



## Quintessence

### Le PAES : novateur mais encore peu convoité

L'innovation est le moteur du développement social, économique et technique. A ce titre elle est particulièrement prisée par le monde politique. Selon l'économiste Joseph Schumpeter, la notion d'innovation comprend à la fois l'idée de nouveauté et sa concrétisation sur le marché. Pour innover il ne suffit donc pas d'avoir une bonne idée, encore faut-il la faire accepter aux autres. Le chemin menant de l'idée au produit convoité par le marché est long et semé d'embûches. Il ressort d'études scientifiques qu'à peine une idée sur cent aboutit à une innovation. Car la plupart des idées ne bénéficient pas des ressources nécessaires pour s'imposer. Or la phase d'invention, dit encore la recherche en matière d'innovation, absorbe moins de 10 % des moyens nécessaires pour rendre un produit commercialisable.

Le programme d'action en matière d'environnement et de santé a appris à ses dépens qu'il ne suffit pas d'avoir une bonne idée pour réussir. L'idée sous-jacente à ce programme remonte au Sommet de Rio de 1992. La communauté internationale avait alors été invitée à lancer des activités sur le thème « Un environnement sain pour une population en bonne santé ». L'idée de combiner les objectifs de la politique environnementale et ceux de la politique de santé pour obtenir un impact maximal était résolument nouvelle. La Suisse a répondu à cette invitation. Par ordre du Conseil fédéral, un groupe d'experts a creusé l'idée en 1996/97 et développé le plan national d'action Environnement et santé (PAES). La section Santé et environnement de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en a assuré la mise en œuvre entre 1997 et 2007. Dès 2008 en effet, cette innovation sera privée de moyens financiers, subissant le même sort que la grande majorité des innovations.

### Quelles ont été, dans l'optique de la science politique, les innovations apportées par le PAES ?

*Premièrement*, le PAES a suivi un *modèle multisectoriel*. En l'occurrence, la collaboration multisectorielle implique une approche commune des exigences en matière d'environnement et de santé, et donc une action concertée



des autorités compétentes. « L'environnement et la santé sont étroitement liés. » Tel était le message central du programme. Or la politique est typiquement peu portée à l'action transversale. C'est tout particulièrement vrai dans le système politique suisse, où les départements jouissent d'une grande autonomie. Chaque conseiller fédéral a en effet son propre style de gestion, et les départements agissent de façon indépendante. Si un conseiller fédéral s'immisce dans les dossiers d'un de ses collègues, ce n'est guère apprécié. On sait pourtant depuis longtemps que les défis auxquels la société est confron-

tée ignorent les frontières des départements. C'est tout particulièrement vrai en matière de santé et d'environnement. Le PAES a connu du succès sur ces dossiers politiques tant qu'ils relevaient du même département. Le modèle multisectoriel a fait les frais du passage de l'environnement au département des infrastructures, alors que les questions de santé continuaient de dépendre du Département fédéral de l'intérieur.

*Deuxièmement*, le PAES a d'emblée reposé sur le modèle de la sensibilisation (*advocacy*). Les auteurs du plan d'action n'avaient jamais songé à poursuivre en solitaires les objectifs du programme. Ils se sont donc efforcés en priorité d'intégrer la santé dans d'autres domaines politiques ou champs thématiques. Ainsi les interventions au nom de la santé ont fait d'emblée partie de la stratégie centrale du programme d'action. Il s'agit d'ailleurs du modèle que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) préconise depuis longtemps. Le PAES a remporté un certain succès grâce à cette approche, comme le directeur de l'OFSP le relève dans l'introduction de cette publication : de nombreux projets ont vu le jour de concert avec le secteur de l'agriculture, avec le domaine de la mobilité et le tourisme, ou avec les institutions chargées de la formation. Le modèle de la sensibilisation suppose toutefois, très concrètement, d'intervenir systématiquement dans des affaires qui au premier abord n'ont rien à voir avec la santé. Le PAES ne s'est guère fait d'amis ainsi. Même à l'OFSP, la décision de fermer la section Environnement et santé n'a pas déclenché de levée de boucliers.

*Troisièmement*, le PAES a fait sien le *principe de l'Etat incitateur*. Le programme ne disposait d'aucun instrument régulateur, et les moyens ne suffisaient pas pour donner des impulsions financières attrayantes. Le PAES s'est par conséquent concentré sur la promotion des activités déployées par ses partenaires dans des régions spécifiques (régions pilotes). Le PAES a ainsi anticipé sur la philosophie de gestion de l'Etat coopératif, débattue aujourd'hui en sciences politiques dans le contexte de la gouvernance. Pour pallier les défaillances de la politique classique, il s'agit d'axer l'évolution sociale sur des objectifs consensuels, par le biais de nouvelles formes de coopération entre organisations étatiques ou issues de la société civile. Grâce à son concept partenarial de région pilote, le PAES a ainsi acquis une précieuse expérience pratique sur un modèle encore inédit dans bien des champs politiques.

## POSTFACE

*Quatrièmement*, le PAES a mis systématiquement en œuvre de *nouveaux concepts de gestion administrative*. Dès le début, des contrats cadres précisant des objectifs en termes de résultats et d'effets attendus ont été conclus avec les régions pilotes. Un rythme annuel a été fixé comme norme, et chaque mandat de projet a dû définir les prestations à fournir durant l'année, avec les effets visés et des indicateurs adéquats. Les prestations fournies et les effets obtenus étaient mesurés en fin d'exercice, sur la base des valeurs prévues dans la convention annuelle. Le PAES pratique ainsi depuis 1999 ce que le délégué à la réforme de l'administration s'efforce aujourd'hui de mettre en place à l'échelle de l'administration fédérale : une administration orientée vers les résultats, attentive aux coûts et orientée sur les principes modernes de la gestion.

*Cinquièmement* enfin, le PAES a accordé beaucoup d'importance aux *évaluations*, avant même que cette notion ne soit inscrite dans la nouvelle Constitution fédérale. L'art. 170 de la Constitution de 1999 charge l'Assemblée fédérale de veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Tant les processus que les résultats du PAES ont été systématiquement examinés en fonction des buts fixés. D'une part, l'équipe s'est régulièrement soumise à une autoéva-

luation. Chaque membre de l'équipe du PAES devait se fixer des objectifs annuels, puis analyser s'ils avaient été atteints. Les écarts entre les valeurs visées et les valeurs effectives étaient ensuite discutés au sein de l'équipe, et des conclusions tirées pour la suite du travail collectif. D'autre part, des instituts universitaires ont été mandatés pour mener une évaluation externe. Les recommandations formulées en 2004 par l'équipe d'évaluation ont reçu l'attention requise. Ainsi le PAES pratique déjà la culture d'évaluation que le Conseil fédéral exige dans son arrêté du 3 novembre 2004 sur la mise en œuvre de l'article constitutionnel susmentionné.

En dépit de toutes les innovations qu'il comporte, le PAES a été sacrifié aux pressions politiques. La section Santé et environnement de l'OFSP sera dissoute à la fin de 2007. Comment l'expliquer ? Des erreurs ont certainement été commises dans la mise en œuvre du PAES. Peut-être sa conception était-elle trop complexe – les politiques multisectorielles sont difficiles à expliquer. Sans doute aussi les mesures adoptées et les objectifs fixés n'ont-ils pas suffisamment tenu compte des besoins des régions pilotes. Dans plus d'un cas, il a fallu insister pour convaincre les autorités locales qu'elles avaient tout à gagner à s'engager dans le PAES. Le présent rapport contient des dizaines de mentions de lacunes ou de pos-



## POSTFACE

sibilités d'amélioration. Enfin, d'autres recommandations figurent dans l'évaluation externe.

Peut-être le PAES était-il simplement en avance sur son temps. Les gens ne prennent conscience des innovations que quand ils éprouvent un besoin allant dans ce sens. Et encore elles doivent correspondre à leur ordre de priorités. Il arrive ainsi que des innovations disparaissent de la circulation pour refaire surface plus tard, sous une forme adaptée et dans un nouveau contexte. Tel pourrait être le cas des innovations apportées par le PAES...

Andreas Balthasar  
Economiste et politologue  
Directeur et fondateur d'Interface, Institut de science politique, Lucerne

