	<b>14</b>
4.1	Description	14
4.2	Résultats de l'évaluation et appréciation	15
4.3	Recommandations	17
<b>5</b>	<b>Appréciation globale et conclusions .....</b>	<b>18</b>

# 1 Introduction

Le Plan d'action Environnement et santé (PAES)<sup>1</sup> est un projet mené depuis 1998 sous la direction du Service santé et environnement de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). L'idée force est la promotion de la santé et du bien-être dans un environnement sain. Le PAES se concentre sur trois thématiques (volets): «habitat et bien-être», «mobilité et bien-être» et «nature et bien-être». L'évaluation externe ayant montré qu'une stratégie de mise en œuvre du PAES faisait défaut, un «Programme d'action» spécifique a été développé et lancé vers le milieu de l'année 2001 pour une durée de six ans (jusqu'au milieu de l'année 2007). A cette occasion, des restrictions ont été apportées, car il est apparu que les objectifs initialement formulés dans le PAES ne pourraient être atteints avec les ressources disponibles. Dans le cadre du Programme d'action, des messages et des objectifs ont été formulés, et quatre instruments de mise en œuvre, définis (régions pilotes, pool d'innovation, mise en réseau, communication). L'objectif principal du Programme d'action est la diffusion du message clé, à savoir que l'action et la réflexion favorables à la santé et à l'environnement s'influencent et s'appuient mutuellement. D'autres objectifs généraux sont le besoin d'intensifier la collaboration entre les institutions publiques et les institutions privées actives dans les domaines de l'environnement et de la santé, et la nécessité de créer des structures permettant cette intensification. En outre, il s'agit de diffuser des messages spécifiques à chacune des trois thématiques traitées. Dans chacune des trois *régions pilotes*, un de ces thématiques est concrétisé de manière exemplaire, à titre «expérimental». Le but est triple: améliorer les connaissances sur ces thématiques, mais aussi parvenir, dans ces régions, à des changements dans les conditions cadres et dans les comportements de la population. La *mise en réseau* vise à établir et entretenir des contacts avec des partenaires stratégiquement importants. La *pool d'innovation* doit aider à la réalisation de projets exemplaires à fort potentiel de rayonnement. La *communication* fournit un appui aux autres instruments par la sensibilisation et la diffusion des expériences.

Une personne est responsable de la mise en œuvre de chaque instrument (direction des instruments). La direction du Programme est responsable de la cohérence du Programme dans son ensemble. En 2001, un budget de 1,5 million de francs était à disposition du Programme d'action du PAES; en 2002, le budget était de 1,39 million de francs et, en 2003, de 1,34 million de francs.

L'Institut de médecine sociale et préventive (ISPM) de l'Université de Bâle s'occupe, depuis le lancement du PAES, de l'évaluation externe de l'ensemble du Programme. Il s'agit, d'une part, de déterminer si les diverses activités menées permettront d'atteindre les objectifs du Programme d'action (évaluation du processus) et, d'autre part, d'examiner, à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs, le degré de réalisation des objectifs spécifiques à chacune des trois thématiques traitées (évaluation de l'impact). De plus, les résultats de l'évaluation sont discutés régulièrement avec la direction du Programme, cela afin d'optimiser en continu la mise en œuvre de celui-ci (évaluation formative). L'évaluation doit en outre fournir des éléments utiles pour le développement ultérieur du Programme. La mise en œuvre dans les régions pilotes fait l'objet d'un suivi par un partenaire externe, le Centre interfacultaire pour l'écologie générale (CIEG) de l'Université de Berne. Avec le lancement du Programme d'action, l'évaluation de l'impact a été limitée aux régions pilotes, car c'est là seulement que des changements dans les comportements sont visés.

La présente synthèse expose les résultats de l'évaluation externe pour la période allant de l'automne 2001 à la fin de l'année 2003, sur la base d'un rapport de travail interne. Les instruments y sont décrits de manière succincte, les développements intervenus à ce jour, analysés et les principales recommandations, formulées. Tout d'abord, les résultats relatifs à l'instrument central, celui des régions pilotes, sont présentés (chapitre 2). Puis est abordé le pool d'innovation (chapitre 3). La conduite du Programme et la mise en réseau étant étroitement liées sur le plan du personnel et sur celui du contenu, elles sont traitées de manière conjointe (chapitre 4). La communication a été examinée dans le cadre des différents instruments.

L'évaluation externe se poursuit et la parution du rapport d'évaluation finale est prévue pour le début de l'année 2007.

---

<sup>1</sup> Voir: [www.paes.ch](http://www.paes.ch)

## 2 Régions pilotes

L'un des objectifs du Programme d'action consiste à lancer et favoriser, dans chacune des trois **régions pilotes** (Régpil) sélectionnées, des projets ayant trait à l'une des thématiques traitées, à savoir: «nature et bien-être», «habitat et bien-être», «mobilité et bien-être». Les régions pilotes doivent avoir aussi un caractère d'exemplarité pour d'autres communes et régions de Suisse. L'évaluation vise à **montrer si la constitution de régions pilotes est un instrument adéquat** pour parvenir aux objectifs du Programme.

Des messages spécifiques à chacune de ces thématiques (volets) ont été formulés. Pour le volet «habitat et bien-être», le message formulé est le suivant: un cadre résidentiel de bonne qualité, de même qu'une atmosphère salubre dans les espaces intérieurs, exercent une action positive sur l'environnement et la santé<sup>2</sup>. Pour le volet «mobilité et bien-être»: la locomotion par la force musculaire et les transports publics exercent une action positive sur la l'environnement et la santé. Pour le volet «nature et bien-être»: une alimentation équilibrée, avec des produits de saison, de la région et de culture biologique, exercent une action positive sur l'environnement et la santé. Pour chacun de ces messages, différents objectifs ont été formulés en ce qui concerne le niveau d'information, les comportements et les conditions cadres. Le Programme d'action assume 50% des coûts des Régpil (jusqu'à concurrence de 200'000 francs par année et par région), le reste étant à la charge des Régpil elles-mêmes.

Dans les régions pilotes, tant le processus de mise en œuvre que l'efficacité de cette mise en œuvre (impact) sont évalués. L'évaluation du processus porte sur le contenu, la qualité et la portée de celui-ci. La mise en réseau et la collaboration entre les acteurs de l'environnement et ceux de la santé sont également examinées, tout comme les activités de communication et l'effet de rayonnement sur d'autres régions. Des conclusions quant à l'effet de rayonnement ne pourront toutefois être formulées qu'à l'issue de l'évaluation finale, en 2006. Pour l'évaluation de l'impact, des indicateurs «avant/après» ont été définis pour chacun des trois volets sur la base des objectifs du Programme d'action. Il est cependant apparu que des indicateurs adéquats ne pouvaient être définis pour tous les objectifs du Programme; c'était le cas notamment de l'objectif «niveau d'information» du volet «habitat et bien-être» («La population est de plus en plus consciente qu'un cadre résidentiel de bonne qualité, de même qu'une atmosphère salubre dans les espaces intérieurs, exercent une action positive sur l'environnement et la santé»). Préférence a été donnée à des indicateurs pour lesquels existent des données comparatives à l'échelle nationale, cela afin de pouvoir identifier les changements imputables à l'intervention du Programme<sup>3</sup>. Lorsque cela n'a pas été possible, ce sont des données (essentiellement qualitatives) issues de l'auto-évaluation des régions pilotes qui ont été utilisées. En fonction des indicateurs choisis, un état des lieux initial a été établi en 2001/2002 dans les régions pilotes, qui devrait être suivi d'un état des lieux intermédiaire en 2006. Par ailleurs, une évaluation qualitative intermédiaire de l'impact du Programme a été entreprise sur la base des rapports annuels des régions pilotes.

### 2.1 Description

#### 2.1.1 Région pilote d'Aarau/«Telli»

Le quartier «Telli» abrite à peu près un quart de la population de la ville d'Aarau. Plus de la moitié des habitantes et habitants de ce quartier (environ 2500 personnes) habitent dans la «Cité Telli», qui se compose de quatre blocs d'immeubles locatifs dont les logements ont été soit loués par des gérances, soit achetés en propriété par étage. La proportion de population d'origine étrangère y a augmenté de 10 pour cent depuis 1990 par rapport à la moyenne municipale, pour se situer en 2000 à 33%. Le quartier «Telli» dispose d'un centre commercial avec restaurant, d'un centre culturel, d'une zone de délasserment au bord de l'Aar, d'un centre communautaire, de deux écoles et d'un bâtiment administratif; plusieurs PME y sont installées. Lors de l'état des lieux initial, les habitants du quartier étaient globalement très satisfaits de la

---

<sup>2</sup> Voir: Office fédéral de la santé publique (2002): Programme d'action Environnement et Santé 2002-2007: Buts, stratégie et instruments. Service santé et environnement. Berne. pp. 20-22.

<sup>3</sup> Les objectifs du Programme d'action n'ayant pas été quantifiés, son impact ne peut être évalué que dans une mesure limitée.

qualité de leur cadre résidentiel. Néanmoins, des besoins non satisfaits ont été exprimés tout particulièrement en ce qui concerne l'offre de loisirs pour les enfants et adolescents, et les possibilités de rencontre. Les habitants se disaient dérangés fréquemment par le bruit provoqué par d'autres personnes et par les activités industrielles et artisanales. Les nuisances dues au tabagisme passif correspondaient à la moyenne suisse. Les trois quarts de la population déclaraient ne pas s'impliquer dans la vie du quartier. D'après les données fournies par la Régpil, le quartier montrait certains signes de désintégration sociale.

A travers un programme baptisé «allons-y-Telli!», la Ville d'Aarau a décidé de promouvoir une qualité de vie et d'habitat durable dans ce quartier, afin d'enrayer le phénomène de désintégration sociale qui s'y est amorcé. Puisque les problèmes de ce quartier sont avant tout d'ordre social (p. ex. signes de désintégration sociale en raison d'une forte population d'origine étrangère et sentiment d'insécurité), la Régpil a axé ses projets sur le renforcement des structures du quartier. La thématique prescrite («habitat et bien-être») a été centrée sur des aspects liés au milieu social et au bien-être psychosocial. C'est ainsi qu'ont été menés divers projets dans les domaines de la formation, du travail auprès des jeunes et de l'intégration des personnes d'origine étrangère. Des activités ont par ailleurs été lancées, ayant trait à la revalorisation écologique du cadre de vie, à la promotion de la santé et à la participation des habitants<sup>4</sup>.

### **2.1.2 Région pilote de Crans-Montana**

Dans la région de Crans-Montana, six communes – Chermignon, Icogne, Lens, Mollens, Montana et Randogne – se sont regroupées en région pilote autour de la thématique «mobilité et bien-être». Depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, Crans-Montana a connu un fort développement touristique, et le secteur des services y est aujourd'hui dominant. Durant la haute saison hivernale, la population de la localité peut atteindre 50'000 personnes, ce qui provoque souvent de grosses surcharges de trafic. En 1999, Crans-Montana a lancé un processus d'Agenda 21, qui a été depuis largement intégré aux activités de la région pilote. A l'occasion de l'état des lieux initial, il est apparu qu'une grande partie de la population était sensibilisée à l'importance de la locomotion par la force musculaire, ainsi qu'à l'influence des facteurs d'environnement sur la santé, mais qu'un déficit d'information subsistait en ce qui concerne la dose de mouvement nécessaire. Des besoins restaient à satisfaire également du côté de l'infrastructure destinée à la locomotion douce quotidienne. Les trajets journaliers accomplis au moyen de véhicules à moteur étaient supérieurs à la moyenne suisse, et l'utilisation des transports publics était en léger recul. Les habitudes en matière de mouvement se situaient dans la moyenne suisse. La majorité des habitants ne faisaient pas de randonnées.

Les six communes de la Régpil de Crans-Montana, d'entente avec les milieux économiques et la population, ont décidé de promouvoir une mobilité durable dans le cadre du volet «mobilité et bien-être» du Programme d'action. La région veut améliorer la qualité de vie de la population et des visiteurs dans un environnement durablement préservé, et s'attaquer aux problèmes urgents en matière de mobilité. A cet effet, la Régpil de Crans-Montana mène plusieurs projets<sup>5</sup>, le principal étant le projet «Mobilité pour tous». Son but est une réorganisation de la mobilité à travers l'encouragement de la marche et des transports publics, à travers aussi une meilleure canalisation du trafic venant de la vallée. De plus, des sentiers didactiques ont été aménagés, et des projets sur l'alimentation saine et le tabagisme passif ont été menés.

### **2.1.3 Région pilote de Thal**

La région de Thal, dans le canton de Soleure, comprend neuf communes totalisant quelque 14'000 habitants: Aedermannsdorf, Balsthal, Gänsbrunnen, Herbetswil, Holderbank, Laupersdorf, Matzendorf, Mümliswil-Ramiswil et Welschenrohr. Il s'agit d'une région rurale dont la vocation, depuis quelques années, est de moins en moins industrielle et artisanale, et de plus en plus résidentielle et récréative. En dehors des lotissements, l'agriculture représente une importante branche économique. L'état des lieux initial a montré que le niveau d'information de la population de la région pilote quant aux principes d'une alimentation favorable à l'environnement et à la santé était déjà assez élevé, sauf en ce qui concerne les labels

---

<sup>4</sup> Liste de projets à consulter sur: [www.telli-quartier.ch](http://www.telli-quartier.ch)

<sup>5</sup> Liste de projets à consulter sur: [www.paes-crans-montana.ch](http://www.paes-crans-montana.ch)

bio et les saisons de certains fruits et légumes. La prise en compte des critères écologiques lors des achats, de même que la place accordée aux produits bio dans le panier des ménagères, étaient supérieures à la moyenne. Les habitudes alimentaires se situaient dans la moyenne suisse, à l'exception d'une consommation de viande supérieure à cette moyenne. La part des exploitations bio correspondait également à la moyenne des régions suisses de montagne. Thal ne se distingue donc guère de la moyenne nationale. Comme l'a révélé l'état des lieux initial établi à l'échelle nationale pour le PAES<sup>6</sup>, il reste, dans la plupart des domaines, une marge de progression à exploiter si l'on veut parvenir aux objectifs fixés.

En tant que région pilote pour le volet «nature et bien-être», Thal entend sensibiliser davantage sa population à l'importance d'un mode de vie sain et d'un environnement naturel intact, et mieux se profiler dans le sens du développement durable. Les premiers efforts entrepris en direction d'une agriculture durable et de la préservation des espaces naturels proches du milieu bâti doivent être poursuivis. Il s'agit en particulier d'inciter les gens à recourir davantage aux offres locales, plus favorables à l'environnement et à la santé, afin d'affaiblir la tendance aux achats en ville ou au centre commercial. Pour atteindre ces objectifs, la Régpil a lancé un grand nombre et un large éventail de projets sur les problématiques «agriculture et alimentation» et «mouvement et plaisirs de la nature»<sup>7</sup>.

## 2.2 Résultats de l'évaluation et appréciation

### 2.2.1 Sur un plan général

D'importantes expériences ont été faites au sein des trois régions pilotes dans la mise en œuvre du Programme d'action: dans un quartier urbain pour le volet «habitat», dans une région de montagne touristiquement active pour le volet «mobilité» et dans une contrée rurale pour le volet «nature». Toutes les Régpil sont très actives et ont déjà enregistré des premiers succès avec leurs projets. L'éventail des projets est large et centré en bonne partie sur les objectifs du Programme d'action du PAES.

On constate néanmoins certaines contradictions: en raison du laps de temps relativement bref à disposition pour la mise en œuvre du Programme d'action (5 ans), les Régpil choisies sont des régions dans lesquelles il était possible de s'appuyer sur des activités préexistantes. Déjà lors du choix des régions pilotes, il est apparu que les objectifs des Régpil ne concordaient que partiellement avec ceux du Programme d'action. Les objectifs et directives du PAES et du Programme d'action ont été à l'origine élaborés indépendamment des réalités des Régpil; leur application dans ces régions était ainsi une sorte de «test en conditions réelles». Dans les discussions avec les Régpil, la direction du Programme a tenu à ce que les objectifs d'efficacité du Programme soient autant que possible repris dans les activités des Régpil. La **convergence des objectifs** n'est toutefois pas optimale, en particulier pour le volet «habitat et bien-être». Lors du choix même de la région pilote d'Aarau, il était évident que celle-ci accorderait la priorité aux aspects sociaux – et non aux aspects écologiques – du cadre résidentiel. En même temps, les responsables de l'évaluation externe ont signalé précocement que les objectifs du Programme d'action pour cette thématique étaient relativement diffus et partiellement difficiles à évaluer. Dans les conventions cadres, les objectifs d'impact du Programme d'action et les objectifs des Régpil ont été mentionnés séparément. Les objectifs ultérieurs de la Régpil n'ont, en revanche, pas été repris dans le Programme d'action, et aucun objectif d'impact pouvant faire l'objet d'une évaluation externe n'a été formulé à ce sujet.

Comme déjà précisé, chaque région pilote devait concrétiser de manière exemplaire l'une des trois thématiques traitées. On observe cependant que les trois Régpil ont mené des projets non seulement sur la thématique qui était la leur, mais aussi sur d'autres thématiques, dont certaines n'avaient pas un lien directement perceptible avec les objectifs du Programme d'action du PAES. Dans la région pilote de Thal, les activités n'ont pas été limitées à la thématique «nature et bien-être»; le projet «Juraweg Thal», par exemple, qui est une réussite, avait trait à la thématique «mobilité». A Crans-Montana, des projets relatifs au

---

<sup>6</sup> Kahlmeier S, Braun-Fahrlander C: Evaluation du Plan d'action Environnement et Santé (PAES). Situation initiale pour le volet «nature et bien-être». ISPM Bâle, juillet 2000.

<sup>7</sup> Liste de projets à consulter sur: [www.regionthal.ch](http://www.regionthal.ch)

tabagisme passif et à l'alimentation ont été lancés. Dans la pratique, il est apparu que les Régpil parviennent difficilement à se concentrer autant que souhaité sur une thématique donnée.

Il s'est révélé également que toutes les Régpil ont eu besoin d'un peu de temps pour lancer les nouveaux programmes. Dès lors, la période de 5 ans prévue pour la mise en œuvre du Programme d'action pourrait ne pas suffire à induire les changements de comportement visés par le Programme.

Toutes les Régpil sont parvenues à constituer des **réseaux** actifs de bonne qualité regroupant chacun entre 50 et 150 personnes. La plupart des personnes participant à ces réseaux ont noué de nouveaux contacts dans le cadre du Programme d'action du PAES, contacts qui sont jugés positifs. A fin 2003, toutefois, seuls quelques projets épars avaient été lancés dans le cadre de cette nouvelle collaboration.

L'**intérêt des médias** pour les trois régions pilotes va croissant. En 2003, les Régpil d'Aarau et de Thal ont à peu près rattrapé l'avance initiale de Crans-Montana. A l'exception de Crans-Montana, les Régpil ont cependant assez peu investi dans la communication nationale, celle-ci étant considérée comme relevant principalement de l'OFSP. Dans l'ensemble, un premier rayonnement suprarégional est constaté, mais limité pour l'instant aux régions directement voisines.

Le **coaching et controlling** des Régpil par la direction du Programme ont été globalement appréciés. Grâce à une bonne collaboration, les situations difficiles ont été résolues dans la concertation. Selon les documents disponibles (objectifs annuels, auto-évaluation, le directeur d'instrument est responsable aussi bien de l'accompagnement (coaching) des Régpil que du controlling, la direction du Programme l'épaulant sur ce dernier aspect. D'après les précisions apportées par la direction du Programme, chaque décision en matière de controlling a été préparée par le directeur d'instrument, puis prise par la direction du Programme. Il n'a pourtant pas toujours été possible de faire appliquer les conceptions de la direction du Programme en ce qui concerne l'orientation thématique, la mixité des projets et le calendrier de réalisation.

Dans l'ensemble, l'évaluation intermédiaire des régions pilotes montre que:

- les régions pilotes sont un instrument adéquat pour recueillir des expériences concrètes sur la problématique «environnement et santé»;
- le regroupement des aspects environnementaux et des aspects sanitaires dans des projets concrets représente une tâche très exigeante, de sorte qu'à ce jour, les projets ont souvent soit une dominante environnementale, soit une dominante sanitaire;
- l'instrument peut déployer sa pleine efficacité lorsque les activités reposent sur des réseaux d'acteurs préexistants et que la Régpil elle-même a un intérêt à jouer un rôle de «démonstration». Pour les Régpil, l'intérêt principal réside surtout – et on le comprend – dans la réalisation de projets concrets et dans la communication au sein de la région. Dès lors, la direction des instruments et la direction du Programme doivent stimuler davantage les aspects «mise en réseau» et «démonstration».

## **2.2.2 Région pilote d'Aarau/«Telli»**

La Régpil d'Aarau/«Telli» est très active et montre un gros engagement pour faire avancer ses projets. En dépit d'un débat controversé au sein du conseil municipal d'Aarau, décision a été prise en 2003 de poursuivre le programme «allons-y-Telli!». Autre aspect positif: la constitution du réseau d'Aarau-«Telli», un réseau de taille modeste mais qui a pu être amélioré constamment au cours de la période du PAES grâce à l'intégration de divers acteurs (centre communautaire, association de quartier, Ville d'Aarau). Il présente néanmoins encore quelques lacunes: par exemple, les propriétaires par étage et les résidents d'origine étrangère n'ont pas encore pu être suffisamment associés aux activités de la Régpil. La communication au sein du quartier, améliorée depuis 2003, aidera à combler ce déficit. Des projets de portée concrète sur le thème du «développement scolaire»<sup>8</sup> sont menés et commencent à porter leurs fruits. Les projets de revalorisation écologique ont en revanche pris du retard. L'écho médiatique de «allons-y-Telli!» s'est beau-

---

<sup>8</sup> Voir: [www.telli-quartier.ch](http://www.telli-quartier.ch)

coup amplifié en 2003, surtout en ce qui concerne les projets touchant les enfants, les adolescents et l'école. A fin 2003, cependant, l'effet de rayonnement suprarégional était encore faible.

### **2.2.3 Région pilote de Crans-Montana**

Le gros engagement de la Régpil de Crans-Montana commence à porter ses fruits: en juin 2004, les six communes de la région ont décidé d'aménager à titre d'essai, dans le cadre du projet «Mobilité pour tous», deux zones de rencontre avec vitesse limitée à 20 km/h et priorité aux piétons; des sources de financement ont aussi été trouvées à l'extérieur du Programme d'action. C'est là une importante avancée vers l'objectif consistant à améliorer l'infrastructure destinée à la locomotion douce et, partant, à inciter la population à avoir davantage de mouvement au quotidien. Les activités menées à ce jour étaient concentrées sur la marche et la randonnée durant les loisirs. Cette évolution positive est due notamment à la bonne qualité de fonctionnement du réseau de Crans-Montana et à la forte identification de la population avec le projet-clé «Mobilité pour tous». La Régpil se distingue en outre par une communication active fondée sur une bonne mixité de moyens<sup>9</sup>. Les médias locaux et régionaux sont des interlocuteurs privilégiés. Une présence suprarégionale a été assurée, principalement par des comptes rendus dans différentes revues spécialisées. C'est ainsi que l'on peut observer dans la Régpil de Crans-Montana les premiers signes d'un effet de rayonnement allant au-delà de la région elle-même, sous la forme d'un intérêt pour les activités menées dans le cadre du Programme d'action du PAES. Du fait de son approche participative et de planifications à long terme, la Régpil de Crans-Montana a connu au début certaines difficultés avec les documents de planification (conventions annuelles, rapports annuels). Mais le problème a pu être résolu en 2003.

### **2.2.4 Région pilote de Thal**

La Régpil de Thal se mobilise activement sur la thématique «nature et bien-être» et mène un large éventail de projets. Le projet «viTHAL Menu» et l'inauguration du «Juraweg» sont les points forts actuels<sup>10</sup>. Avec la «Verein Region Thal», une organisation professionnelle et compétente dirige la mise en œuvre et assure la bonne collaboration avec les nombreux acteurs. Grâce à la très forte identification des responsables de la Régpil avec le Programme d'action, la Régpil de Thal a mis en place un vaste réseau bien fonctionnel. Les projets ayant tout d'abord été présentés aux médias comme étant des «projets fédéraux», les responsables de la Régpil ont renforcé la communication sur le plan local, de sorte qu'en 2003, l'intérêt des médias régionaux s'est également accru notablement. La communication à l'extérieur de la Régpil a été plus difficile pour Thal, car la région bénéficie de peu d'attention sur le plan national et dispose de peu de ressources pour attirer cette attention. On discerne néanmoins les signes d'un modeste effet de rayonnement sur les régions directement voisines. S'agissant de l'impact des projets, un problème se dessine dans la Régpil de Thal: certains projets s'adressent surtout à des personnes déjà sensibilisées et non à la grande majorité de la population de la région, d'autres projets s'inspirent fortement d'activités menées indépendamment du Programme d'action du PAES. De plus, un important projet de modification des conditions cadres, visant la vente par Coop de produits bio régionaux, a provisoirement avorté. Par conséquent et globalement parlant, la Régpil n'a pour l'instant à son actif que des progrès ponctuels sous l'angle des objectifs de la thématique traitée.

---

<sup>9</sup> Presse écrite, radio, site Internet, Intranet, CD-Rom sur la Régpil, hautes écoles spécialisées et office du tourisme.

<sup>10</sup> Voir: <http://vithal.regionthal.ch>.

## 2.3 Recommandations

### 2.3.1 Recommandations pour la phase 2004-2006 du Programme d'action du PAES

Ce chapitre formule tout d'abord des recommandations générales, puis des recommandations spécifiques au sujet des trois régions pilotes.

#### Recommandations générales à l'attention de la direction de l'instrument

Dans la phase finale du Programme, l'attention doit être concentrée sur deux aspects prioritaires:

##### Garantie de continuité

☞ Durant la période 2005/06, il s'agira de déterminer en particulier (a) la manière d'assurer le financement au-delà de 2006, (b) quels sont les projets qui devront être poursuivis au-delà de 2006, (c) les modalités du suivi du Programme dans les Régpil sur le plan des ressources humaines, et (d) les possibilités d'institutionnaliser les réseaux d'acteurs et, le cas échéant, de développer encore ceux-ci. Nous recommandons d'intégrer aux conventions annuelles 2005/06 un projet favorisant l'institutionnalisation des activités des régions pilotes. Il s'agit de créer des synergies avec d'autres acteurs institutionnalisés au sein de la région pilote et d'examiner les possibilités de liaison avec d'autres projets de la Confédération. La direction de l'instrument devrait en outre veiller à ce que certains projets se poursuivent au-delà de la durée du Programme d'action du PAES.

##### Effet de rayonnement

☞ L'intérêt des médias pour les activités des Régpil sur le plan suprarégional s'est accru de façon réjouissante en 2003, mais il est sans doute encore insuffisant pour que l'on puisse en attendre un effet de rayonnement notable. Afin que les Régpil attirent davantage l'attention des médias, il importe de mettre la communication au cœur des différents projets. La direction des instruments doit évaluer et encourager les projets rigoureusement en fonction de leur potentiel de communication. Il faut en outre réserver davantage de ressources pour les tâches de communication.

#### Recommandations spécifiques à l'attention des responsables des trois régions pilotes et de la direction de l'instrument

Dans la **région pilote d'Aarau/«Telli»**, les aspects ci-après devraient tout particulièrement être pris en compte:

- ☞ Le réseau de la région pilote d'Aarau/«Telli» s'est renforcé en 2003. Une forte priorité doit être donnée à la poursuite des efforts ciblés déployés pour intégrer d'autres acteurs importants, notamment les propriétaires immobiliers et les propriétaires par étage, ainsi que la population résidente d'origine étrangère.
- ☞ L'interaction avec les projets menés en milieu scolaire à Aarau dans le cadre du programme de l'OFSP «Ecole en santé», projets qui sont accueillis très positivement par les médias, pourrait favoriser l'institutionnalisation et devrait être soutenue par l'OFSP.
- ☞ Dans les activités destinées à améliorer la qualité du cadre résidentiel, l'accent devrait être mis sur l'offre de loisirs pour enfants et adolescents.

Dans la **région pilote de Crans-Montana**, les aspects ci-après devraient tout particulièrement être pris en compte:

- ☞ Le Programme dans la Régpil de Crans-Montana est fortement imprégné du projet «Mobilité pour tous». Les éventuels effets positifs de l'aménagement à titre d'essai de deux zones de rencontre doivent donc être communiqués de telle manière qu'ils soient aussi perçus comme un gain par les sceptiques du début.

- ☞ Crans-Montana dispose dans l'ensemble d'un réseau remarquable. Il faut donc poursuivre les efforts entrepris pour intégrer d'importants acteurs (p. ex. des personnes qui étaient jusqu'ici plutôt sceptiques) à ce réseau, et pour le maintenir.
- ☞ La mobilité quotidienne par la force musculaire et par les transports publics doit occuper une place encore plus importante au cœur des activités (de communication).

Dans la **région pilote de Thal**, les aspects ci-après devraient tout particulièrement être pris en compte:

- ☞ Les efforts visant à réduire le nombre de projets dans la région pilote de Thal doivent être poursuivis, cela afin d'éviter une dispersion des forces et de recentrer les activités de la Régpil sur des projets prometteurs recelant un bon potentiel de communication.
- ☞ Le problème de la portée insuffisante de certains des projets de la Régpil de Thal et, par voie de conséquence, de l'impact jusqu'ici trop ponctuel de ces projets, subsiste. Les responsables de la Régpil doivent s'efforcer de concentrer les activités sur des projets de plus grande portée.

### **2.3.2 Recommandations générales pour l'instrument des «régions pilotes» («lessons to be learned»)**

Les recommandations qui suivent devraient être prises en considération lors de la planification future de programmes d'action fédéraux prévoyant un instrument analogue à celui des régions pilotes.

#### **Convergence d'objectifs**

- ☞ Une éventuelle divergence entre les prescriptions d'un programme fédéral initialement défini sur la base des connaissances existantes sans prise en compte des réalités régionales, d'une part, et les champs d'action formulés en fonction des problématiques régionales spécifiques, d'autre part, doit être clairement mise en évidence et discutée. Cela permet un premier examen et une éventuelle adaptation des objectifs du programme, qui peut ainsi devenir évolutif, donc riche en enseignements. Le traitement de telles divergences permet aussi de formuler de manière réaliste et de quantifier, en tenant compte des réalités régionales, les objectifs acceptés d'un commun accord par la direction du programme et les régions pilotes, de sorte qu'à la fin du programme, ces objectifs puissent être dûment vérifiés. Si une Régpil est choisie malgré le fait que ses objectifs ne concordent pas complètement avec ceux du programme fédéral, il faut en faire explicitement état et en tenir compte dans tous les documents sous la forme d'une reformulation des objectifs du programme pour la Régpil.

#### **Réseau**

- ☞ Un réseau solide a besoin d'être entretenu et doit être ouvert à de nouveaux acteurs. Au besoin, la région pilote doit chercher à s'associer spécifiquement des acteurs dont l'importance est particulière pour la thématique traitée. La dynamique du réseau est un aspect fondamental. La région pilote doit veiller à organiser régulièrement des rencontres permettant de nouer des contacts et d'échanger sur un mode informel. La région pilote doit si possible tirer parti du réseau existant pour lancer tout (nouveau) projet. Cela peut renforcer la base participative des projets, d'une part, et contribuer à l'institutionnalisation de ceux-ci, d'autre part.

#### **Rayonnement**

- ☞ La direction du Programme doit insister sur l'importance de nommer, parmi les responsables de la Régpil, une personne chargée explicitement de la communication, et de mettre à sa disposition des ressources suffisantes. Si la communication n'est qu'un élément parmi d'autres du cahier des charges de la direction de la Régpil, ceux-ci risquent de sous estimer cette tâche et de ne pas accorder à la communication nationale, par exemple, toute l'importance qu'elle mérite. Par ailleurs, un plan de communication spécifique à chaque projet doit être établi. La mise sur pied d'une structure incitative pour la communication nationale est souhaitable également. Une incitation possible serait le versement d'une compensation financière à la Régpil pour ses dépenses de communication nationale.

#### **Coaching et controlling**

- ☞ Les activités de coaching et celles de controlling doivent être clairement différenciées, car ces deux fonctions ne suivent pas la même logique. La personne chargée du coaching des Régpil («coach») est perçue par les régions pilotes comme le lien entre celles-ci et le programme fédéral (ou l'équipe

d'évaluation externe). La collaboration étroite et les nombreux contacts qui s'instaurent avec cette personne créent une proximité favorable à la mise en œuvre du programme. Les obligations en matière de controlling, en revanche, nécessitent une certaine distance, sans quoi le controlling n'est pas réalisable ou l'est insuffisamment. Les décisions issues du controlling doivent donc être communiqués à la Régpil séparément et non par le coach.

Le coaching doit avoir pour référence l'orientation thématique des projets et veiller strictement à la conformité de ceux-ci avec les objectifs du programme. En outre, le coaching doit viser une mixité équilibrée dans les projets et ne pas perdre de vue le calendrier du programme: le but doit être, au début du programme, la réunion d'un grand nombre de participants et, dans la seconde moitié de la période couverte par le programme, un processus de concentration et une focalisation sur les activités de communication.

## **3 Pool d'innovation**

### **3.1 Description**

Le but du pool d'innovation est de soutenir chaque année cinq à dix projets novateurs ayant trait aux thématiques du Programme d'action du PAES et recelant un potentiel de rayonnement national ou régional. Ces projets doivent offrir une perspective de développement au-delà de la période couverte par le Programme d'action. De plus, ils doivent être transposables dans d'autres lieux ou à l'échelle nationale.

En 2002, 33 projets et, en 2003, 24 projets ont été déposés auprès du pool d'innovation. Chacune de ceux-ci a été évalué par trois personnes (deux membres du pool et un expert externe), à l'aide d'une grille d'évaluation standardisée. En 2002 comme en 2003, neuf projets ont été soutenus. Sur ces 18 projets, 16 ont été effectivement mis en œuvre. Une somme totale d'environ 1,5 million de francs a été investie pour ces 16 projets. Sur cette somme, à peu près 250'000 francs ont été pris en charge par le Programme d'action du PAES.

Le pool d'innovation poursuit son activité dans sa forme actuelle jusqu'à fin 2004 avec un budget réduit. A partir de 2005, un nouveau concept sera appliqué, prévoyant la mise en place de trois ou quatre agences relais régionaux dans des régions non encore représentées. Ces agences relais auront pour mission, à travers un marketing offensif, de diffuser plus largement les projets soutenus jusque-là par le pool d'innovation.

### **3.2 Résultats de l'évaluation et appréciation**

Le pool d'innovation est parvenu à soutenir le nombre prévu de projets sur les thématiques ciblées par le Programme d'action. Malgré un engagement financier relativement modeste du pool d'innovation, cet effort a suscité des investissements considérables dans le sens du Programme d'action du PAES. L'évaluation indépendante des dossiers de projet par ces trois personnes a fait ses preuves. Environ les deux tiers des projets relevaient de la thématique «mobilité et bien-être», tandis qu'un seul projet ayant trait à la thématique «habitat et bien-être» a pu être soutenu. C'est là un autre indice de la difficulté à concrétiser cette thématique-là du Programme d'action du PAES (voir aussi le chapitre 2.2.1). Du point de vue géographique, la Suisse romande, les Grisons et, tout particulièrement, le Tessin étaient sous-représentés. Quatre des 16 projets mis en œuvre peuvent être qualifiés de novateurs, les autres ne l'étant que partiellement. Les projets qui étaient achevés au début de l'année 2004 peuvent être jugés partiellement réussis, compte tenu de leurs objectifs spécifiques. Pour plusieurs projets, cependant, les objectifs ou indicateurs formulés étaient irréalistes ou impossibles à mesurer, et, assez souvent, les rapports finaux ne traitaient pas les indicateurs qui avaient été convenus. Sur ce point, tout comme en ce qui concerne la communication (voir plus loin), il est apparu que les ressources limitées de la direction de l'instrument (poste à 40%) n'ont pas toujours permis d'assurer un accompagnement suffisamment étroit des projets. Comme l'a montré une analyse des rapports finaux, un des six projets terminés à ce jour a fourni une

contribution importante à la réalisation des objectifs du Programme d'action du PAES, quatre ont fourni une contribution moyenne et un projet a fourni une contribution faible. La plupart des projets n'ont concrétisé qu'un aspect des messages du Programme d'action, où alors les messages concrétisés n'avaient pas une importance primordiale.

Compte tenu de la durée d'activité relativement courte du pool d'innovation, il est encore trop tôt pour formuler des conclusions sur l'exemplarité des projets soutenus. Les premières expériences montrent toutefois que, jusqu'ici, une proportion relativement faible des projets ont été poursuivis ou copiés. Cela s'explique peut-être par les difficultés à trouver des sources de financement, mais aussi par l'insuffisance des activités de communication menées jusqu'à fin 2003 en vue d'une diffusion des projets à l'échelle nationale. C'est pourquoi, au début de l'année 2004, dans le cadre d'un «thème du mois», un effort d'information a été fait sur les projets soutenus par le pool d'innovation (voir le chapitre 4).

### **3.3 Recommandations**

#### **Recommandations à l'attention de la direction de l'instrument «pool d'innovation»**

- ☞ Si les approches novatrices sont utiles à une diffusion plus large des projets, la réalité montre toutefois que cette exigence est difficilement réalisable. Une moins grande importance doit donc être accordée à l'innovation («nice to have»). Les projets doivent être davantage fondés sur les messages du Programme d'action du PAES.
- ☞ La direction de l'instrument doit s'engager davantage dans la diffusion des projets. La continuation du pool d'innovation sous une forme adaptée, qui prévoit un marketing ciblé en faveur des projets dans un certain nombre de régions et un encadrement plus étroit, est donc jugée opportune du point de vue de l'évaluation externe.
- ☞ En plus du marketing en faveur des projets menés jusqu'ici, il importe d'identifier les lacunes thématiques et de développer ou susciter des projets ciblés qui permettent de les combler. A cette fin, les expériences et contacts des partenaires du réseau dans les domaines «habitat» et «nature» doivent être mis à profit.
- ☞ Il importe également de veiller davantage à assortir les projets d'objectifs réalistes, à choisir des indicateurs de vérification qui soient mesurables dans le cadre donné, et dûment planifier la mise en œuvre. Les projets menés jusqu'à maintenant doivent être adaptés en conséquence avant d'être plus largement diffusés.

#### **Recommandations à l'attention de la direction de l'instrument «communication»**

- ☞ Les projets doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé en ce qui concerne les activités de communication. A cet égard, il s'agit de veiller également à ce que le Programme d'action du PAES occupe une plus grande place dans les comptes rendus des médias sur les projets soutenus par le pool d'innovation.

## **4 Direction du programme et mise en réseau**

### **4.1 Description**

La **direction du Programme** a pour responsabilités de réunir les activités en un programme global cohérent, de représenter le Programme d'action à l'extérieur, de gérer les ressources et d'assurer l'évaluation et le développement du Programme. La dotation en personnel du Programme d'action représentait 2,5 postes en 2001 et 3 postes en 2002 et 2003. Le budget a été en légère baisse; il était d'un peu plus de 1,3 million de francs en 2003. En 2001, de nombreuses ressources ont dû être mobilisées pour la mise en route du Programme d'action du PAES; de plus, il y a eu en 2002 plusieurs changements au sein de l'équipe. De ce fait, la direction du Service santé et environnement de l'OFSP, qui a aussi dirigé le Pro-

gramme, a été très sollicitée également. Elle a donc décidé d'une restructuration, qui a débouché sur la création, en automne 2002, d'un poste spécifiquement dévolu à la direction du Programme d'action du PAES. Le nouveau directeur du Programme a en outre repris la responsabilité de l'instrument «mise en réseau». A fin 2003, le domaine «communication», confié à l'extérieur début 2002, a été réinternalisé.

A partir de 2002, des séances d'équipe ont eu lieu régulièrement. Dès 2003, la direction du Service a en outre organisé régulièrement des rencontres avec la direction du Programme d'action du PAES et le directeur du programme «AMEPA»<sup>11</sup> qui est aussi basé au sein du Service santé et environnement. Alors que l'auto-évaluation de 2001 est intervenue avec beaucoup de retard, les deux auto-évaluations ultérieures ont eu lieu dans les délais. Près de 10% des activités de la direction du Programme ont servi à la représentation de celui-ci à l'extérieur (conférences, participation à des séminaires, etc.). A noter aussi que le domaine «environnement et santé» a été choisi en 2001 pour être l'un des neuf champs d'action de la nouvelle stratégie globale de l'OFSP. Dans le cadre de la réorganisation de l'OFSP, il est prévu en 2004 de revaloriser le Service santé et environnement en faisant de celui-ci une section de la division «Politique multisectorielle de la santé».

Les objectifs à court terme de la **mise en réseau** jusqu'à fin 2004 sont d'encourager la collaboration intersectorielle avec des partenaires aux échelons fédéral et cantonal, avec des associations de communes et de villes, ainsi qu'avec des institutions privées, d'assurer un ancrage institutionnel solide du Programme d'action et d'intégrer les objectifs dans les activités des partenaires des réseaux. Pour le moyen terme, il s'agit de faire en sorte que les partenaires aient bien intégré les messages du Programme d'action. Quant à l'objectif à long terme, il est d'amener les partenaires à prendre une part active à un programme issu du Programme d'action. Une ou deux rencontres avec des partenaires d'offices fédéraux et de services cantonaux ont eu lieu chaque année. En 2002 et 2003, un congrès s'est déroulé avec tous les partenaires en réseau. En 2001, les ressources nécessaires à l'organisation d'une telle manifestation ont fait défaut, en raison du lancement du Programme d'action. La direction de l'instrument «mise en réseau» a par ailleurs participé à certains groupes de travail. En outre, un groupe de coordination formé de représentants du Programme d'action PAES/OFSP, de l'ODT et de l'OFEN a été mis sur pied en 2002. Pour 2004, il est prévu de constituer un réseau de 10 «ambassadrices/ambassadeurs du PAES» issus de l'administration et des milieux politiques, qui soutiendront le Programme d'action et contribueront à sa promotion.

Dans le cadre de la **communication** sur le Programme dans son ensemble, un site Internet consacré spécifiquement au PAES a été activé en automne 2001. Sa fréquentation a augmenté assez régulièrement jusqu'au printemps 2003, avant de se stabiliser à près de 5'000 visiteurs par mois. Depuis la mi-2003, un «thème du mois» est traité de manière approfondie sur ce site et, depuis 2004, des e-mails d'information signalent les nouveautés qu'on y trouve. Depuis l'automne 2002, une «Newsletter» consacrée au Programme d'action paraît trimestriellement; à fin 2003, quelque 950 personnes la recevaient. Les communiqués de presse sur le Programme d'action ont été au nombre de 17 en 2001, de 10 en 2002 et de 9 en 2003; les trois quarts environ ont été reproduits dans des publications suprarégionales ou nationales.

## 4.2 Résultats de l'évaluation et appréciation

La mise en route du Programme d'action et les changements de personnel ont mobilisé beaucoup de ressources en 2002. De ce fait, le temps disponible pour la **direction du Programme** en tant que telle a été insuffisant, et les différents instruments ont travaillé au début de manière relativement indépendante les uns par rapport aux autres. Avec la séparation entre la direction du Service santé et environnement et la direction du Programme, l'adaptation nécessaire de la structure d'organisation a été entreprise, et des mesures ont été introduites pour assurer une mise en œuvre toujours plus cohérente du Programme et intensifier la communication dans l'équipe. Le flux de communication entre les différents instruments, de même qu'avec l'administration, ne fonctionnait cependant pas encore de manière toujours satisfaisante.

L'auto-évaluation s'est déroulée de façon très positive. L'équipe du Programme fait preuve d'une grande disposition à l'apprentissage et à la discussion. Les discussions avec l'équipe d'évaluation externe sont

---

<sup>11</sup> Mesure n° 8 de la Stratégie pour le développement durable: «Effets interactifs positifs entre alimentation, mouvement, environnement et production agricole»; informations sur: <http://www.are.admin.ch/are/fr/nachhaltig/strategie/index.html>

marquées par un climat constructif, et des recommandations importantes sont intégrées. Ainsi, des changements importants et positifs ont été entrepris, par exemple avec la réalisation d'un programme de mise en œuvre ou avec le renforcement et la professionnalisation de la direction du Programme. Seule la documentation de l'équipe d'évaluation a parfois pris du retard.

Les ressources du Programme d'action restent limitées et son budget (contrairement à celui de la prévention du tabagisme p. ex.), n'a pu être augmenté. La revalorisation prévue du Service santé et environnement au sein de l'OFSP entraînera néanmoins un renforcement. En revanche, l'évolution des conditions cadres politiques – financière notamment – a été peu favorable au Programme d'action.

Plusieurs changements dans la responsabilité du domaine «**mise en réseau**» ont retardé la mise en œuvre de cet instrument. Une grande partie des partenaires pressentis ont tout de même pu être intégrés au réseau. La collaboration avec certains partenaires fédéraux se limite toutefois à des contacts bilatéraux, et l'intégration d'organisations privées et d'associations de communes est en cours. On enregistre cependant des premiers succès: la communication et la collaboration au niveau fédéral se sont néanmoins améliorées notablement grâce au Programme, et la prise en compte des thématiques «santé», «bien-être» et «qualité de vie» a progressé dans d'autres politiques sectorielles. Deux projets de l'USP et du pool d'innovation ont été regroupés dans l'exposition «*Natürlich fit – Cultivez votre santé!*»<sup>12</sup>. La création du groupe de coordination OFSP/ODT/OFEN est aussi une étape importante vers une collaboration durable.

Les interviews de partenaires du réseau révèlent une certaine ambivalence à l'égard du Programme d'action. D'un côté, beaucoup apprécient l'existence du Programme comme cadre pour le travail commun sur les thématiques traitées. La plupart des partenaires se considèrent comme faisant partie intégrante du «réseau PAES». Ils voient leur rôle surtout dans l'échange d'informations, qui est l'un des objectifs à court terme du Programme d'action. Sur le fond, ils estiment toujours que le Programme est susceptible d'entraîner certains changements, et ils sont une majorité à plaider pour sa continuation au-delà de 2007. D'un autre côté, quelques partenaires du réseau ont toutefois manifesté une certaine distance par rapport au Programme. Un déficit d'information sur les objectifs du Programme et du réseau actuel à moyen et à long terme a également été constaté. L'ancrage institutionnel solide et le transfert de responsabilité ne sont pas encore acquis au niveau fédéral.

La mention fréquente d'objectifs ou de contenus similaires à ceux du Programme d'action dans des documents de partenaires du réseau montre aussi que divers acteurs accordent une importance croissante aux domaines «agriculture/alimentation» et «mobilité/mouvement». Mais il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette évolution est imputable au Programme et dans quelle mesure elle est due à un «mainstreaming» général. Souvent, aucune référence explicite au Programme d'action n'était faite. De nouveaux programmes fédéraux présentant à certains égards de forts parallèles avec le Programme d'action du PAES, ont en outre été lancés (p. ex. le programme «AMEPA» de la Stratégie pour le développement durable, SuisseBalance<sup>13</sup>, certains éléments de la nouvelle politique du sport<sup>14</sup>). Cela montre que, malgré des premiers succès dans la collaboration, il n'y a pas encore eu de véritable coopération intersectorielle entre offices fédéraux pour les décisions stratégiques, et que le Programme d'action ne s'est pas encore véritablement imposé comme programme fédéral clé dans ces domaines.

Le Programme d'action du PAES n'est bien ancré non plus à l'échelon cantonal. Les représentants des cantons sont moins bien informés que les autres partenaires au sujet du Programme. Ils qualifient assez souvent leur rôle de «modeste» et organisent peu d'activités. L'idée a donc été lancée de réunir dans un forum commun les interlocuteurs cantonaux du Programme d'action, de l'ODT et de l'OFEN.

La fréquentation du site Internet du Programme d'action se situe dans une bonne moyenne, et la «Newsletter» bénéficie d'une diffusion relativement large. Le taux élevé de couverture du Programme dans son ensemble par les médias suprarégionaux est un aspect positif. Globalement, toutefois, le nombre de compte rendus dans la presse a été plutôt faible. Etant donné que peu de publications paraissent dans les quotidiens, le tirage atteint a accusé un net fléchissement. De même, le nombre de liens avec le site Inter-

---

<sup>12</sup> Informations sur: <http://www.bauernverband.ch/fr/medien/presse/2004/april/23-04.htm>

<sup>13</sup> Informations sur: <http://www.suissebalance.ch>

<sup>14</sup> Informations sur: [http://www.hepa.ch/gf/gf\\_baspo/sportpol\\_202f.pdf](http://www.hepa.ch/gf/gf_baspo/sportpol_202f.pdf)

net du PAES sur les sites des partenaires est encore insuffisant. La réintégration de la communication dans l'équipe est un changement positif, comme le montre l'évolution récente.

## **4.3 Recommandations**

### **Recommandation à l'attention de la direction du Service santé et environnement**

- ☞ La clarification des attributions respectives des deux programmes basés au sein du Service santé et environnement (PAES et AMEPA) doit être poursuivie, et les résultats doivent être communiqués à l'extérieur.

### **Recommandations à l'attention de la direction du Programme**

- ☞ Les efforts de consolidation de l'équipe doivent se poursuivre. La communication et le transfert de connaissances entre les différents instruments, de même qu'avec l'administration, peuvent être encore améliorés, notamment dans la gestion quotidienne, souvent marquée par une certaine fébrilité.
- ☞ Les activités du Programme d'action du PAES dans son ensemble doivent être plus strictement orientées vers une implantation renforcée de celui-ci en tant que programme fédéral clé pour l'environnement et la santé, cela afin de satisfaire l'objectif à long terme d'un programme commun au sein duquel les responsabilités sont partagées par tous les partenaires.
- ☞ L'orientation thématique du Programme d'action du PAES, tout particulièrement en ce qui concerne le volet «habitat», doit être réexaminée d'un œil critique avant toute décision quant à sa poursuite éventuelle dans le cadre d'un programme issu du Programme d'action.

### **Recommandations à l'attention de la direction de l'instrument «mise en réseau»**

- ☞ L'intégration des partenaires du réseau doit être plus fortement développée et institutionnalisée, cela afin de satisfaire les objectifs allant au-delà de l'échange d'informations. Il s'agit désormais de susciter davantage d'activités communes et de compléter le réseau en y intégrant des partenaires qui ne le sont pas encore ou qui le sont insuffisamment.
- ☞ Le réseau du Programme d'action du PAES doit renforcer sa visibilité vers l'extérieur, notamment par la mention explicite du Programme dans des documents importants des partenaires du réseau et par l'introduction plus systématique de liens avec le Programme sur les sites Internet de ces partenaires. Cela favorisera l'intégration des objectifs dans les activités des partenaires – au-delà d'un effet général de «mainstreaming» – et, partant, l'ancrage institutionnel.
- ☞ La volonté de regrouper sur le plan organisationnel les interlocuteurs cantonaux de plusieurs programmes au sein d'un forum commun doit être saluée. Le rôle des cantons dans le réseau du Programme d'action doit cependant être clarifié aussi sur le plan du contenu.
- ☞ Les synergies, parallèles et recoupements entre des programmes apparentés et le Programme d'action du PAES doivent être clarifiés. Dans l'optique des objectifs formulés pour la mise en réseau, ceux-ci doivent être intégrés au maximum dans le Programme d'action du PAES en tant que programme fédéral clé pour l'environnement et la santé.
- ☞ Le concept de mise en œuvre de l'instrument «mise en réseau» doit être adapté et développé en conséquence.

### **Recommandations à l'attention de la direction de l'instrument «communication»**

- ☞ Au sein du réseau, les objectifs de l'instrument «mise en réseau», l'état actuel du réseau et la stratégie à moyen et à long terme du Programme dans son ensemble doivent être mieux communiqués.
- ☞ La présence du Programme d'action dans les médias doit être renforcée. Pour pouvoir atteindre un public plus large, il est aussi souhaitable d'obtenir une meilleure couverture par les quotidiens (à grand tirage).

## **5 Appréciation globale et conclusions**

Le PAES est un programme complexe. En visant une collaboration en réseau entre des politiques sectorielles jusqu'ici séparées, il explore aussi de nouvelles voies. Globalement, la mise en œuvre du Programme d'action du PAES a pris un cours favorable. Le Service santé et environnement est structurellement en place; il est devenu un point de cristallisation pour la mise en réseau, et les compétences nécessaires sont là.

Les régions pilotes, en tant qu'instrument majeur du Programme d'action, ont fait la preuve de leur capacité à fournir de multiples expériences concrètes sur la concrétisation du PAES et à susciter ou renforcer des structures et processus locaux dans le sens du Programme d'action, cela avec des moyens financiers plutôt restreints. Ce n'est qu'à l'issue de l'évaluation finale que l'on saura si l'impact du Programme et son rayonnement sur d'autres régions auront effectivement été à la hauteur des attentes. Pour parvenir, sur le plan national et sur le plan local, à un impact durable dans le sens du Programme d'action, la poursuite des activités sera d'une importance déterminante, car les changements visés dans les structures et les comportements demandent du temps.