

Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Lausanne

EVALUATION DES DIFFERENTS MODES DE DELEGATION ADOPTES PAR L'OFFICE FEDERAL DE LA SANTE PUBLIQUE (OFSP)

Cette étude fait partie intégrante de l'évaluation globale du Programme de mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro 1998-2002).

Christophe Kellerhals, Jean-Pierre Gervasoni

Etude financée par :

Office fédéral de la santé publique, Berne
Contrat n° 316.95.5755 A-B-C

Citation suggérée :

Kellerhals C, Gervasoni J-P. Evaluation des différents modes de délégation adoptés par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans le cadre du Programme de Mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de Drogue (ProMeDro). Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 1999 (Raisons de santé, 42)

Remerciements :

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans l'aimable collaboration de : Raphaëlle Carron, Françoise Dubois-Arber, Alexandre Flückiger, Irène Kölbl Tchemadjeu, Anton Lehmann, Philippe Lehmann, Myriam Maeder, Bernard Meili, Christian Mœckli, Stéphane Montangero, Cornélia Oertle-Bürki, Gérald Progin, Sylvie Ramel, Claire Roelli, Stefan Spring, René Stamm, Aline de Torrente, Frank Zobel. Que ces personnes trouvent ici l'expression de toute notre gratitude.

Commande :

Bulletin de commande en dernière page

TABLE DES MATIERES

1	Resume	6
1.1	Introduction	6
1.2	Méthode	6
1.3	Les principales dimensions identifiées dans la pratique de délégation de l'OFSP	7
1.4	Réponse aux questions d'évaluation	8
1.5	Conclusions	12
1.6	Recommandations	13
2	Zusammenfassung	14
2.1	Einführung	14
2.2	Methode	14
2.3	Die wichtigsten Aspekte der Delegationspraxis des BAG	15
2.4	Beantwortung der Evaluationsfragen	16
2.5	Schlussfolgerungen	21
2.6	Empfehlungen	21
3	Introduction	23
3.1	Contexte de l'étude	23
3.2	Problématique	23
3.2.1	Définition du concept de délégation	23
3.2.2	Etendue du concept de délégation	24
3.2.3	Les avantages et inconvénients de la délégation	24
3.2.4	La différence entre un mandat simple et une délégation	25
3.2.5	Les enjeux de la délégation	27
3.3	Les questions d'évaluation	28
4	Méthode	29
4.1	Méthodologie et déroulement de l'étude	29
4.1.1	Phase 1 : Préparation	30
4.1.2	Phase 2 : Récolte des données	32
4.1.3	Phase 3 : Analyse qualitative	32
4.2	Typologie des différents projets	35

5	Résultats des analyses détaillées	37
5.1	Centrales de promotion	37
5.1.1	Bureau de promotion d'aide à la survie (OSEO/SAH)	37
5.1.2	Bureau de promotion des projets de prévention dans les communes (RADIX) ...	41
5.1.3	Centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogue COSTE	4744
5.1.4	"Le fil rouge"	
5.2	Centrales de coordination	51
5.2.1	Campagne "Drogue ou Sport ?", Service Drogue et Sport	51
5.2.2	Commission d'Experts "Formation dans le domaine des dépendance"	55
5.2.3	Projet Migrants-Santé	59
5.2.4	Santé Jeunesse (SJ), Ecoles et Santé (ES)	62
5.3	Projets et multiplicateurs de projet	67
5.3.1	ARIA, CONVERS	67
5.3.2	INTERNETZ	72
5.3.3	Voilà	74
6	Synthèse et réponse aux questions d'évaluation	78
6.1	Pourquoi veut-on déléguer ?	78
6.1.1	Les motifs de déléguer	78
6.1.2	L'origine du projet	79
6.1.3	Hypothèses sur le fonctionnement de la délégation	80
6.2	Comment se pratique la délégation ?	82
6.2.1	Les fonctions déléguées, les fonctions conservées	82
6.2.2	La sélection du délégataire	86
6.2.3	Les mécanismes de contrôle à disposition et leur efficacité	88
6.2.4	Les moyens engagés	90
6.3	Quels sont les modes de délégation ?	91
6.3.1	Les cinq dimensions de la délégation	91
6.3.2	Les différents modes de délégation	93
6.3.3	La perspective stratégique des modes de délégation	94
6.4	Quelles sont les conséquences de ces modes de délégation ?	95
6.4.1	Constats sur les forces et les faiblesses des délégations	96
6.4.2	L'adéquation de la délégation	99
7	Conclusions	101
8	Recommandations	102
9	Références bibliographiques	103
9.1	Ouvrages et textes consultés	105

10	Annexes	107
10.1	Résultats des analyses sommaires	107
10.1.1	Centrales de promotion	107
10.1.2	Centrales de coordination	108
10.1.3	Projets et multiplicateurs de projet	109
10.2	Liste de projets sélectionnés et de la notation par rapport aux critères de sélection	113
10.3	Liste des entretiens réalisés pour l'évaluation des modèles de délégation de l'OFSP	114
10.4	Grilles d'analyse	115
10.4.1	Grille détaillée	115
10.4.2	Grille sommaire	117
10.4.3	Origine des données figurant dans les rubriques de la grille d'analyse	118
10.4.4	Guide d'entretien semi-structuré avec les chefs de projet (délégataires)	119
10.5	Tableaux et encadrés	120
10.6	Liste des abréviations	124

1 RESUME

1.1 INTRODUCTION

La délégation se pratique couramment à l'OFSP, qui associe un grand nombre de partenaires à la mise en œuvre de sa politique, notamment en matière de lutte contre la toxicomanie. Lorsque l'OFSP confie à ses partenaires (organismes institutionnels, associatifs ou privés) des tâches qui relèvent directement de sa responsabilité, cette opération est assimilée à de la délégation. Ce terme est largement utilisé dans le domaine de l'administration publique : il signifie schématiquement **qu'une administration transfère à un tiers tout ou partie d'une tâche ou d'une fonction qui lui a été attribuée par le gouvernement ou la législation.**

Déléguer ne permet pas seulement à l'OFSP de diminuer sa charge de travail : ce procédé lui permet aussi d'impliquer les citoyens dans sa politique et d'étendre au mieux son influence par le biais de ses partenaires. Mais en déléguant, l'OFSP s'expose aussi à un risque, puisque son autorité et son autonomie sont partiellement mises en jeu. Il s'agira donc de limiter ce risque par divers moyens, tels que négociation, contrat, système de contrôle, etc.

L'objectif de cette étude est donc d'identifier, de décrire et d'évaluer les différents types de délégation adoptés par l'OFSP dans la période 1991-1998. Trois questions résument celles formellement inscrites dans le protocole d'étude: dans quel but l'OFSP recourt à une délégation, comment se pratique celle-ci, et quelles en sont les conséquences.

1.2 METHODE

Nous avons opté pour une démarche de recherche en deux temps, dite "inductive"^a : il s'agit d'abord de recueillir un corpus de données susceptibles de fournir des informations au sujet de l'objet d'étude, pour ensuite constituer un cadre d'analyse des modes de délégation (YIN 1994). Puis, dans un deuxième temps, de procéder à l'évaluation de ces derniers.

Dans ce cadre, les pratiques de la délégation au sein de l'OFSP ont été observées selon une approche qualitative, consistant à réaliser des "analyses de cas". Après concertation avec l'OFSP, dix-huit cas ont été retenus. Les analyses privilégient l'étude en profondeur, en confrontant plusieurs sources d'information (entretiens) et en faisant recours à l'analyse de documents.

Pour la majorité des cas, nous avons effectué trois types d'entretiens : 1) avec un responsable stratégique de l'OFSP, 2) avec les répondants de l'OFSP pour le cas délégation en question, et 3) avec les délégataires. Une base de donnée a été créée et mise à jour de façon à systématiser la récolte des données et l'analyse. Parallèlement à cette base, chaque cas de délégation a fait l'objet d'un

^a Par opposition à la démarche hypothético-déductive, qui privilégie l'énoncé d'une hypothèse, puis sa vérification à l'aide d'une récolte de données ad hoc.

dossier comprenant les documents disponibles (rapports d'activité, évaluations de projet, publications) et les retranscriptions intégrales des entretiens réalisés.

Les cas de délégation ont été soumis à une analyse systématique, grâce à la mise en place progressive d'une grille d'analyse. Chaque rubrique de cette grille constitue un thème d'analyse, que l'approfondissement de chacun des dossiers a permis d'illustrer. Ces rubriques ont ensuite été complétées de façon à fournir une synthèse de l'information contenue dans les dossiers.

1.3 LES PRINCIPALES DIMENSIONS IDENTIFIÉES DANS LA PRATIQUE DE DELEGATION DE L'OFSP

Cette étude a permis de mettre en évidence cinq dimensions dont dépend le mode de délégation de l'OFSP :

1. **L'hypothèse** relative à l'efficacité de cette délégation. On pense ainsi obtenir un effet d'incitation, un effet de boule de neige, ou encore, augmenter par ce biais la légitimité d'action, l'efficacité, la durée de vie du projet. On peut aussi vouloir tester un programme, recourir à une compétence additionnelle, profiter d'un partenariat, se rapprocher du "terrain". *Ex: une organisation de jeunes est mieux placée qu'une administration fédérale pour faire de la prévention auprès des jeunes.*
2. La **fonction** qui est déléguée. L'OFSP transfère la promotion et la diffusion de projets, la coordination, la sélection et la gestion des demandes de soutien, le conseil, l'information et la sensibilisation, la définition de stratégies particulières (traitement, formation), et, bien sûr, il transfère aussi la réalisation des interventions. *Ex: la prévention dans les communautés de migrants est confiée à des médiateurs, mais la direction opérationnelle reste du ressort de l'OFSP.*
3. La procédure de **sélection du délégataire**. Un acteur est identifié pour ses compétences ou suite à un appel d'offres, parce qu'il occupe une position stratégique (organisation faîtière) ou parce qu'il est un partenaire habituel de l'OFSP. Il y a aussi les délégataires désignés d'office, comme ceux qui proposent un projet d'intervention. *Ex: le délégataire a été à l'origine du projet, ce qui rend inutile une procédure de sélection par appel d'offre.*
4. Le **type de contrôle** (y compris le pilotage) exercé sur le délégataire. Le contrôle peut être très formel (contrat, commission de contrôle) ou plus informel (contacts fréquents, collaboration, échanges). Il existe aussi des cas où aucun contrôle n'est mis en place. *Ex: le contrat détermine les conditions, les objectifs attendus et les dates auxquelles sont prévus les rapports. En revanche, l'orientation du projet s'effectue par le biais de nombreux contacts informels.*
5. Les **moyens** engagés. Le transfert de fonction peut s'accompagner de ressources adaptées ou non au cahier des charges. *Ex: le mandat octroyé permet le financement de deux postes, mais le cahier des charges du projet en nécessite le double.*

Ces dimensions constituent les principaux éléments à gérer par l'OFSP lors d'une délégation. Elles se retrouvent dans tous les cas analysés, mais leur traitement diffère selon le type de délégation (cf. ci-dessous).

1.4 REPONSE AUX QUESTIONS D'EVALUATION

1.4.1 Quelles charges sont-elles déléguées ?

L'OFSP recourt essentiellement à des partenaires pour des missions de promotion, de gestion et de réalisation de projets d'intervention, de coordination au niveau national, de promotion d'une innovation et de participation à l'élaboration de la politique fédérale.

Le recours aux *Centrales de promotion*, comme le "Bureau de promotion d'aide à la survie (OSEO)", permet de fortement soulager l'OFSP dans sa mission de mise en œuvre des trois piliers de la politique fédérale de lutte contre la toxicomanie (prévention, traitement et réintégration, réduction des risques et aide à la survie).

Si l'on considère l'activité de l'OFSP de manière plus générale, il apparaît que l'OFSP conserve en son sein certaines fonctions stratégiques, telle la conception et la planification de sa politique en matière d'intervention ou la coordination et l'incitation des acteurs des trois niveaux (fédéral, cantonal et communal) à rejoindre sa politique (plates-formes). Toutefois, pour accroître l'impact de ce type d'activité, l'OFSP en délègue une partie : son action est ainsi dédoublée sur presque tous les plans par des partenaires de confiance, qui endossent des missions pour le compte de l'OFSP. Concernant plus spécifiquement les cas de délégation étudiés, les fonctions conservées par l'OFSP sont surtout le pilotage (direction, orientation, contrôle) et la coordination des projets d'intervention.

1.4.2 Quels sont les divers modes de délégation utilisés par l'OFSP ?

Cette étude a permis de définir quatre modes de délégation. Ceux-ci délimitent le cadre conceptuel dans lequel s'opèrent les délégations. C'est pourquoi leur définition traduit uniquement l'orientation générale donnée à la délégation. Il est bien entendu que la façon de déléguer à l'intérieur de chaque mode dépend fortement de la capacité de gestion des cinq dimensions identifiées (cf. Chapitre 1.3, page 7), les définitions ci-dessous ne constituant qu'un point de départ. Les quatre modes sont présentés du plus simple au plus compliqué, selon leur stratégie (cf. Chapitre 1.4.3, page 9) qui, progressivement, prend en compte un nombre croissant de considérations socio-politiques.

1. Le mode "**soutien**" : l'action est généralement proposée par un tiers (situation *bottom-up*). L'OFSP accorde son soutien car la forme d'intervention proposée fait défaut et s'avère en accord avec sa stratégie. Dans ce type de délégation, l'OFSP ajoute souvent la dimension nationale et demande l'extension du projet aux autres cantons. La marge de manoeuvre du délégataire est très grande, mais on attend de lui des résultats précis. Le projet VOILA, par exemple, existait avant même l'apparition du premier paquet de mesures de la Confédération, et avait initialement reçu de simples contributions financières. Puis, progressivement, l'OFSP s'y est impliqué jusqu'à en devenir le principal investisseur et à en définir les grands objectifs.
2. Le mode "**centralisé**" : l'action déléguée est prévue pour être pilotée par l'OFSP directement, qui garde un contrôle serré du projet. Celui-ci est conçu pour être mis en œuvre de façon centralisée, c'est-à-dire avec une coordination nationale et une certaine indépendance par rapport aux cantons. C'est le cas, par exemple, de la suite donnée aux phases I et II des programmes ARIA et CONVERS de formation continue des intervenants en toxicomanie : là, l'OFSP a spécialement mandaté une commission d'experts pour organiser cette formation.

L'OFSP y est représenté tout en étant dans la position de mandant. De plus, il garde la maîtrise du projet, puisque la commission d'experts n'a formellement qu'un rôle consultatif.

3. Le mode "**décentralisé**" : l'action envisagée est projetée par l'OFSP (situation *top-down*), mais sa mise en œuvre est soumise à une contrainte: soit elle relève de la responsabilité cantonale et l'OFSP doit alors s'associer à des autorités cantonales, soit la teneur de l'action nécessite l'intervention d'un "relais" (intermédiaire). Il en a été ainsi pour le programme SANTE-JEUNESSE de promotion de la santé dans les écoles. L'éducation et l'enseignement relevant de la responsabilité des cantons, l'OFSP a besoin de la participation des autorités cantonales pour légitimer son intervention.
4. Le mode "**réflexif**" : déléguer l'action fait là délibérément partie d'une politique publique (vision programmatique). Il s'agit d'inciter les cantons et les communes, notamment, à poursuivre les efforts de la Confédération par le biais d'autres acteurs (locaux) (BÜTSCHI & CATTACIN, 1994). C'est le cas de la *Centrale de promotion COSTE*, créée en réponse aux recommandations du rapport Reha 2000 relevant des lacunes dans l'offre de thérapies résidentielles. L'OFSP s'est assuré la collaboration de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) pour monter ce projet. Son activité principale de coordination, ainsi que toute une série d'interventions thématiques ou ponctuelles, font de ce projet un véritable outil de persuasion des acteurs cantonaux, mais également un moyen pour la Confédération de connaître, en retour, les préoccupations de ces derniers.

On notera que ces modes de délégation ne sont pas mutuellement exclusifs : il existe des cas d'intersection entre deux modes (exemple : entre "soutien" et "décentralisé"), et, plus souvent encore, des cas où la stratégie d'un mode recouvre celle d'un autre (exemple : "réflexif" et "décentralisé").

1.4.3 Dans quelles stratégies ces modes de délégation s'inscrivent-ils ?

Le mode "**soutien**" illustre le choix de l'OFSP d'être "à l'écoute" de la base, c'est-à-dire de s'inspirer des initiatives locales qu'il juge prometteuse, de les soutenir et de les diffuser. Ainsi, lorsqu'un projet d'intervention coïncide avec sa ligne politique, il est intégré à l'action globale, reçoit un mandat et devient une délégation.

Le mode "**centralisé**" est mis en œuvre lorsque, dans l'intervention en question, l'OFSP estime que la légitimité de la Confédération est suffisante, et lorsque cette dernière est admise par les partenaires politiques. Parallèlement à ces questions, les enjeux du projet sont généralement importants (prescription d'héroïne, formation, migrants, etc.), et impliquent une mainmise quasi totale de l'OFSP sur l'intervention - ce qui se traduit le plus souvent par un pilotage fort et un contrôle centralisé.

Le mode "**décentralisé**" est pratiqué lorsque l'OFSP souhaite intervenir directement ou diffuser un modèle existant, mais que sa position d'acteur fédéral lui impose de trouver un partenaire de terrain ou un partenaire cantonal pour effectuer l'activité en question. Le dispositif de délégation devient alors plus complexe, puisqu'il suppose un "relais" - un intermédiaire entre l'OFSP et le délégataire final.

Le mode "**réflexif**" est la forme de délégation la plus sophistiquée. La tâche déléguée s'intègre dans une action globale et s'inscrit dans le programme de l'OFSP ; en ce sens, la volonté est moins d'en confier la réalisation à un tiers que d'intervenir dans la réalisation par ce tiers. Ce mode reprend le

principe de l'inspiration par la base (évoqué dans le mode "soutien"), mais il comprend aussi la relation inverse : l'orientation de cette base. Le fédéralisme d'exécution, qui prévaut dans le domaine d'intervention considéré, explique souvent le choix de ce mode de délégation. Nous formons ici l'hypothèse que le mode réflexif est choisi lorsque l'enjeu est d'importance pour l'OFSP, mais que le mode centralisé n'est pas possible pour des raisons juridiques ou politiques. On notera que le recours à ce mode est relativement récent (1993) et émerge après une première série d'expériences en matière de délégation.

1.4.4 Quelles sont les conséquences de ces modes de délégation ?

Le mode de délégation adopté par l'OFSP influence à la fois le dispositif de projet et le type de relations entretenues entre l'OFSP et ses partenaires.

La gestion de la délégation sera très différente selon que l'on se trouve, par exemple, dans un mode "**centralisé**" ou dans un mode "**réflexif**". En effet, l'intensité du leadership de l'OFSP varie en fonction du contexte socio-politique dans lequel l'action est envisagée. Ainsi, au vu de nos résultats, l'OFSP opte pour le mode centralisé - le plus autoritaire -, lorsqu'il bénéficie d'une forte légitimité, tandis qu'un mode réflexif, plus incitatif et consensuel, sera préféré en cas de forte opposition, réelle ou potentielle.

Le mode "**centralisé**" est clairement le plus souhaitable du point de vue des intérêts de l'OFSP, puisque sa maîtrise des projets y est la plus forte. Toutefois ce mode requiert des conditions préalables qui ne sont pas toujours disponibles, notamment en matière de légitimité d'action : il n'est donc pas toujours applicable.

Le mode "**décentralisé**" est particulièrement bien adapté aux situations où prévaut le fédéralisme d'exécution : la Confédération n'est pas forcément légitimée pour agir, mais désire tout de même intervenir. L'association avec un partenaire s'avère alors une condition sine qua non, et la gestion de cette relation devient une composante particulièrement délicate. Le partenaire ("relais cantonal") peut en effet considérer qu'il s'agit d'une collaboration entre des partenaires égaux, et non pas d'une délégation.

Le mode "**réflexif**" reflète certainement le mieux la conception de l'OFSP du rôle de la Confédération en matière de toxicomanie. Cette politique de persuasion (ou d'incitation), qui accorde un grand crédit à l'initiative locale, contient néanmoins quelques ambiguïtés parfois difficiles à gérer. En effet, des problèmes de légitimité peuvent survenir pour les délégataires de la Confédération : il arrive qu'une délégation soit choisie pour contourner justement des autorités cantonales et communales trop réticentes à l'égard de la politique fédérale (PAPADOPOULOS 1995), et pour les inciter ensuite à rejoindre la ligne proposée par la Confédération, après sensibilisation de l'opinion par des acteurs "locaux".

Cette réflexion s'applique également au mode de "**soutien**", particulièrement adapté aux interventions directes sur le terrain, ou à celles dans lesquelles les compétences fédérales sont admises. Au travers de ces délégations apparaît une réelle volonté de décentraliser, voire de démocratiser une politique afin d'en accroître l'efficacité (PAPADOPOULOS 1995).

1.4.5 Quels sont les mécanismes de contrôle dont dispose l'OFSP et quelle est leur efficacité ?

Des mécanismes de contrôle explicites (directs et formels) ont pu être relevés : par exemple, la vérification contractuelle (réalisable lorsque les documents sont suffisamment précis au sujet des objectifs, et les rapports annuels suffisamment détaillés) ou encore les évaluations. Autre mécanisme, la participation à des groupes de pilotage restreint, dans lesquels l'OFSP tient une position significative du point de vue de la réorientation éventuelle du projet.

D'autres formes de mécanismes, plus implicites (indirects, informels), ont pu être observées là où le pouvoir décisionnel n'était pas clairement établi. Il s'agit de situations où les contacts avec le partenaire sont informels et fréquents, si bien qu'ils permettent à l'OFSP de connaître, en temps réel, l'évolution des projets et son stade d'achèvement. Il existe également des cas où l'OFSP participe à des groupes de pilotage élargis, dans lesquels il tente de faire passer son point de vue, et où il est davantage question de persuasion et de négociation que d'autorité formelle.

Le contrôle de l'OFSP sur ses partenaires est souvent informel (adoption d'un style spontané, sous la forme de contacts téléphoniques et d'échanges fréquents d'information), ce qui révèle un bon niveau de confiance et semble bien vécu par les deux partis. Ce type de contrôle garantit assurément une information continue et détaillée sur l'état d'avancement des projets.

Nous avons toutefois pu observer des situations à risques, où malgré la bonne conception du dispositif de contrôle, ni le pilotage ni le bilan ne pouvaient s'effectuer de manière satisfaisante. Par exemple, pendant la période de renouvellement "retardé" d'un collaborateur à l'OFSP. Dans ce type de situation, l'efficacité du contrôle est restreinte. La même cause peut nuire à des mécanismes implicites de contrôle, principalement basés sur la confiance réciproque. Le manque de répondant au sein de l'OFSP diminue la fréquence des contacts, et, de ce fait, la possibilité d'obtenir des informations pertinentes sur l'avancement des projets. Le contrôle des résultats et le pilotage deviennent alors inopérant.

1.4.6 La délégation est-elle adéquate ?

Cette étude a permis d'identifier les étapes qui ont progressivement permis à l'OFSP d'acquérir un véritable savoir-faire en matière de délégation. Il est en effet apparu que les premières tentatives de délégation, dans la période 1990-1994, ont été autant d'essais et d'expériences accumulées pour les délégations suivantes. Ainsi la seconde période, couvrant les années 1993 à 1995, est placée sous le signe du bilan, de l'analyse et des grands remaniements : les modes de délégation sont changés et la gestion des différentes dimensions s'affine.

L'étude a permis d'observer cet apprentissage et de constater une nette amélioration globale des compétences de l'OFSP en matière de délégation - et par conséquent, des résultats des projets délégués. Les années 1995-1998 sont donc marquées par une habile gestion de ce savoir-faire.

Actuellement, grâce à sa capacité à déléguer, l'OFSP peut étendre son influence et donner à sa politique un impact considérable. Il est ainsi capable de procéder à un dédoublement de son action sur l'ensemble des trois piliers, grâce au partage de fonctions importantes avec des partenaires extérieurs (cf. Centrales de promotion).

Concernant l'adéquation des modes de délégation, on constate globalement que ceux-ci ont été correctement choisis, ce qui démontre une certaine maîtrise de l'OFSP en matière de perception des enjeux stratégiques (attentes et rôles de chacun, fédéralisme, mentalités, etc.).

Seuls deux cas témoignent d'une méprise à ce niveau : le premier a été correctement modifié, ce qui a donné lieu à une nouvelle forme d'intervention (ARIA et CONVERS, puis Commission d'experts). Le second n'a toujours pas trouvé son mode idéal (Décentralisé), bien qu'il ait également subi un changement d'approche (SANTÉ-JEUNESSE, puis ECOLES & SANTÉ).

Concernant la gestion des dimensions de la délégation, les erreurs d'appréciation relevées sont de l'ordre du choix non optimal d'un délégataire. Elles s'expliquent généralement par le fait que le délégataire en question n'était pas le mieux placé pour réaliser la tâche confiée, et que l'OFSP ne le savait pas au moment de déléguer, ou alors que le délégataire idéal, bien que connu, n'était pas disposé à endosser cette responsabilité.

La phase de préparation de la délégation s'avère très importante, car elle a un fort impact sur le temps de pilotage nécessaire par la suite et sur les résultats obtenus. Mais dans bien des cas analysés, cette phase a été trop sommairement réalisée.

Dans certains cas, les moyens nécessaires ont visiblement été sous-estimés, avec des mandats contenant dans le cahier des charges un nombre excessif de tâches déléguées, compte tenu des personnes-ressources que le montant alloué permettait d'envisager.

Quelquefois, le transfert de fonction (fondement de la délégation) n'est pas absolument transparent. Il en ressort une certaine confusion, notamment quant au droit de décision : l'OFSP et son partenaire ne savent plus alors très bien s'ils se situent dans des rapports de collaboration (partenariat) ou de délégation (mandant-exécutant).

Enfin, certains problèmes de délégation peuvent aussi apparaître sur la durée, en raison, par exemple, d'un conflit de personnes, d'un changement de collaborateur, etc.

1.5 CONCLUSIONS

- Le succès d'une mission déléguée par l'OFSP dépend fortement de la procédure de sélection du délégataire.
- Plus précisément, il apparaît que les chances de succès sont les meilleures lorsque le délégataire a été sélectionné après un appel d'offres.
- Dans bien des cas analysés, l'OFSP n'a pas concrètement évalué l'efficacité des mécanismes requis par une délégation, pour que les effets souhaités (reprise de l'action par les partenaires, impact sur le public-cible) se réalisent.
- Le temps globalement consacré par l'OFSP à une mission déléguée (préparation & pilotage) s'avère nettement réduit en cas de bonne préparation.
- Dans certains cas, il n'est pas toujours clair s'il est question d'une délégation ou d'une subvention, d'un délégataire ou d'un partenaire, d'un mode centralisé ou décentralisé.
- L'efficacité de certaines délégations dépend surtout de la qualité des rapports avec l'OFSP.

- Le renouvellement "retardé" de personnel exerce des conséquences néfastes sur la collaboration, le pilotage et le contrôle des délégations.
- Les moyens alloués sont parfois insuffisants en regard du cahier des charges.

1.6 RECOMMANDATIONS

- Pour choisir le délégataire, il est recommandé de recourir systématiquement à l'appel d'offre, afin de déceler des acteurs insoupçonnés, de préciser les demandes de l'OFSP et de s'y ajuster le mieux possible.
- Il est nécessaire d'améliorer la phase de préparation avant de procéder à une délégation. Une réflexion préparatoire minimale s'impose : elle doit au moins inclure l'analyse de l'ensemble des dimensions de la délégation (hypothèse, fonction, sélection du délégataire, type de contrôle, moyens). Idéalement, il faudrait tester l'hypothèse d'efficacité par une évaluation *ex ante* de la faisabilité d'une délégation (avant sa mise en œuvre), afin d'anticiper au mieux les difficultés qui pourraient survenir et éviter les pertes de temps.
- Il est recommandé de bien préciser les rôles et les attentes de chacun des partenaires, afin d'éviter toute ambiguïté dans leurs rapports.
- Il serait judicieux de maintenir un bon niveau de collaboration avec le délégataire dans les cas où l'efficacité de la délégation dépend essentiellement de la qualité de ses rapports avec l'OFSP.
- En cas de renouvellement de personnel, il est impératif d'assurer la continuité pour ne pas compromettre la collaboration, le pilotage et le contrôle des délégations.
- Il faut que les tâches déléguées reçoivent les ressources adéquates.

2 ZUSAMMENFASSUNG

2.1 EINFÜHRUNG

Zur Umsetzung seiner Politik, insbesondere im Bereich der Suchtbekämpfung, arbeitet das BAG mit zahlreichen Partnern zusammen und bedient sich dabei häufig der Methode des Delegierens von Aufgaben. Man spricht von Delegation, wenn das BAG seine Partner (öffentliche oder private Einrichtungen, Vereinigungen) mit Aufgaben betraut, die direkt in seinen Verantwortungsbereich fallen. Der Begriff ist in der öffentlichen Verwaltung weithin gebräuchlich; er bedeutet, vereinfacht gesagt, dass **eine Verwaltung eine ihr von der Regierung oder Gesetzgebung zugewiesene Aufgabe oder Funktion ganz oder teilweise auf einen Dritten überträgt.**

Das Delegieren von Aufgaben stellt nicht nur eine Arbeitserleichterung dar, es gibt dem BAG auch die Möglichkeit, die Bürger in seine Politik einzubeziehen und seinen Einfluss über den Umweg von Partnerschaften bestmöglich zu vergrössern. Damit geht das BAG aber auch ein gewisses Risiko ein, da seine Autorität und seine Autonomie teilweise auf dem Spiel stehen. Dieses Risiko muss mit verschiedenen Mitteln begrenzt werden, z.B. durch Verhandlungen, Verträge, Kontrollsysteme usw.

Das Ziel dieser Studie besteht in der Identifikation, Beschreibung und Evaluation der verschiedenen Delegationstypen, derer sich das BAG in der Zeit zwischen 1991 und 1998 bedient hat. Die im Studienprotokoll ausdrücklich festgehaltenen Fragen lassen sich durch folgende drei Formulierungen zusammenfassen: In welcher Absicht delegiert das BAG, wie erfolgt die Delegation, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

2.2 METHODE

Wir haben uns für die sogenannte "induktive"^b Forschungsmethode entschieden, die aus zwei Etappen besteht. Dabei werden zunächst sämtliche Daten zusammengetragen, die geeignet sind, Informationen über den Studiengegenstand zu liefern und den Untersuchungsrahmen für die Delegationsmodi (YIN 1994) zu bilden. Letztere werden dann in der zweiten Etappe evaluiert.

Innerhalb dieses Rahmens wurde die Delegationspraxis des BAG mittels einer qualitativen Methode untersucht, die aus der Durchführung von "Fallanalysen" bestand. Nach Absprache mit dem BAG wurden 18 Fälle ausgewählt. Bei den Analysen wurde eine in die Tiefe gehende Arbeitsweise bevorzugt, d.h. es wurden mehrere Informationsquellen (Gespräche) miteinander verglichen und verschiedene Dokumente analysiert.

In den meisten Fällen haben wir drei Arten von Gesprächen geführt: 1) mit einem strategischen Verantwortlichen des BAG, 2) mit den Ansprechpartnern des BAG für den untersuchten

^b im Gegensatz zur hypothetisch-deduktiven Methode, bei der man zunächst eine Hypothese aufstellt, die anschliessend mit Hilfe einer Ad-Hoc-Sammlung von Daten überprüft wird.

Delegationsfall, und 3) mit den Delegataren. Um das Sammeln und Analysieren von Daten zu systematisieren, wurde eine Datenbank erstellt und aktualisiert. Parallel dazu wurde für jeden Delegationsfall eine Akte mit den verfügbaren Dokumenten (Arbeitsberichte, Projektevaluationen, Veröffentlichungen) und den vollständigen Niederschriften der durchgeführten Gespräche angelegt.

Die Delegationsfälle wurden einer systematischen Analyse unterworfen, wozu ein schrittweise erstelltes Untersuchungsraaster benutzt wurde. Jede Rubrik dieses Rasters entspricht einem Thema, das im Verlauf einer eingehenden Beschäftigung mit jeder Akte beleuchtet werden konnte. Die Rubriken wurden anschliessend mit einer Zusammenfassung der in den Akten enthaltenen Informationen vervollständigt.

2.3 DIE WICHTIGSTEN ASPEKTE DER DELEGATIONSPRAXIS DES BAG

Anhand der vorliegenden Studie konnten fünf Aspekte herausgearbeitet werden, von denen die Delegationsmodi des BAG abhängen:

1. Die **Hypothese** der Wirksamkeit der Delegation. Man geht davon aus, mittels einer Delegation Impulse geben zu können oder einen Schneeballeffekt zu erzielen. Oder aber man ist der Ansicht, Aktionen über diesen Umweg besser legitimieren oder das Projekt wirksamer und dauerhafter machen zu können. Ebenso kann der Wunsch bestehen, ein Programm zu testen, einen weiteren Spezialisten heranzuziehen, aus einer Partnerschaft Nutzen zu ziehen oder praxisorientierter zu arbeiten. *Beisp.: Eine Jugendorganisation eignet sich besser für die Präventionsarbeit unter Jugendlichen als eine Bundesverwaltung.*
2. Die vom BAG delegierte **Funktion**. Übertragen werden Promotion und Verbreitung von Projekten, Koordination, Auswahl und Verwaltung von Anträgen auf Unterstützung, Beratung, Information und Sensibilisierung, Definition spezifischer Strategien (Therapie, Ausbildung), und natürlich auch die Durchführung von Interventionen. *Beisp.: Die Präventionsarbeit unter Gastarbeitergruppen wird Mediatoren anvertraut, aber das BAG bleibt weiterhin für die technische Leitung zuständig.*
3. Das Verfahren der **Auswahl des Delegatars**. Ausgewählt wird ein Akteur auf Grund seiner Kompetenzen, infolge des Ergebnisses einer Ausschreibung, auf Grund seiner strategischen Stellung (Dachverband), oder weil er ein gewohnter Partner des BAG ist. Daneben gibt es auch Delegatäre, die diesen Status automatisch erwerben, wenn sie z.B. selbst ein Interventionsprojekt vorgeschlagen haben. *Beisp.: Der Delegatar hat das Projekt in die Wege geleitet; ein Ausschreibungsverfahren wird damit überflüssig.*
4. Die auf den Delegatar ausgeübte **Art von Kontrolle** (einschliesslich Steuerung). Die Kontrolle kann in sehr formeller Weise erfolgen (Vertrag, Kontrollausschuss), aber auch eine informellere Art ist möglich (häufige Kontakte, Zusammenarbeit, Austausch). Ebenso gibt es Fälle, in denen keinerlei Kontrolle ausgeübt wird. *Beisp.: Der Vertrag legt Bedingungen und Ziele fest und bestimmt, zu welchen Terminen Berichte erwartet werden. Gelenkt wird das Projekt dagegen über zahlreiche informelle Kontakte.*
5. Die aufgewendeten **Mittel**. Die Ressourcen, die mit einer Funktionsübertragung einhergehen, können den Bedürfnissen der Leistungsbeschreibung mehr oder weniger

entsprechen. *Beisp.: Das übertragene Mandat erlaubt die Finanzierung zweier Stellen, aber die Leistungsbeschreibung erfordert das Doppelte.*

Diese Aspekte stellen die wichtigsten Elemente dar, die das BAG im Rahmen einer Delegation berücksichtigen muss. Sie sind in sämtlichen analysierten Fällen anzutreffen, aber ihre Behandlung fällt je nach Delegationstyp anders aus (vgl. unten).

2.4 BEANTWORTUNG DER EVALUATIONSFRAGEN

2.4.1 Welche Aufgaben werden delegiert?

Das BAG delegiert in erster Linie Promotion, Leitung und Durchführung von Interventionsprojekten, die landesweite Koordination, die Förderung neuer Projekte und auch die Beteiligung an der Ausarbeitung der Bundespolitik.

Die *Promotionsstellen* (vgl. Anhang) wie die "Fachstelle für die Überlebenshilfe (SAH)" bieten dem BAG eine erhebliche Entlastung bei seiner Aufgabe, die Drei-Säulen-Politik des Bundes zur Bekämpfung der Drogensucht (Prävention, Therapie und Wiedereingliederung, Schadensverminderung und Überlebenshilfe) umzusetzen.

Betrachtet man die Arbeit des BAG aus einem generelleren Blickwinkel heraus, so wird deutlich, dass bestimmte strategische Funktionen nach wie vor innerhalb des BAG wahrgenommen werden, so etwa die Konzeption und Planung seiner Interventionspolitik oder die Koordination und Impulsgebung auf Bundes-, Kantonal- und Kommunalebene, wo die jeweiligen Akteure für seine Politik gewonnen werden sollen (Plattformen). Um einen höheren Wirkungsgrad zu erzielen, delegiert das BAG allerdings einen Teil dieser Aktivitäten. So kann es über Vertrauenspartner, die in seinem Auftrag handeln, auf beinahe allen Ebenen in Aktion treten. Die Funktionen, die das BAG sich in den spezifischen untersuchten Delegationsfällen vorbehalten hat, betrafen vor allem die Steuerung (Leitung, Orientierung, Kontrolle) und Koordination der Projekte.

2.4.2 Welches sind die verschiedenen Delegationsmodi des BAG?

Die vorliegende Studie hat die Definition von vier Delegationsmodi ermöglicht. Diese bilden einen konzeptuellen Rahmen, weshalb ihre Definitionen lediglich die allgemeine Richtung erkennen lassen. Die Art, wie innerhalb eines jeden Modus delegiert wird, hängt logischerweise stark von der Fähigkeit zum Abwägen der fünf identifizierten Aspekte ab (vgl. Kapitel 1.3, Seite 7). Die untenstehenden Definitionen bilden lediglich einen Ausgangspunkt. Die vier Modi werden in der Reihenfolge vom einfachsten bis zum kompliziertesten vorgestellt, basierend auf ihren Strategien (vgl. Kapitel 1.4.3, Seite 9), die eine steigende Anzahl sozialpolitischer Überlegungen berücksichtigen.

1. Der Modus "**Unterstützung**" : Die Aktion wird generell von einem Dritten vorgeschlagen (*Bottom-up-Situation*). Das BAG sagt seine Unterstützung zu, weil die vorgeschlagene Interventionsform noch fehlt und sich im Einklang mit seiner Strategie befindet. Bei dieser Art von Delegation fügt das BAG oft die nationale Dimension hinzu und verlangt eine Erweiterung des Projekts auf die anderen Kantone. Der Delegatar hat einen sehr grossen Handlungsspielraum, aber es werden auch klare Ergebnisse von ihm erwartet. Das Projekt

VOILA zum Beispiel existierte bereits vor der Veröffentlichung des ersten Massnahmenpakets der Eidgenossenschaft und erhielt zunächst nur finanzielle Beiträge. Dann aber setzte sich das BAG mehr und mehr für das Projekt ein, um schliesslich zu seinem wichtigsten Investor zu werden, der auch seine übergeordneten Zielsetzungen bestimmt.

2. Der "**zentralisierte**" Modus: Die delegierte Aktion wird direkt vom BAG aus gesteuert und streng kontrolliert. Das Projekt selbst ist für eine zentrale Umsetzung konzipiert und beinhaltet daher die landesweite Koordination sowie eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den Kantonen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei den Fortbildungsprogrammen ARIA und CONVERS für Drogensuchtmitarbeiter: Im Anschluss an die Phasen I und II beauftragte das BAG einen Expertenausschuss für die Organisation dieser Programme. Das BAG ist dort vertreten, befindet sich aber in der Position des Mandanten. Der Expertenkommission steht nur eine beratende Funktion zu, wodurch das BAG die Kontrolle über das Projekt behält
3. Der "**dezentralisierte**" Modus: Die vorgesehene Aktion wird vom BAG geplant (*Top-down-Situation*), aber ihre Umsetzung unterliegt gewissen Zwängen: Entweder fällt sie in den Verantwortungsbereich der Kantone, so dass das BAG mit den kantonalen Behörden zusammenarbeiten muss, oder der Inhalt der Massnahme erfordert die Einschaltung eines "Vertreters" (Vermittlers). Dies war beim Programm SANTE-JEUNESSE zur Gesundheitsförderung in den Schulen der Fall. Da Erziehung und Unterricht in den Verantwortungsbereich der Kantone fallen, ist das BAG auf die Mitwirkung der kantonalen Behörden angewiesen, um seine Intervention legitimieren zu können.
4. Der "**reflexive**" Modus: Das Delegieren der Aktion ist hier eindeutig Teil einer öffentlichen Politik (programmatische Vision). Es geht darum, mit Hilfe anderer (lokaler) Akteure vor allem die Kantone und Kommunen dazu zu motivieren, die Anstrengungen des Bundes fortzusetzen (BÜTSCHI & CATTACIN 1994). Dies ist der Fall der *Promotionsstelle KOSTE*, gegründet infolge des Berichtes Reha 2000, der Lücken im stationären Therapieangebot aufgedeckt und entsprechende Empfehlungen ausgegeben hatte. Für dieses Projekt, dessen Hauptaktivität einerseits in der Projekt-Koordination und andererseits in einer Reihe thematischer oder punktueller Interventionen besteht, hat sich das BAG die Mitarbeit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) gesichert. Es wird damit zu einem an die kantonalen Partner gerichteten Überzeugungsinstrument, bietet dem Bund aber umgekehrt auch die Möglichkeit, von den Sorgen und Nöten der letzteren Kenntnis zu nehmen.

Diese Delegationsmodi schliessen sich nicht gegenseitig aus, sondern es kommt vor, dass sich zwei Modi überschneiden (Beispiel: zwischen "Unterstützung" und "dezentralisiert"). Noch häufiger tritt der Fall auf, dass die Strategie eines Modus diejenige eines anderen Modus beinhaltet (Beispiel: "reflexiv" und "dezentralisiert").

2.4.3 Welche Strategien entsprechen diesen Delegationsmodi ?

Der Modus "**Unterstützung**" verdeutlicht den Willen des BAG, der Basis Gehör zu schenken, d.h. sich an lokalen Initiativen, die für vielversprechend gehalten werden, zu inspirieren, sie zu unterstützen und zu verbreiten. Wenn sich also ein Interventionsprojekt mit der politischen Linie des BAG deckt, wird es in die globale Aktion integriert, erhält ein Mandat und wird zu einer Delegation.

Der "**zentralisierte**" Modus kommt zur Anwendung, wenn das BAG die Legitimität des Bundes für die bestimmte Intervention für ausreichend hält, und wenn diese auch von den politischen Partnern anerkannt wird. Ausserdem handelt es sich generell um bedeutende Projektinhalte (Verschreibung von Heroin, Ausbildung, Gastarbeiter usw.), die eine fast uneingeschränkte Einflussnahme des BAG auf die Intervention voraussetzen - was sich meist in einer intensiven Steuerung und einer zentralisierten Kontrolle ausdrückt.

Der "**dezentralisierte**" Modus wird angewendet, wenn das BAG direkt aktiv werden oder ein existierendes Modell verbreiten möchte, seine Stellung als eidgenössischer Akteur es jedoch zwingt, einen Partner vor Ort bzw. einen kantonalen Partner zu finden, um die betroffene Massnahme durchzuführen. Damit wird das Delegationssystem komplexer, weil es einen "Vertreter" voraussetzt, d.h. einen Vermittler zwischen dem BAG und dem letztlich Delegatar.

Der "**reflexive**" Modus ist die komplexeste Form der Delegation. Die delegierte Aufgabe ist Teil einer globalen Aktion und fügt sich in das Programm des BAG ein; insofern besteht weniger der Wunsch, ihre Durchführung einem Dritten anzuvertrauen, als vielmehr an der Durchführung durch einen Dritten mitzuwirken. Dieser Modus greift das Prinzip der Inspiration an der Basis (angesprochen im Modus "Unterstützung") wieder auf, er schliesst aber auch die umgekehrte Beziehung mit ein: die Lenkung der Basis. Die Entscheidung für diesen Delegationsmodus erklärt sich oft aus dem föderativen Charakter der Ausführungsarbeit heraus, der in dem betrachteten Interventionsbereich vorherrscht. Wir stellen hier die Hypothese auf, dass der reflexive Modus gewählt wird, wenn es um Inhalte von grosser Bedeutung für das BAG geht, der zentralisierte Modus jedoch aus juristischen oder politischen Gründen nicht möglich ist. Es sei vermerkt, dass dieser Modus erst seit kurzem zur Anwendung kommt (1993) und im Anschluss an eine erste Reihe von Delegationsexperimenten entstanden ist.

2.4.4 Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Delegationsmodi ?

Der vom BAG gewählte Delegationsmodus beeinflusst zum einen die Massnahmen des Projekts, zum anderen aber auch die Art der Beziehungen zwischen dem BAG und seinen Partnern.

Der Führungsstil kann für eine Delegation sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob man sich z.B. im "**zentralisierten**" oder im "**reflexiven**" Modus befindet. Der Führungsstil des BAG richtet sich nach dem sozialpolitischen Kontext, in dem die Aktion vorgesehen ist. Unsere Ergebnisse lassen erkennen, dass sich das BAG für den zentralisierten - und autoritärsten - Modus entscheidet, wenn es eine starke Legitimität besitzt. Dagegen wird der reflexive, eher auf Impulsgebung und Konsens basierende Modus vorgezogen, wenn starker Widerstand vorhanden oder zu befürchten ist.

Der "**zentralisierte**" Modus ist aus Sicht des BAG eindeutig der wünschenswertere, weil hier die grösste Kontrollmöglichkeit über die Projekte besteht. Allerdings setzt dieser Modus Bedingungen voraus, die nicht immer gegeben sind, insbesondere im Hinblick auf die Legitimität der Aktionen. Daher ist er nicht immer anwendbar.

Der "**dezentralisierte**" Modus eignet sich besonders für Situationen, in denen bei der Ausführung föderative Grundsätze vorherrschen: Die Eidgenossenschaft ist nicht unbedingt handlungsberechtigt, möchte aber dennoch aktiv werden. Der Zusammenschluss mit einem Partner erweist sich als unerlässlich, aber es stellt sich als besonders schwierig heraus, mit einer solchen Beziehung umzugehen. Der Delegatar ("kantonaler Vertreter") kann z.B. der Ansicht sein, dass es

sich um eine Zusammenarbeit zwischen gleichwertigen Partnern, nicht aber um eine Delegation handelt.

Der "**reflexive**" Modus spiegelt wohl am besten die Konzeption des BAG hinsichtlich der Rolle des Bundes in der Suchthilfe wider. Allerdings lässt die Politik der Überzeugung (oder Impulsgebung), die den lokalen Initiativen einen hohen Stellenwert einräumt, auch einige Unklarheiten offen, mit denen zuweilen schwer umzugehen ist. So können sich für die Delegatäre des Bundes Legitimitätsprobleme ergeben. Es kommt vor, dass eine Delegation gewählt wird, weil kantonale und kommunale Behörden, die starke Vorbehalte gegen die eidgenössische Politik haben, umgangen werden sollen (PAPADOPOULOS 1995). Nachdem die öffentliche Meinung durch "lokale" Akteure sensibilisiert worden ist, sollen diese Behörden dann aufgefordert werden, der vom Bund vorgeschlagenen Linie beizutreten.

Diese Überlegungen gelten ebenfalls für den Modus "**Unterstützung**", der sich in erster Linie für Direktinterventionen vor Ort eignet, oder für Aktionen, bei denen die Befugnisse des Bundes anerkannt werden. Solche Delegationen zeugen von einem reellen Willen zur Dezentralisierung, ja Demokratisierung, um eine wirksamere Politik betreiben zu können (PAPADOPOULOS 1995).

2.4.5 Über welche Kontrollmechanismen verfügt das BAG, und wie wirksam sind sie ?

Wir haben festgestellt, dass explizite (d.h. direkte und formelle) Kontrollmechanismen existieren, so etwa die Überprüfung der Einhaltung von Verträgen (nur durchführbar, wenn die Dokumente präzise Zielsetzungen enthalten und die Jahresberichte detailliert genug sind) oder die Evaluationen. Ein weiterer Mechanismus ist die Mitarbeit des BAG in kleineren Projektsteuerungsgremien. In diesen kleinen Gruppen ist seine Position stark genug, um eventuelle Neuorientierungen fordern zu können.

Des weiteren konnten implizitere (d.h. indirektere, informellere) Formen von Kontrollmechanismen beobachtet werden, und zwar in Situationen, in denen die Entscheidungsgewalt nicht eindeutig festgelegt worden war. Das BAG pflegt in solchen Fällen informelle, häufige Kontakte mit dem Partner, so dass es Entwicklung und Stand der Projekte in Echtzeit verfolgen kann. Daneben kommt es auch vor, dass sich das BAG an der Projektsteuerung in grösseren Gruppen beteiligt, in denen es sich bemüht, seinen Standpunkt durchzusetzen, dabei jedoch mehr auf Überzeugung und Verhandlung setzt als auf formelle Autorität.

Die Kontrolle des BAG über seine Partner erfolgt oft in informeller Weise (spontaner Arbeitsstil mit telefonischen Kontakten und häufigem Austausch von Informationen). Dies zeugt von einem guten Vertrauensniveau und wird von beiden Parteien offensichtlich positiv aufgenommen. Dieser Kontrolltyp sorgt für eine lückenlose und detaillierte Information über das Vorankommen der Projekte.

Wir haben aber auch Situationen beobachtet, in denen trotz einer guten Konzeption der Kontrollmechanismen weder die Steuerung noch die Bilanzierung auf befriedigende Weise durchgeführt werden konnten. Dies traf z.B. zu, als ein Mitarbeiter im BAG "verspätet" ersetzt wurde. In solchen Situationen ist die Kontrolle nur noch begrenzt sinnvoll. Auch implizite Kontrollmechanismen, die auf gegenseitigem Vertrauen beruhen, können durch solche Vorkommnisse beeinträchtigt werden. Das Fehlen eines Ansprechpartners im BAG vermindert die Häufigkeit der Kontakte und damit auch die Möglichkeit, stichhaltige Informationen über das

Vorankommen der Projekte zu erhalten. Ergebniskontrolle und Projektsteuerung greifen dann nicht mehr.

2.4.6 Ist die Delegation adäquat ?

Die vorliegende Studie hat die Identifikation verschiedener Etappen ermöglicht, in deren Verlauf sich das BAG nach und nach ein regelrechtes Know-how in Sachen Delegation aneignen konnte. So ist deutlich geworden, dass die ersten Delegationsbemühungen in der Zeit 1990-1994 eine Reihe von Versuchen und Experimenten für die nachfolgenden Delegationen darstellten. Dementsprechend steht die zweite Periode, welche die Jahre 1993 bis 1995 abdeckt, ganz im Zeichen der Bilanz, der Analyse und der grossen Umstellungen: Die Delegationsmodi wurden geändert, und die Berücksichtigung der verschiedenen Aspekte verfeinert.

Die Studie hat die Möglichkeit geboten, diesen Lernvorgang zu beobachten und eine eindeutige Verbesserung der Delegationsfähigkeiten des BAG festzustellen - und damit auch der Resultate der delegierten Projekte. So sind die Jahre 1995-1998 vom geschickten Einsatz dieses Know-hows gekennzeichnet.

Dank der Fähigkeit zu delegieren ist das BAG heute in der Lage, seinen Einfluss auszuweiten und eine schlagkräftige Politik zu betreiben. Indem es wichtige Funktionen mit externen Partnern teilt (vgl. Promotionsstellen), ist es imstande, mit doppeltem Einsatz an der Umsetzung aller drei Säulen seiner Politik zu arbeiten.

Was die Eignung der Delegationsmodi betrifft, so kann insgesamt festgestellt werden, dass jeweils die korrekte Wahl getroffen wurde. Dies zeigt, dass das BAG die strategischen Faktoren (Erwartungen und Rollen jedes Betroffenen, Förderalismus, Mentalitäten usw.) im grossen und ganzen richtig einschätzt.

Nur in zwei Fällen ist es zu Fehlern in dieser Hinsicht gekommen. Der erste wurde dahingehend behoben, dass eine neue Interventionsform entstand (ARIA und CONVERS, dann Expertenkommission). Im zweiten Fall ist der ideale Modus (dezentralisiert) bislang noch nicht gefunden worden, obwohl auch hier der Ansatz geändert wurde (SANTE-JEUNESSE, dann SCHULE & GESUNDHEIT).

Hinsichtlich der Berücksichtigung der unterschiedlichen Aspekte der Delegation sind wir auf Einschätzungsfehler gestossen, die dazu führten, dass nicht der optimale Delegatar gewählt wurde. Diese Fehler erklären sich generell aus der Tatsache, dass der betroffene Delegatar nicht die besten Voraussetzungen mitbrachte, um die übertragene Aufgabe zu erfüllen, was dem BAG zum Zeitpunkt der Delegation jedoch nicht bekannt war, oder aber daraus, dass der ideale Delegatar, obwohl bekannt, nicht bereit war, diese Verantwortung auf sich zu nehmen.

Die Vorbereitungsphase der Delegation erweist sich als sehr wichtig, da sie die später notwendige Steuerung sowie die erzielten Ergebnisse stark beeinflusst. In vielen der analysierten Fälle wurde diese Phase jedoch vernachlässigt.

In einigen Fällen wurden die notwendigen Geldmittel offensichtlich unterschätzt: Gemessen am Personal- und Ressourcenaufwand, den der zugewiesene Geldbetrag erlaubte, führten einige Mandate in ihren Leistungsbeschreibungen zu viele delegierte Aufgaben auf.

Zuweilen fehlt bei der Übertragung von Funktionen (Grundlage der Delegation) die Transparenz. Dies führt zu Unklarheiten, insbesondere was das Entscheidungsrecht betrifft: Das BAG und sein

Partner wissen nicht mehr genau, ob sie sich in einer Beziehung der Zusammenarbeit (Partnerschaft) oder der Delegation (Mandant-Ausführender) befinden.

Und schliesslich können Delegationsprobleme erst im Laufe der Zeit auftreten, z.B. wenn ein Personenkonflikt entsteht, wenn ein Mitarbeiter ausgewechselt wird usw.

2.5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Der Erfolg eines vom BAG delegierten Auftrags hängt erheblich vom Verfahren zur Auswahl des Delegatars ab.
- Genauer gesagt sind die Erfolgsaussichten am besten, wenn die Auswahl des Delegatars über eine Ausschreibung erfolgt.
- In vielen der untersuchten Fälle hat das BAG nicht konkret evaluiert, ob die Mechanismen, die für eine Delegation notwendig sind, damit die gewünschten Wirkungen eintreten (Übernahme der Aktion durch die Partner, Wirkung auf die Zielgruppe) auch wirklich effizient sind.
- Die Zeit, die das BAG insgesamt für eine delegierte Mission aufwendet (Vorbereitung und Steuerung) erweist sich bei guter Vorbereitung als wesentlich geringer.
- In bestimmten Fällen ist nicht klar, ob es sich um eine Delegation oder um eine Subvention, einen Delegatar oder einen Partner, einen zentralen oder einen dezentralen Modus handelt.
- Die Effizienz einiger Delegationen hängt vor allem von der Qualität der Beziehungen mit dem BAG ab.
- Verzögerungen bei der Neubesetzung von Stellen ziehen schädliche Folgen für die Zusammenarbeit, Steuerung und Kontrolle der Delegationen nach sich.
- Gemessen an der Leistungsbeschreibung reichen die zugewiesenen Geldmittel zuweilen nicht aus.

2.6 EMPFEHLUNGEN

- Es wird empfohlen, für die Auswahl eines Delegatars systematisch eine Ausschreibung vorzunehmen. Dies bietet die Möglichkeit, bisher unbekannte Akteure kennen zu lernen, eine präzisere Formulierung der Forderungen des BAG zu erhalten und eine bessere Anpassung zwischen Forderungen und erbrachten Leistungen zu ermöglichen.
- Die Vorbereitungsphase vor einer Delegation muss verbessert werden. Eine minimale Reflexionsphase ist unverzichtbar und muss zumindest die Analyse

sämtlicher Aspekte der Delegation umfassen (Hypothese, Funktion, Auswahl des Delegatars, Kontrolltyp, Geldmittel). Idealerweise müsste die Hypothese der Wirksamkeit durch eine Vorab-Evaluation der Durchführbarkeit einer Delegation getestet werden (also vor ihrer Durchführung), um möglichen Schwierigkeiten vorzugreifen und Zeitverluste zu vermeiden.

- Es wird empfohlen, die Rollen und Erwartungen jedes Partners genau zu formulieren, um Unklarheiten innerhalb ihrer Beziehungen zu vermeiden.
- In den Fällen, wo die Effizienz der Delegation im wesentlichen von der Qualität der Beziehungen mit dem BAG abhängt, wäre es vernünftig, kontinuierlich für gute Zusammenarbeit zu sorgen.
- Bei Personalfluktuatation muss die Kontinuität gesichert sein, damit Zusammenarbeit, Steuerung und Kontrolle der Delegationen nicht gefährdet werden.
- Den delegierten Aufgaben müssen die entsprechenden Ressourcen zugewiesen werden.

3 INTRODUCTION

3.1 CONTEXTE DE L'ETUDE

Cette étude est consacrée aux différents modes de délégation que l'OFSP utilise dans le cadre de l'application des mesures destinées à diminuer les problèmes liés à la toxicomanie, c'est-à-dire aux manières de déléguer, aux stratégies sous-jacentes et à leur conséquences respectives sur la mise en oeuvre.

En effet cette pratique suscite un intérêt particulier pour la deuxième phase de l'évaluation globale (étude de l'implantation/suivi, notamment en matière de processus et de perception des acteurs), car l'OFSP a largement collaboré avec les institutions, associations et organismes oeuvrant dans le domaine de la toxicomanie. Dans cette pratique, les partenaires de l'OFSP ont quelquefois été qualifiés de "bras à rallonge" pour représenter l'esprit de ce type de relation. Ainsi des tâches de coordination et de développement ont souvent été confiées, sous la forme de projets tels que la centrale de coordination "COSTE", le Bureau de promotion "RADIX", le programme de formation ARIA etc. (GERVASONI, 1997). Comme l'OFSP prévoit de poursuivre ce type d'action lors de la mise en oeuvre du *Programme de Mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de Drogue (ProMeDro) 1998 - 2002*, cette étude propose d'explorer la pratique de la délégation au sein de cette administration dans une perspective d'évaluation du processus de mise en oeuvre.

Cette étude fait partie intégrante de l'évaluation globale du ProMeDro.

3.2 PROBLEMATIQUE

3.2.1 Définition du concept de délégation

Le terme de délégation est largement utilisé dans le domaine de l'administration publique. Il signifie schématiquement qu'**une administration transfère à un tiers tout ou partie d'une tâche ou d'une fonction qui lui a été attribuée par le gouvernement ou la législation.**

En déléguant, l'administration prend un risque, car à ce transfert s'adjoint généralement la remise d'un certain pouvoir, d'une certaine autonomie. Donc l'administration perd, quant à elle, une partie de son pouvoir et de son autonomie. Elle va de ce fait tenter de limiter ce risque en adoptant un système de contrôle et passer un contrat avec son partenaire.

Ce partenaire, appelé dans cette étude le "déléataire", reçoit donc un mandat pour exécuter en lieu et place de l'administration responsable une tâche ou une fonction d'intérêt public, tandis que l'administration (ci-après déléguant) en conserve généralement la conception, l'orientation et le contrôle.

3.2.2 Etendue du concept de délégation

Lorsqu'on considère les administrations publiques et leur gestion de l'activité étatique, on comprend la notion de délégation dans son sens traditionnel, ce qui signifie généralement que "l'administration garde en propre les attributions essentielles de conception, d'orientation et de contrôle"; tandis que "les tâches concrètes de gestion relèvent de relais sociaux jugés, pour des raisons techniques ou politiques, plus qualifiés pour les exercer" (CHEVALIER, 1978).

De nos jours et en raison des philosophies nouvelles du rôle de l'Etat qui se côtoient, on constate que les pratiques de l'administration peuvent être très différentes de cette vision, et les pratiques de l'OFSP s'en éloignent notamment. C'est pourquoi dans ce travail, nous avons considéré que le champ couvert par le concept de délégation pouvait être assez étendu, comme le décrit d'ailleurs CHEVALIER (1978 : 228) : "Le système de délégation est de portée variable ; tantôt l'administration se contente de transférer le soin d'appliquer les objectifs dont elle garde la responsabilité de la définition; tantôt elle s'efface purement et simplement derrière les intérêts privés dont elle cautionne et reprend à son compte la stratégie."^c

On le voit, la portée de cette notion est très vaste et couvre à peu près toutes les situations où l'Etat collabore avec des "relais sociaux". Ces différences s'expliquent par des interprétations variables du principe de subsidiarité, qui on le rappelle est la base de la délégation. La subsidiarité peut être conçue selon les administrations helvétiques soit de manière classique, soit de manière réflexive : "dans le cas de la subsidiarité réflexive, l'Etat transfère une tâche étatique à des acteurs privés, dans une vision programmatique : ce transfert a lieu dans le cadre d'une politique publique (voir FARAGO, 1987 : 20).(...) Ces nouvelles pratiques de la subsidiarité sont l'évidence d'une logique de fonctionnement étatique qui domine aujourd'hui, à côté des pratiques traditionnelles de délégation et de subsidiarité classique" (BÜTSCHI & CATTACIN, 1994 : 246-248). Il arrive ainsi que plusieurs pratiques de la subsidiarité coexistent, car selon le contexte ou la nature de l'intervention, leur adéquation peut varier. On comprendrait en effet assez mal que des fonds publics soient gérés par une banque privée pour stimuler la consommation, alors qu'il est mieux accepté qu'une organisation caritative gère un programme de soutien à des personnes en difficultés pour le compte d'une collectivité publique. C'est pourquoi la délégation réflexive est fréquemment choisie par l'OFSP, car on tend à penser actuellement que la "délégation réflexive est plus appropriée dans le domaine de la politique sociale que dans la politique économique" (PAPADOPOULOS 1995).

3.2.3 Les avantages et inconvénients de la délégation

Une administration publique peut être amenée à déléguer pour de simples motivations gestionnaires, par exemple pour se décharger de lourdes activités qui entravent son fonctionnement et son dynamisme, ou bien pour mettre l'initiative privée au service de l'efficacité administrative. Mais des motivations plus stratégiques peuvent exister, comme chercher à s'assurer l'appui et le soutien actif de ceux qu'elle associe à l'accomplissement de ses missions, ou de diffuser des responsabilités administratives dans la société, d'améliorer son adaptation sociale ou encore de réduire les risques de tension avec le milieu. Une certaine conception de l'Etat peut aussi amener à un transfert de fonction de manière à éviter une trop grande emprise de l'Etat sur la société, à favoriser l'intégration du public et du privé ou encore à stimuler une collaboration étroite, une participation

^c A propos des fonctions de l'administration, voir aussi URIO, 1984.

à la marche de l'administration en prenant en charge des services d'intérêt collectif au nom et pour le compte de l'Etat (tiré de CHEVALIER 1978).

Les inconvénients de la délégation pour l'administration se répartissent en des problèmes d'organisation générés par un certain démembrement de l'action (perte d'unité, d'homogénéité), des problèmes de contrôle, car les acteurs parapublics ou privés se limitent rarement à être de simples exécutants, ou de difficulté à maîtriser l'ensemble du processus, ce qui limite sa capacité d'action et affecte la stratégie administrative. Le fait de déléguer génère aussi des lacunes dans l'information dont dispose l'administration qui se trouve dépourvue d'informations directes, en provenance du terrain, et de moyens d'action immédiats. Cela peut la conduire dans les cas extrêmes jusqu'à une perte de toute marge réelle d'appréciation. Finalement un certain déplacement de pouvoir est inévitable, ce qui rend l'administration publique dépendante du gestionnaire parapublic ou privé.

Récapitulatif 1 Avantages et inconvénients de la délégation pour l'administration

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Se décharger d'activités lourdes qui entravent son fonctionnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Démembrement (perte d'unité, d'homogénéité)
<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficier de l'efficacité du délégataire 	<ul style="list-style-type: none"> • Les délégataires ne sont pas de simples exécutants
<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer l'appui et le soutien actif de ceux qu'elle associe à l'accomplissement de ses missions 	<ul style="list-style-type: none"> • Processus que l'administration ne peut totalement maîtriser ou contrôler
<ul style="list-style-type: none"> • Diffuser des responsabilités administratives dans la société 	<ul style="list-style-type: none"> • Perte d'informations directes sur le terrain et de moyens d'action immédiats
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer son adaptation sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Perte de toute marge réelle d'appréciation
<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les risques de tension avec le milieu 	<ul style="list-style-type: none"> • Administration dépendante du délégataire
<ul style="list-style-type: none"> • Eviter une trop grande emprise de l'Etat sur la société 	
<ul style="list-style-type: none"> • Intégration du public, du parapublic et du privé 	
<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration étroite, participation à la marche de l'administration 	

Source : adapté de CHEVALIER, 1978.

3.2.4 La différence entre un mandat simple et une délégation

Un mandat qui détermine les conditions d'une commande d'un bien ou d'un service est très semblable à un mandat qui contient une délégation d'une tâche ou d'une fonction. Ces deux types

de contrats sont importants à distinguer, car une confusion est possible entre les notions de mandat "simple", qui n'est qu'une commande, d'un mandat dans lequel il y a une réelle délégation, c'est-à-dire un transfert de responsabilité, voire de pouvoir à un tiers (cf. les deux exemples ci-dessous).

En effet, dans le cas d'une commande d'un bien ou d'un service, l'administration publique confie à un tiers la production de ce bien qu'elle désire acquérir, sans toutefois lui transmettre une responsabilité dont elle est en charge.

Dans le cas d'une délégation, l'administration publique va demander à un partenaire extérieur d'endosser tout ou partie d'une responsabilité dont l'administration a théoriquement la charge. Ce transfert de responsabilité peut s'accompagner d'une remise d'une certaine puissance et d'une certaine autonomie. Les modalités de ce transfert sont généralement consignées dans un contrat qui définit les termes du mandat. Dans cette situation également, le type de contrôle ou de pilotage que l'administration en question désire appliquer tout au long de l'exécution de ce mandat peut varier selon différents modes.

Prenons deux exemples^d pour illustrer cette différence entre un mandat simple et une délégation :

Ex. 1 Etude sur l'emploi (mandat simple)

Dans ce premier exemple, on considère une administration publique en charge de gérer les allocations de chômage. Cette administration peut dans le cadre de sa mission mandater un institut de recherche pour faire une étude sur l'évolution du marché de l'emploi. Comme ce n'est pas le rôle de cette administration de faire de la recherche, elle ne confie pas de responsabilité relevant de ses attributions lors de cette commande. Dans cette situation, il n'y a pas de délégation. Tout au plus les chercheurs se présenteront lors de leur enquête de la manière suivante : "Nous sommes chargés par l'Office "XYZ" de faire une étude, etc." Et ceci leur sera très utile comme sauf-conduit pour obtenir les autorisations qu'ils nécessitent, mais ils n'endossent pas une tâche de l'administration. Par contre, l'administration publique en question peut trouver sa motivation dans le fait qu'elle doit exécuter sa mission dans un contexte qui lui semble insuffisamment connu, et qu'elle désire travailler ou planifier ses actions dans de meilleures conditions.

Dans ce cas, l'administration commande un produit, l'étude, sans pour autant déléguer les attributions qui lui sont propres. Bien sûr, elle pourra toujours justifier cette commande en considérant que l'étude en question est nécessaire pour améliorer son efficacité, et que cela se situe bien dans le cadre de l'exécution de sa mission. Pourtant l'administration ne prend pas de risque particulier puisqu'elle n'engage pas directement sa responsabilité. Tout au plus pourra-t-on lui reprocher un mauvais investissement si l'étude ne donnait pas satisfaction, mais en aucun cas elle ne remettrait en cause son autorité dans le domaine.

On le voit, la tâche qui est confiée dans cet exemple à l'institut de recherche est indirectement liée à la mission de l'administration, tandis que dans la notion de délégation que nous tentons d'expliquer ici, il doit y avoir un lien direct avec cette mission. Prenons un deuxième exemple pour illustrer une situation qui corresponde véritablement à une délégation.

^d Les faits présentés dans ces exemples sont purement imaginaires et toute référence à une situation réelle serait fortuite.

Ex. 2 Contrôle vétérinaire (délégation)

On peut considérer le cas d'une administration publique qui est en charge du contrôle vétérinaire des animaux qui entrent sur le territoire administré. Pour une raison quelconque (gestion du personnel, flexibilité, etc.), l'administration publique peut déléguer cette tâche à un vétérinaire privé qui, moyennant certaines conditions, sera agréé par l'autorité administrative pour exercer ce contrôle en lieu et place de l'administration publique. Le vétérinaire sera donc directement investi de la tâche de l'administration en question et exercera son pouvoir ainsi délégué de refuser l'entrée sur le territoire des animaux ne correspondant pas aux critères sanitaires en vigueur.

Dans ce deuxième exemple, le lien entre la mission de l'administration et la tâche déléguée est beaucoup plus direct que dans le premier exemple. Au pouvoir conféré au vétérinaire correspond une réelle perte de pouvoir de l'administration et celle-ci prend un véritable risque en confiant une tâche, dont elle a la responsabilité, à un tiers. Car si le vétérinaire en question n'effectue pas correctement le contrôle dont il a la charge, c'est l'administration qui sera responsable des éventuelles épidémies qui pourraient s'ensuivre. Ainsi le contrôle, le contrat ou la relation de confiance qui réside entre l'administration et le partenaire privé est particulièrement important pour la crédibilité de l'action publique et des composants qui sont délégués.

3.2.5 Les enjeux de la délégation

La délégation est un des fondements de l'action de l'Etat, qu'il soit central ou fédéral. En effet, sans délégation, aucun programme, aucune politique publique d'un gouvernement ne pourrait être complètement mis en œuvre, sans l'intervention de relais sociaux pour exécuter des tâches ou des fonctions d'intérêt public.

De nos jours, la délégation s'impose même quelque fois comme une solution aux grands maux des sociétés basées sur l'économie de marché, car les relais sociaux y interviennent comme une interface entre le gouvernement et la société, devenant ainsi une sorte d'organisme régulateur : "la régulation associative est de plus en plus présentée comme un remède à la fois à l'échec de l'Etat et à celui du marché" (PAPADOPOULOS 1995).

Dans le même esprit, mais de manière peut-être plus pragmatique, certains considèrent que ce qui pousse un Etat à transférer certaines fonctions, et par là inévitablement un peu de son pouvoir, a pour origine une forme de constat d'échec, ou de lucidité. Ce qui leur permet d'affirmer que "l'Etat délègue faute de pouvoir intervenir de manière adéquate" (op. Cit.).

Mais la délégation souffre aussi de quelques défauts inhérents à la perte de maîtrise inévitable qu'engendre le transfert de fonction. C'est à ce moment que se posent toute une série de questions à propos du choix du délégataire, de l'autonomie que l'on peut lui conférer, du pilotage, du contrôle, etc. Ainsi l'Etat doit procéder à la définition des conditions cadre de la délégation, et celles-ci varient en fonction de la tâche à effectuer et de l'organisme délégataire. En particulier le recours à des associations comme délégataires pose un certain nombre de problèmes et a souligné le besoin de contrôle et d'évaluation, en tant que "tentatives de remédier aux dérives particularistes" (op. Cit.).

Un constat des limites de la délégation est également à faire, que ce soit dans la capacité réelle de l'Etat à contrôler efficacement ces transferts de fonctions, ou dans les facteurs contextuels dans lesquels ils s'opèrent. On relèvera à ce propos un risque presque immédiat, représenté par la ma-

nière dont s'effectue le choix des partenaires selon qu'ils sont déjà connus, faciles d'accès ou incontournables, plutôt que véritablement les plus performants ou les plus légitimes.

3.3 LES QUESTIONS D'EVALUATION

La présente étude a pour but de tenter de répondre aux questions d'évaluation qui ont été retenues dans le protocole d'étude en accord avec l'OFSP. Ces questions, au nombre de sept, représentent les attentes de l'OFSP en termes d'information sur la pratique de la délégation au sein de cette administration.

1. Qu'est-ce qui est délégué ?
2. Quels sont les divers modes de délégation utilisés par l'OFSP ?
3. Dans quelle stratégie s'inscrivent ces modes de délégation ?
4. Quelles sont les conséquences de ces modes de délégation ?
5. Existe-t-il une articulation (entre l'OFSP et ses partenaires) et comment se fait-elle ?
6. Quels sont les mécanismes de contrôle à disposition de l'OFSP et quelle est leur efficacité ?
7. La façon de déléguer est-elle adéquate ?

Ces questions abordent un certain nombre d'aspects de la délégation. Pour pouvoir apporter des éléments de réponses à ces questions, nous porterons notre attention notamment sur la base de quels arguments les délégations sont construites (q3 : 6.3.3), sur les tâches et les fonctions qui sont déléguées (q1 : 6.2.1), sur les moyens de contrôler les délégations (q6 : 6.2.3), sur le lien ou le type de rapports qu'entretient l'OFSP avec ses délégataires à travers une certaine forme de pilotage (q5 : 0), sur les différentes façons de déléguer pratiquées par l'OFSP (q2 : 6.3.2), sur les résultats et impacts de ces délégations (q4 : 6.4.1) et finalement leur évaluation (q7 : 6.4.2).

En plus de cela, nous aborderons aussi des aspects connexes comme les origines des projets délégués (6.1.2), les motifs de déléguer (6.1.1), les hypothèses formulées à propos de la délégation (6.1.3), les processus de sélection des délégataires (6.2.2), les différentes phases de la délégation (6.2.4), les problèmes rencontrés (6.4.1), etc. Des conclusions (7) et des recommandations (8) seront formulées à la suite de l'étude de tous ces aspects.

4 METHODE

Ce chapitre retrace brièvement les choix méthodologiques qui ont été faits en fonction du thème de cette étude. Après une description de la méthodologie retenue (4.1), et comme cette étude comporte une analyse de plusieurs cas de délégation (4.1.1), nous décrivons le processus adopté pour sélectionner les cas ainsi que les différentes catégories de délégataires (4.2).

4.1 METHODOLOGIE ET DEROULEMENT DE L'ETUDE

Pour cette étude, nous avons choisi une démarche de recherche dite "inductive"^e, c'est-à-dire que nous allons dans un premier temps recueillir le maximum de données susceptibles de nous fournir des informations au sujet de notre objet d'étude (GLASER & STRAUSS 1967), puis dans un deuxième temps analyser ces données et tenter une modélisation, voire une généralisation des résultats tirés de cette analyse sous forme de conclusions, et ainsi effectuer une "généralisation analytique" (YIN 1994, KÜBLER 1998) plutôt qu'une généralisation statistique. En effet, cette démarche nous a paru particulièrement appropriée car cette étude est très clairement orientée sur le "comment" et appelle une description des différentes pratiques de la délégation qui coexistent au sein de l'OFSP. A cela s'ajoute le contexte initial dans lequel a été lancée cette étude, contexte qui se caractérisait par une interprétation très variable du concept de délégation selon nos interlocuteurs à l'OFSP ainsi qu'au sein de notre équipe de recherche à l'TUMSP. Ceci a d'ailleurs été souligné par le besoin exprimé alors d'une étude qui soit à la fois évaluative et exploratoire.

Dans ce cadre, nous avons opté pour une approche qualitative des pratiques de la délégation au sein de l'OFSP. C'est pourquoi nous avons décidé de procéder à des analyses de cas (GAO 1990, PATTON 1980, 1987) de délégations, généralement compris sous le terme de "projets". Ces analyses sont limitées dans leur nombre, une vingtaine, mais privilégient une étude plus en profondeur des projets, avec une possibilité de croiser des données lorsque plusieurs sources d'information sont disponibles (entretiens avec plusieurs acteurs impliqués de diverses manières, rapports d'activité, évaluations de projet, publications) (MILES & HUBERMANN 1991).

Une approche quantitative de la délégation ne nous a pas semblé pertinente, car le type de données et d'informations à recueillir nécessite une explication du concept de délégation ainsi qu'une vérification de la compréhension de ce concept par le sujet interrogé, si bien qu'un questionnaire postal aurait été des plus hasardeux quant à la qualité des réponses apportées et à leur interprétation. De plus le nombre de cas de délégations entreprises actuellement par l'OFSP n'est pas suffisant pour permettre des analyses statistiques.

Cette étude comporte trois phases méthodologiques : la préparation, la récolte des données et l'analyse qualitative.

^e Par opposition à la démarche hypothético-déductive qui privilégie l'énoncé d'une hypothèse, puis sa vérification à l'aide d'une récolte de données ad hoc.

4.1.1 Phase 1 : Préparation

Sélection des délégations

Une attention particulière a été apportée à la sélection des projets comportant de la délégation qui devaient être inclus dans cette étude. Le protocole prévoyait que cette étape devait se faire en collaboration avec l'OFSP, ce qui fut réalisé lors de deux entretiens avec le chef de la section Intervention-drogue, Monsieur Philippe Lehmann. Une série de critères de sélection a été mise en place, puis ils ont été attribués à une série de projets envisagés.

Cette première classification nous a permis de récolter une quantité appréciable d'information à propos des caractéristiques de ces projets. Nous avons ensuite procédé à une hiérarchisation de ces projets, selon la règle que les 20 projets qui répondaient au plus grand nombre de critères de sélection étaient retenus pour l'étude. Cette limitation était nécessaire compte tenu des ressources à disposition et de l'agenda de l'étude.

La liste de ces critères de sélection figure ci-dessous, tandis que la classification des projets selon ces critères de sélection se trouve en annexe 10.2.

Tableau 1 Liste des critères de sélection des projets

1. Important pouvoir attribué au délégataire	11. Nouvelle application (ou définition) du fédéralisme
2. Importante place (du projet délégué) dans la stratégie propre à un pilier	12. Polyvalence : cumul de délégations attribuées à un partenaire privilégié
3. Importante fonction d'Etat attribuée à une ONG (construction d'un partenariat privé)	13. Rayon d'action national ou régional
4. Délégation de longue durée	14. Délégation de recherche de solution
5. Cascade de délégations (sous-traitance)	15. Impact attendu / obtenu
6. Plusieurs générations de délégations	16. Stratégie particulière
7. Type particulier de délégation	17. Type particulier de délégataire
8. Montage sophistiqué	18. Disponibilité des données
9. Négociation importante	19. Catégorie sous-représentée
10. Importante somme allouée au délégataire	

Grâce à ce procédé, nous avons pu faire d'entente avec l'OFSP une première sélection de 22 projets. A cette sélection, nous avons retiré quatre dossiers.

En effet deux d'entre eux, la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues (EKDF) et le Comité national de liaison en matière de drogue (NDA), ne correspondaient pas au statut de projet, indispensable pour garantir la comparabilité des dossiers, bien qu'une fonction leur ait été effectivement déléguée.

Deux autres propositions de l'OFSP n'ont pas été retenues : l'Institut suisse de prophylaxie de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA) de Lausanne et l'Institut für Suchtforschung (ISF) de

Zürich. Ces "projets" ont été retirés car ils correspondaient à un type d'acteur (centre de compétence), à qui l'on confie une série de mandats, au lieu de correspondre à une délégation bien définie (cf. 3.2.4 La différence entre un mandat simple et une délégation).

Récapitulatif 2 Les projets sélectionnés (par ordre alphabétique)

1. ARIA, CONVERS : Deux programmes de formation continue et de perfectionnement professionnel. Le premier destiné à la Suisse romande et le second à la Suisse alémanique.
2. COSTE : Centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogue (COSTE).
3. I. Campagne nationale "Drogues, ou sport?", II. Service Drogue et Sport : Cours de prévention des toxicomanies pour les moniteurs de sport et cours de sport pour le personnel thérapeutique d'institutions d'aide à la toxicomanie.
4. FIL-ROUGE : Centrale de promotion de projets de prévention des dépendances dans les institutions pour enfants et adolescents (foyers de jeunes).
5. *funtasy Projects* : Centrale de promotion (conseil et financement direct) pour de petits projets auprès de jeunes "hors structures" (rue, concerts, etc.).
6. INFOSET DIRECT : Projet visant l'élaboration d'un système de communication pour savoir quelle est l'offre en thérapie ambulatoire et résidentielle (site internet).
7. INTERNETZ : Projet de sensibilisation des autorités de Bâle-ville au besoins de prévention des migrants.
8. I. Mandats "KWB" : Mandats à la Koordinationsstelle für Weiterbildung de l'Université de Berne (KWB) pour la suite d'ARIA et CONVERS, portant sur (1) l'analyse des besoins en formation et (2) l'organisation de cette formation (Trägerschaft).
II. Commission "Formation continue dans le domaine des dépendances" : Commission d'experts, issue des propositions de la KWB, mandatée pour la coordination d'un système de formation continue et de perfectionnement professionnel des intervenants en toxicomanie.
9. OSEO : Bureau de promotion "Travail et logement pour les personnes évoluant dans le monde des drogues illégales" de l'œuvre Suisse d'Entraide Ouvrière (OSEO).
10. Projet Migrants-Santé : Projet d'information de la population générale de chaque communauté et de formation de médiateurs issus de ces communautés. Poursuit les mêmes objectifs que le Service Migration de l'OFSP en matière de mobilisation et de sensibilisation de la société et des autorités aux besoins des migrants.
11. PROVE : Projet de recherche en prescription de stupéfiants sous contrôle médical (PROVE).
12. RADIX : Bureau de promotion des projets de prévention dans les communes. Ce bureau est confié à la fondation "RADIX Promotion de la santé".
13. SCHULTEAM : Promotion et diffusion du projet "Schulteam" (prévention secondaire dans les écoles, vise l'implication de l'établissement scolaire comme collectifs pour faire face aux situations de crise).
14. I. Santé Jeunesse : Projet de promotion de la santé dans les écoles,
II. Ecoles et Santé : Programme-cadre de soutien financier pour des projets favorisant la santé dans les écoles.
15. SMAT : Promotion du programme "méthode élèves-multiplicateurs sensibilisation alcool et tabac" (Schüler Multiplikatoren Alkohol und Tabak) SMAT/MESAT.
16. spectra : Magazine de prévention et de promotion de la santé "spectra". Information sur l'évolution des projets de l'OFSP.
17. supra-f : Projet de recherche en prévention (supra-f).
18. Voilà : Projet de promotion de la santé et prévention des dépendances dans les associations de jeunesse. L'OFSP veut étendre ce projet au niveau national.

Pour une description de ces projets : se référer à l'en-tête des fiches comprises dans les chapitres 3 et 8.1.

Revue de la littérature

Parallèlement à cette sélection, une revue de la littérature a été effectuée, visant notamment à réunir des informations sur la pratique de la délégation dans les autres administrations fédérales, ainsi que des références théoriques.

Cette revue de la littérature a été effectuée grâce aux bases de données informatisées des universités (Sybil, Catalogue Rero, Medline), au site internet de l'administration fédérale (www.admin.ch) qui permet notamment d'avoir accès au Recueil systématique du droit fédéral, mais aussi grâce à des entretiens téléphoniques réalisés au sein de l'administration fédérale (OFPER, OFJ) et dans les universités de Genève (Faculté de droit) et de Lausanne (IDHEAP).

Entretiens portant sur la genèse des projets

Un dernier élément de cette phase préparatoire a été de reconstituer l'histoire de chacun de ces projets, ce qui a été fait à l'aide d'entretiens successifs et en face-à-face avec à nouveau la sollicitation du chef de la section Intervention-drogue. En effet cet "informateur-clé" nous a permis d'entrevoir les conditions initiales de la délégation, les perspectives, stratégies et hypothèses de l'OFSP sur l'ensemble des projets sélectionnés. Ces notions ont été par la suite confrontées aux témoignages des autres acteurs impliqués dans cette étude : le responsable du projet au sein de l'OFSP (pilote) et le délégataire.

4.1.2 Phase 2 : Récolte des données

La deuxième phase a porté essentiellement sur la récolte de données qualitatives à l'aide d'entretiens face-à-face et téléphoniques. Deux catégories d'acteurs avaient été identifiés pour ces entretiens : les responsables des projets délégués au sein de l'OFSP (déléguant) et les responsables de la réalisation de ces projets (délégataires).

En tout (phase 1 et 2), une vingtaine d'entretiens ont été réalisés (cf. liste en annexe 0) sur le thème de la délégation. Les entretiens avec l'informateur-clé visait la reconstitution du cas, en particulier l'origine du projet, la fonction déléguée et l'hypothèse de délégation. Pour les délégataires, nous avons utilisé un guide d'entretien semi-structurés (cf. annexe 10.4.4), tandis que pour les responsables de projet à l'OFSP (pilote), la structure de l'entretien était adaptée à chaque cas. En effet, l'entretien visait à obtenir un complément d'information sur les thèmes abordés avec l'informateur-clé (genèse du projet), notamment sur le pilotage du projet, et un croisement de l'information fournie par le délégataire.

Au cours de tous ces entretiens, une récolte de documentation a pu être effectuée de manière à compléter la documentation déjà existante à l'UEPP.

L'ensemble des entretiens en face-à-face ont été enregistrés. Ils ont ensuite été retranscrits intégralement. A noter que pendant cette phase de récolte des données, une base de données (Microsoft Access) a été créée pour recueillir et gérer les multiples informations en provenance de ces projets, puis pour rassembler le matériau nécessaire pour la phase suivante. Ceci a permis ainsi une approche systématique de l'analyse qualitative en utilisant notamment des mots clés.

4.1.3 Phase 3 : Analyse qualitative

La troisième phase de cette étude a été marquée par l'application d'une grille d'analyse qualitative permettant de synthétiser l'information recueillie sur les projets et de les comparer entre eux (cf. annexe 0). Chaque délégation a donc été analysée d'après cette grille, ce qui a produit une fiche

descriptive pour chacune des délégations (cf. chapitre 5, 10.1). Cette grille d'analyse distinguait deux catégories de projets : ceux dont l'information était très détaillée, c'est-à-dire au bénéfice d'entretiens et de documents pertinents (comme des rapports d'activité ou d'évaluation), et les projets dont l'information n'a été recueillie que de manière sommaire.

Cette contrainte a eu pour principale conséquence que la partie descriptive de l'étude de ces délégations a porté sur les 18 projets sélectionnés, tandis que la partie évaluative n'a pu être appliquée que sur les 11 projets analysés plus en profondeur.

Répartition selon le degré d'analyse :

1. Analyses détaillées

ARIA & CONVERS

Bureau de promotion d'aide à la survie (OSEO)

Bureau de promotion des projets de prévention dans les communes (RADIX)

Campagne "Drogues ou Sport?" & Service Drogue et Sport

Centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogue COSTE

Le fil rouge

INTERNETZ

Mandat à la Koordinationsstelle für Weiterbildung de l'Université de Berne (KWB) & Coordination d'un système de formation continue des intervenants en toxicomanie (confié à une commission d'experts)

Projet Migrants-Santé

Santé Jeunesse & Ecoles et santé

Voilà

2. Analyses sommaires

fantasy

INFOSET DIRECT

Magazine de prévention et de promotion de la santé "spectra"

Projet de recherche en prévention supra-f

Projet de recherche en prescription de stupéfiants sous contrôle médical PROVE

Promotion du programme "méthode élèves-multiplicateurs sensibilisation alcool et tabac (Schüler Multiplikatoren Alkohol und Tabak)" SMAT/MESAT

SCHULTEAM

Description des grilles d'analyse

Parmi toutes les données récoltées sur les projets, et répertoriées dans une base de données, nous avons décidé de porter l'analyse sur une certaine partie de cette information. Cette information a été synthétisée de manière systématique selon une grille d'analyse comprenant des rubriques remplies d'après des règles identiques pour tous les cas (cf. annexe 0).

Cette grille est un guide pour l'analyse des différents cas, de manière à garantir une certaine cohérence au cours de l'extraction des données. Elle a été utilisée pour synthétiser l'information contenue dans les dossiers, souvent volumineux et de sources multiples, qui ont été constitués pour chaque projet.

Comme cela est décrit ci-dessus, les cas ont été analysés selon deux niveaux d'approfondissement, ce qui requiert deux grilles d'analyses : une grille détaillée et une grille sommaire. La seconde est identique à la première, mais elle est tronquée de tous les aspects exprimant un jugement de valeur.

Une fois ces grilles d'analyses complétées, celles-ci ont été intégrées dans le présent rapport sous forme de "fiches" constituant les analyses de cas, cf. chapitres 5 et 10.1.

Sources (cf. annexe 10.4.3)

Ces fiches se fondent principalement sur l'information recueillie à l'OFSP pour tout ce qui concerne la première partie de la grille, se rapportant essentiellement aux origines du projet et à la stratégie de l'OFSP en la matière (rubriques concernées : fonction déléguée, fonction non-déléguée, motif de déléguer, hypothèse, sélection du délégataire, but du projet). Pour cette partie descriptive, l'information provient donc essentiellement des entretiens avec notre informateur-clé à l'OFSP (M. Philippe Lehmann) et des responsables de ces projets au sein de l'OFSP (les pilotes).

Pour la deuxième partie de la grille qui est consacrée aux aspects de gestion, de résultats et d'évaluation (rubriques concernées : pilotage, résultats, problèmes rencontrés, commentaire, évaluation de la délégation, conclusions, recommandations), l'information provient de plusieurs sources, que ce soit des entretiens avec les chefs de projet (délégataire), des documents écrits (rapports d'activités, documents divers) ou même des évaluations de ces projets. C'est ce matériau que le chercheur a tenté d'analyser, de synthétiser et - évaluation oblige - d'exprimer sur cette base un jugement sur la pratique de la délégation. A noter qu'à la fin de chaque fiche figure la mention des sources utilisées.

Synthèse

Une fois les fiches réalisées pour chaque délégation, nous avons procédé à une analyse transversale des catégories de la grille qualitative. Ce matériau a permis d'effectuer une synthèse de l'information recueillie. Les catégories qui ont été analysées transversalement sont au nombre de 12 pour les analyses détaillées : fonction déléguée, fonction non-déléguée, motif de déléguer, hypothèse, sélection du délégataire, but du projet, mode de pilotage, résultats, problèmes rencontrés, évaluation, conclusion, recommandation. Les catégories pour les analyses sommaires sont au nombre de 7 : fonction déléguée, fonction non-déléguée, motif de déléguer, hypothèse, sélection du délégataire, but du projet, mode de pilotage.

Finalement cette phase d'analyse qualitative s'est terminée avec l'évaluation non seulement de chaque délégation prise isolément, mais aussi des modes de délégation pratiqués au sein de l'OFSP. Les conclusions ainsi que les recommandations ont été produites à partir de ces évaluations.

4.2 TYPOLOGIE DES DIFFERENTS PROJETS

Suite aux résultats de la phase I de cette étude, nous nous sommes aperçu qu'il était possible de regrouper les projets en trois catégories, selon leur "vocation" (cf. ci-dessous). Ce regroupement s'avère fort utile pour la classification et la présentation de ces cas de délégation qui au départ n'avaient aucun dénominateur commun explicitement déclaré (projets "uniques et sur mesure").

On trouve en effet que les projets sélectionnés sont soit :

1. Des **centrales de promotion** qui sont chargées de soutenir financièrement, de coordonner et de développer des projets "venant de la base". Le projet appartenant à cette catégorie est en fait une plate-forme qui effectue un relais entre l'OFSP et l'intervention directe (sur le terrain).
2. Des **centrales de programmation** qui sont en charge d'un projet issu de l'OFSP dont elles assurent la direction. Le projet correspond ici à une structure de pilotage de l'intervention directe.
3. De l'**intervention directe** ou de la **multiplication de projet**, ce qui veut dire que ce sont des projets qui sont soutenus par l'OFSP soit pour permettre leur réalisation, soit pour stimuler leur propagation à l'échelle nationale.

Ce regroupement sera utilisé dans un certain nombre de tableaux de ce rapport. Il est significatif dans la mesure où les différences entre ces types de projet sont fondamentales quant à leur nature et à leur mission.

Tableau 2 Répartition des cas de délégation selon les types de projets

Type de projet	Nom du projet	Domaine d'activité
Centrale de promotion	Centrale "COSTE"	traitement
	le fil rouge	prévention-foyers de jeunes
	funtasy	prévention-loisirs
	Bureau "OSEO"	réduction des dommages
	Bureau "RADIX"	prévention
Centrale de programmation	Ecoles et Santé	prévention écoles
	Mandat "KWB", Commission "Formation"	formation-intervenants
	Projet Migrants-Santé	prévention-communautés de migrants
	Recherche "PROVE"	recherche-thérapie-réduction des dommages
	Santé Jeunesse	prévention écoles
	Recherche "supra-f"	recherche-prévention
Intervention directe et multiplicateur de projet	ARIA, CONVERS	formation-intervenants
	Campagne "Drogues ou Sport ?", Service Drogue et Sport	formation prévention-thérapie,
	INFOSET DIRECT	coordination-traitement
	INTERNETZ	coordination-prévention-communautés de migrants et sensibilisation des communes
	SCHULTEAM	prévention-écoles
	Promotion du programme "SMAT"	prévention-écoles
	Revue "spectra"	information-intervenants
	Voilà	prévention-sociétés de jeunesse

5 RESULTATS DES ANALYSES DETAILLEES

5.1 CENTRALES DE PROMOTION

5.1.1 Bureau de promotion d'aide à la survie (OSEO/SAH)

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1995 - 1999	CHF 3'574'000	1999 - 2003	CHF 4'961'160

Contexte/environnement

Le Bureau de promotion "Travail et logement pour les personnes évoluant dans le monde des drogues illégales" a été créé au sein de l'Œuvre Suisse d'Entraide Ouvrière (OSEO). Cette institution était active depuis de nombreuses années auprès des populations marginalisées au moment de l'octroi du mandat de l'OFSP, mais n'était pas particulièrement spécialisée en matière de toxicomanie. Le mandat de l'OFSP a permis la création de toute pièce de ce Bureau de promotion, correspondant ainsi à une extension de cette institution de manière à profiter de son expérience en matière d'assistance de personnes marginalisées et de son réseau national déjà bien établi. Ce Bureau de promotion est chargé de soutenir une bonne partie des activités qui entrent dans le cadre du "troisième pilier" (réduction des risques et aide à la survie) de la politique suisse en matière de toxicomanie, en particulier les activités de soutien et de réinsertion sociale grâce au travail et au logement. Actuellement, une extension du contrat aux autres activités non médicalisées (prévention VIH/sida et des hépatites, distribution de seringues, etc.) du secteur réduction des risques a été ajoutée au mandat.

But du projet

Le Bureau de promotion a pour but de favoriser l'engagement des autorités et des professionnels, d'améliorer la qualité de l'offre et de soutenir la mise en place de nouvelles structures par des aides au démarrage. Ce soutien s'effectue suite à une analyse régulière des besoins quantitatifs, qualitatifs ou plutôt structurels. L'OFSP veut ainsi améliorer la qualité de l'aide à la survie et professionnaliser les intervenants.

Motif de déléguer

D'après l'OFSP, le motif de déléguer vient essentiellement des recommandations issues d'un premier mandat de l'OSEO (inventaire) qui a donné lieu à la rédaction d'un manuel. Par souci de détail, nous faisons ici une exception à notre règle de compléter cette rubrique uniquement avec l'avis de l'OFSP. En effet, selon le délégataire, il y a eu au moins trois motifs de réaliser ce bureau de promotion à l'extérieur de l'office. Le premier motif est un souci d'efficacité, dans le sens où la proximité de l'OFSP avec le "terrain" est très relative et qu'il est beaucoup plus facile pour une institution plus proche de ce type d'activité d'intervenir. Il était notamment admis qu'il y avait des résistances à appeler l'OFSP. Le deuxième motif est d'ordre socio-politique, dans le sens où le fait de confier ce mandat à une institution non-spécialisée dans la toxicomanie a eu pour effet de décloisonner ce secteur social d'intervention. Le troisième motif est relatif aux circonstances, car il y avait un réseau de connaissance entre l'OFSP et l'OSEO qui avait reçu le premier mandat d'inventaire de ce qui existait dans le domaine du travail et du

logement. L'OFSP rejoint son partenaire sur le motif de l'efficacité, car il décrit la situation de la manière suivante : "L'OSEO est plus à même de réaliser cette tâche que l'OFSP, parce qu'il y a beaucoup de travail de terrain direct que l'OFSP ne peut pas faire. L'OFSP n'a pas peur du terrain, mais il ne peut pas passer tout son temps sur le terrain, notre fonction étant plutôt d'ordre stratégique, dans le choix des options et dans le pilotage."

Fonction déléguée

Le Bureau de promotion "Travail et logement" est chargé de trois fonctions principales : faire de la promotion du travail social dans le domaine de l'aide à la survie, de stimuler la mise en réseau des acteurs impliqués dans ce domaine et de gérer les demandes d'aides financières au démarrage. Comme fonctions secondaires, ce bureau de promotion assume également des tâches de documentation, d'information et de publication. A ces fonctions reconnues par le partenaire, l'OFSP ajoute (ou précise, mais cela n'est pas clair dans le mandat!) celles de favoriser l'acceptation de ce domaine d'activité et de responsabiliser les autorités cantonales et locales. Récemment une fonction d'enseignement a été ajoutée au contrat, de manière à transmettre l'expérience accumulée par ce Bureau de promotion aux intervenants dans le cadre des formations existantes.

Fonction conservée

Au début du projet, les questions de stratégie, de définition des objectifs, de mode d'intervention et même de gestion étaient largement décidées ou influencées par l'OFSP. Suite à un renouvellement de personnel de part et d'autre, une période floue a interrompu cette répartition et actuellement ces fonctions sont plutôt entre les mains du Bureau de promotion. L'OFSP délègue désormais la quasi totalité des fonctions non médicalisées d'aide à la survie et se contente de suivre de près les activités de son partenaire à l'OSEO.

Hypothèse sur l'efficacité^f

L'OFSP estime que si le projet est confié à un acteur plus proche du terrain, alors le programme d'impulsion dans le domaine de l'aide à la survie va être plus efficacement mis en oeuvre. Et si le mandat est confié à un partenaire qui dispose d'un réseau national, l'impulsion sera plus largement et rapidement répandue.

Sélection du délégataire

L'OFSP invoque l'expérience acquise par l'OSEO pendant la réalisation d'un précédent mandat (inventaire) qui les a placés en mesure de mieux remplir cette tâche que certains de leurs prédécesseurs, puisqu'ils possédaient déjà tout un savoir-faire, avec des modes d'emplois pour monter et faire aboutir un projet. De plus, l'OSEO, bien que non spécialisée dans la toxicomanie, a des activités comparables d'intégration de marginaux où cette institution est reconnue. Une dernière raison pouvant expliquer le choix de l'OSEO comme délégataire recoupe le 2ème motif précédemment évoqué, à savoir la volonté de l'OFSP d'ouvrir le secteur de l'intervention sociale en matière de toxicomanie à une "nouvelle" institution, de manière à décloisonner ce secteur.

Pilotage

Le Bureau de promotion "Travail et logement" est qualifié par l'OFSP de véritable bras-à-rallonge. Cela signifie en principe qu'au niveau du pilotage, il y a une intense activité de direction, d'information et de coordination. Comme ce projet a vécu trois phases, on dira que ce qualificatif de bras-à-rallonge est

^f NB: Dans cette rubrique, la formule utilisée sera toujours du type "si..., alors..."

légitime concernant la première phase. Dans la deuxième, le pilotage a notablement diminué, ce qui a eu pour effet indirect de renforcer l'autonomie du Bureau de promotion. La troisième phase a entériné ce phénomène en rétablissant toutefois un échange régulier d'information de manière à ce que l'OFSP soit bien au courant des agissements de ce "bras-autonome". Si au début la stratégie et les objectifs étaient du ressort de l'OFSP, il y a eu un déplacement de ces fonctions, entre la 1ère et la 3ème phase, vers le délégué qui s'est vu ainsi renforcé dans son autonomie. Il existe un groupe d'accompagnement de ce projet qui se réunit 4 fois par an. Ce groupe est composé de 3 personnes : 1 membre du Bureau de promotion, 1 membre de l'OSEO et 1 membre de l'OFSP.

Résultats

Le Bureau de promotion "Travail et logement" existe et est très actif. S'il était un "débutant" dans le domaine de la toxicomanie au début de son activité, ce bureau de promotion a progressé vers une position où il est reconnu par les professionnels de la branche et il bénéficie d'une bonne confiance. A la fin de la période, une grande partie de l'aide au démarrage a été distribuée, le solde ayant été utilisé à prolonger le mandat du Bureau de promotion.

Forces

La centrale de promotion a été mise en place après une analyse des besoins, de l'offre et des lacunes dans ce domaine.

L'allocation très souple du financement (prolongation du mandat avec le solde) a été particulièrement bien vécue par le partenaire, qui l'a décrite comme un mode de gestion particulièrement moderne, et apparenté à du "New public management".

Problèmes rencontrés

L'effet multiplicateur de la structure OSEO a relativement bien fonctionné (8 cantons sur 20), mais un développement de savoir-faire à la mesure des ambitions de départ n'a pas pu se réaliser au sein de l'OSEO. Cela est dû notamment à la forte progression du chômage pendant cette période qui a eu pour conséquence de fortement solliciter, voire déborder l'offre de services de l'OSEO, et d'empêcher un développement stratégique en faveur du Bureau de promotion. De plus certaines fonctions que l'OSEO devait assumer, telles que l'administration, la multiplication et l'interprétation politique (c'est-à-dire l'adaptation aux politiques locales), ont été ajoutées de fait au cahier des charges du Bureau de promotion (chargé lui de l'observation, du soutien et du développement). Ce transfert de fonction n'était pas prévu et a surchargé le Bureau de promotion. Ces difficultés de mise en œuvre ont eu pour conséquence de désolidariser le Bureau de promotion de l'institution OSEO, pour devenir en fait une entité séparée, uniquement "abritée" par l'OSEO. Du côté des relations avec l'OFSP, c'est plutôt les conséquences d'un renouvellement de personnel qui a engendré une période de flou et de manque d'informations, puis de réajustements nécessaires avec la nouvelle personne responsable de ce dossier à l'office.

Commentaire

On peut se demander si le groupe d'accompagnement est véritablement utile, car il est composé des mêmes personnes qui sont en charge quotidiennement du projet. Un changement de personnel à l'OFSP engendre une assez longue période de flou (6 mois, sans compter la mise en condition du nouveau venu) qui fragilise considérablement la délégation. Ici le dénouement est heureux, mais les rôles sont tout de même inversés. Par ailleurs, le cahier des charges de ce Bureau de promotion semble disproportionné en regard de ses ressources humaines (1 poste à plein temps, réparti entre le responsable de projet et sa secrétaire).

Evaluation de la délégation

L'hypothèse se vérifie partiellement. En effet pour ce qui est de la tentative de se rapprocher du terrain via un acteur plus proche pour agir de manière plus efficace, cela est réussi. Par contre, pour l'effet institutionnel recherché, cette attente ne semble pas être satisfaite de manière très significative. Cet échec est, selon les acteurs, dû aux conditions conjoncturelles qui ont empêché l'OSEO de s'impliquer plus massivement dans ce projet pour se concentrer sur les questions de chômage. Ici la stratégie d'implantation du projet n'a pas fonctionné comme prévu, ce qui a eu pour conséquence d'isoler le Bureau de promotion par rapport à son institution d'accueil, et à le placer dans une situation de négociation triangulaire: Bureau de promotion-OSEO-OFSP. Le partenaire apprécie toutefois la manière "très ouverte" de l'OFSP de piloter ce projet, ce qui laisse une grande place à l'initiative et aux modifications. Le partenaire admet toutefois que le style de pilotage est bien adapté aux situations qui fonctionnent bien, mais que si ce n'était pas le cas, l'OFSP arriverait trop tard car le partenaire constate une gestion trop distante. Cette supposition s'avère se retrouver dans les faits, car la fonction de multiplicateur est inscrite dans le mandat de l'OSEO et celle-ci n'est pas assumée. Cette lacune a été relevée à la fin de la première phase déjà, mais n'a toujours pas été corrigée. Finalement, l'hypothèse de "décloisonner" le secteur d'intervention sociale en matière de toxicomanie ne se vérifie pas auprès du partenaire. Celui-ci a construit sa réputation dans ce secteur en se présentant sur mandat de l'OFSP plutôt que membre de l'OSEO. Selon le Bureau de promotion, cette position aurait été vécue plutôt comme un handicap, car il anticipait des réactions de type protectionniste de la part des institutions existantes à l'égard de l'OSEO.

Conclusion(s)

- Au vu de cette expérience, il semble que l'OFSP ait une stratégie qui se justifie lorsqu'il désire se rapprocher du terrain en déléguant une partie de ses activités à un partenaire. L'apport supplémentaire de l'OSEO n'a pas eu lieu, et ce constat reste inchangé depuis maintenant deux ans (fin 1996) : le partenaire OSEO n'a pas pu renforcer l'action du partenaire Bureau de promotion "Travail et logement". L'OFSP n'a encore rien entrepris par rapport à ce constat.

Recommandation(s)

- Au minimum, le mandat OSEO doit être revu, les conditions contractuelles précisées et les rôles des différents partenaires spécifiés. D'ailleurs des propositions de la part du Bureau de promotion dans ce sens ont déjà été faites.
- Si une augmentation des moyens n'était pas attribuée au Bureau de promotion pour qu'il puisse assumer les charges pour lesquelles l'OSEO s'était engagé, alors un appel d'offres devrait être lancé pour trouver un nouveau partenaire qui puisse soutenir efficacement le Bureau de promotion existant.

<i>Délégataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
OSEO	Réinsertion, Travail, Logement	I. Centrale de promotion	Réflexif

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien chef du projet (délégué),*
3. *Fiche contrôlée par le délégué*
4. *OSEO (1995) Critères pour l'allocation d'aides financières au démarrage. Berne : OSEO (SAH).*
5. *SAH (1996) Eine Promotionsstelle des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks: Jahresbericht 1995-1997. Bern: SAH (OSEO).*

5.1.2 Bureau de promotion des projets de prévention dans les communes (RADIX)

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1993-1995, puis 1995-1998	CHF 1'637'000, puis CHF 1'929'000	1999 - 2001	CHF 2'000'000

Contexte/environnement

L'OFSP a confié à la fondation "RADIX Promotion de la santé" la mission de créer un "Bureau de promotion des projets de prévention dans les communes" pour le compte de la Confédération. La fondation RADIX Promotion de la santé a été créée lors de la fusion en 1992 de deux institutions : la "Fondation suisse pour l'éducation à la santé", créée en 1972, et " RADIX promotion de la santé dans les communes", créée en 1982. L'OFSP n'a pas joué de rôle particulier dans la création de cette fondation.

But du projet

Le programme de promotion veut combler l'absence de coordination supracantonale de l'offre en matière de prévention. L'OFSP cherche ainsi à équilibrer l'offre de prévention entre l'abondance des grandes villes, en regard des éventuels besoins de petites communes en périphérie. L'OFSP veut également, par des actions ponctuelles de "relance" (généralement plus chères), soutenir le travail de prévention à long terme effectué dans les communes.

Motif de déléguer

L'OFSP n'avait pas le temps et les compétences nécessaires pour faire un réel accompagnement des communes. De plus il accorde une certaine importance au soutien des initiatives de base, de même qu'à sa politique de prévention dans les "settings" (lieux de vie). Le problème était qu'un "petit" mandat (< CHF 5'000) pouvait engendrer la rédaction d'un contrat d'une vingtaine de pages. Un partenaire externe à l'administration fédérale pouvait simplifier les procédures. De plus, l'OFSP savait qu'il pouvait bénéficier d'un savoir-faire existant à la fondation RADIX et d'une synergie avec la mission fondamentale de celle-ci.

Fonction déléguée

L'OFSP a délégué la gestion supracantonale des projets de prévention des dépendances. Cela revient à faire de la promotion à l'échelle nationale des offres de prévention existantes. Le Bureau de pro-

motion peut ainsi financer et soutenir des petits projets de prévention, mais il est aussi un partenaire de dialogue avec les communes qui veulent entreprendre des actions de prévention. C'est une sorte de plaque tournante des actions entreprises par les communes. Une fonction de "représentation de la prévention à l'étranger", ainsi qu'une quête de nouvelles idées est venue s'ajouter au mandat.

Fonction conservée

Pratiquement tout est délégué. L'OFSP ne garde que le contrôle annuel de l'allocation des fonds par rapport au type de projets subventionnés, et la définition des lignes directrices pour le travail.

Hypothèse sur l'efficacité

Un partenaire au bénéfice d'une longue expérience de la promotion auprès des communes et disposant d'un réseau à l'échelle nationale est mieux placé que l'OFSP pour assurer la promotion et la coordination de projets de prévention. Si cette fonction est confiée à un partenaire efficace, alors l'OFSP aura plus de temps à consacrer à ses autres responsabilités.

Sélection du délégataire

Il n'y a eu aucun appel d'offre car le partenaire envisagé, la fondation RADIX était, selon l'OFSP, le seul acteur en Suisse à avoir ce savoir faire, cette fonction, et cette légitimité. De plus ce choix semblait faire l'unanimité dans le monde professionnel, car un collaborateur de RADIX disposait déjà d'une large expérience dans ce type d'activité.

Pilotage

Au début du projet (cf. les deux premières années), le contrôle était plus fort. Ensuite le pilotage est devenu plus simple et l'OFSP est devenu plus souple. Aujourd'hui le pilotage est qualifié de "très distant" par l'OFSP et de très "pragmatique" par le partenaire. La clarté du mandat lui permet de rester peu impliqué dans la conduite de ce mandat. Le partenaire relève qu'un non changement de personnel au sein de l'OFSP est aussi une condition de ce type de pilotage. Une liste trimestrielle des projets locaux soutenus grâce à l'argent de la Confédération est remise à l'OFSP. Le point fort de ce pilotage consiste essentiellement à vérifier qu'il n'y pas de chevauchement avec le programme-cadre Ecoles. Lors du dernier renouvellement de contrat, l'OFSP a demandé une accentuation de la promotion vers 2-3 modèles privilégiés, en accompagnement du traditionnel soutien "tout azimut", ce qui a été accepté par le délégataire. Des contacts informels sont assez fréquents. Le nouveau contrat prévoit un groupe d'accompagnement, mais celui-ci reste à constituer. Cette nouveauté est bien vécue car le partenaire RADIX a l'impression de pouvoir lui-même définir les priorités, ce qui lui permet de prendre en considération les nécessités de la base active dans les communes. Il est bien conscient toutefois que l'OFSP introduira aussi ses priorités (allusion à la diffusion du modèle SMAT). L'OFSP est vécu comme celui qui commande parce qu'il paye (expression souvent entendue chez les autres délégataires), mais RADIX a l'impression d'être considéré comme un véritable partenaire.

Résultats

La fondation RADIX se substitue efficacement à l'OFSP dans le cadre de la promotion de la santé dans les communes.

Forces

L'indépendance du délégataire, la construction d'un véritable partenariat entre l'OFSP et le délégataire. Le projet ne nécessite pas beaucoup de pilotage de la part de l'OFSP (gain de temps).

Problèmes rencontrés

Même si la fondation RADIX avait reçu un accord de principe pour le renouvellement de son mandat, la signature du contrat "s'est faite pratiquement le même jour que le début du contrat". Ce retard dans la prise de décision définitive a engendré des inquiétudes chez le partenaire (employés à renouveler en fonction de ce contrat). Du point de vue de l'action, une contrainte réside dans la législation qui sépare les notions de drogues légales et illégales. Cette séparation ne se justifie pas forcément dans les activités de prévention. La fondation RADIX souhaiterait plus de souplesse dans son contrat afin de s'orienter plus globalement sur la promotion de la santé, plutôt que de rester confiné au domaine de la toxicomanie. Cette séparation théorique engendre des difficultés pratiques qui ont été soumises à l'OFSP. La volonté de collaborer de ce dernier a été soulignée, même si les contraintes n'ont pu à ce jour être levées. Une crainte est mentionnée à propos du fonctionnement de l'OFSP, qui parfois "parachute" des projets dont les professionnels ne perçoivent pas bien l'importance, si ce n'est politique! L'OFSP devrait mieux expliciter sa motivation à soutenir ce type de projets. Une partie de l'activité internationale du partenaire n'est pas bien définie dans le contrat, ce qui engendre quelques difficultés. L'OFSP a tendance à "ajouter" des tâches au partenaire qui doit reprendre de temps en temps les termes du mandat, pour justifier un refus d'une activité qui n'était pas prévue.

Commentaire

Le délégué insiste sur la prise de conscience de l'OFSP de l'importance de la construction d'un partenariat. Et ce partenariat dépend de deux facteurs : l'investissement en temps est considérable et celui-ci est totalement perdu s'il y a un changement de personnel à l'OFSP. Un éloignement des deux partenaires en résulte forcément. Le deuxième facteur est lié à la perception de la tâche de l'OFSP qui peut varier de personne à personne. Là aussi, un changement de personnel peut engendrer un changement de contrat. Le délégué souligne également que le souci de l'OFSP concernant l'innovation n'est pas le seul aspect important pour la prévention. L'expérience accumulée, le mûrissement des projets est beaucoup plus important selon lui pour assurer leur efficacité et leur succès.

Evaluation de la délégation

Les hypothèses de délégation se vérifient pleinement. Non seulement cette délégation ne "consomme" pas beaucoup de temps, étant donné que c'est "le plus indépendant des bras à rallonge de l'OFSP", mais en plus l'OFSP bénéficie effectivement d'un savoir-faire que ce partenaire lui apporte au fur et à mesure que le projet se déroule. Cette expérience du partenaire de terrain peut quelquefois faire l'objet de frictions, mais elles sont levées au cours d'explications détaillées des activités (ex : la forte proportion allouée au soutien de pièces de théâtre versus la faible proportion de publications). L'OFSP semble toutefois ne pas avoir de grande maîtrise sur l'allocation des fonds par rapport au type de projets sélectionnés et aux activités de prévention qu'ils contiennent. L'OFSP a réagi à cette situation en introduisant lors du renouvellement de contrat des conditions plus précises sur les types de projets soutenus et par la mise en place d'un groupe d'accompagnement.

Conclusion(s)

- L'OFSP a parfaitement réussi cette délégation par rapport aux objectifs qu'il s'était fixé. Il a toutefois sous-estimé son besoin de contrôle sur la nature des projets soutenus en laissant une grande liberté à son partenaire à ce sujet. Il est contraint désormais de "resserrer" ce contrôle.

Recommandation(s)

- Malgré le grand niveau de confiance qui règne entre ces deux partenaires, des dérapages sont toujours possibles de part et d'autre. L'OFSP ne doit pas oublier que ses partenaires sont liés par

des contrats et qu'il ne peut exiger d'eux plus que ce qui y est spécifié, sous peine de perdre sa crédibilité et de les surcharger.

<i>Déléataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
Fondation RADIX Promotion de la santé	Communes	I. Centrale de promotion	Réflexif

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *Entretien chef du projet (déléataire),*
4. *Fiche contrôlée par le déléataire*
5. *Clech, M. (1996) Actions communautaires en Suisse romande : promotion de la santé, [Berne], Fondation suisse pour la santé RADIX.*
6. *Krebs, H. (1998) Promotion und Unterstützung lokaler Suchtpräventionsprojekte 1995-1997. Evaluationsbericht, Zürich.*

5.1.3 Centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogue COSTE

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1995 - 2000	CHF 1'000'000	à l'étude	-

Contexte/environnement

COSTE est une "centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogues". Elle a été créée le 1er octobre 1995 à l'initiative de l'OFSP, en collaboration avec la Conférence des Directeurs cantonaux des Affaires Sociales (CDAS). C'est une "joint-venture" entre la Confédération et les cantons, dans le sens où la première est responsable de la coordination et les seconds de l'offre de traitements. Cette centrale de coordination fait suite aux recommandations du rapport Reha 2000 qui avait procédé à un inventaire de l'offre de thérapies résidentielles et identifié un certain nombre de lacunes, notamment pour des types de toxicomanes pour lesquels il n'existait pas de places de thérapies adéquates (jeunes, femmes, etc.). Pour assurer la coordination, COSTE offre divers services tels que l'information et la documentation, le conseil, l'élaboration de modèles de financement et propose également une médiation indépendante. Cette centrale a établi une base de données détaillée des institutions de traitement résidentiel en Suisse, qui est également disponible sur le site internet d'INFOSET DIRECT (cf. projet du même nom).

But du projet

Disposer d'une structure de coordination des traitements résidentiels et combler les lacunes dans ce domaine.

Motif de déléguer

L'OFSP fait suite aux conclusions du rapport Reha-2000 et aux lacunes relevées : il fallait une centrale de coordination en matière de traitement résidentiel, il fallait aussi améliorer l'appareil statistique et évaluatif, et le besoin d'un instrument de communication adéquat est également apparu. Par ailleurs, l'OFSP n'est pas légitime pour intervenir dans le domaine de l'offre de traitement puisque cette responsabilité relève des cantons. L'OFSP conçoit son intervention comme un programme d'impulsion, et ce programme nécessite forcément un partenaire au niveau cantonal. Dans ce contexte, l'identité de l'OFSP n'est pas un gain de légitimité et il est préférable que les cantons soient plus "visibles" dans ce programme.

Fonction déléguée

L'OFSP a délégué pratiquement toutes les tâches relevant de sa compétence en matière d'offre de traitement résidentiel. Ainsi la centrale COSTE se charge de l'analyse des demandes de soutien : aides au démarrage pour de nouvelles offres thérapeutiques (qualité, réseau, opportunité, besoin). Cette centrale assure également des tâches de médiations et d'aide à la planification de la politique de l'OFSP dans ce domaine. Elle gère une documentation et assure des tâches de contact, de réseau, d'animation des débats, de recherche de solution et promotion de standards de qualité dans le domaine résidentiel.

Fonction conservée

L'OFSP se réserve la décision finale sur le financement de nouvelles places de thérapie. Le développement de la politique se fait en collaboration avec la centrale COSTE, toutefois selon les circonstances, l'OFSP reprend complètement les rennes pour des questions de légitimité.

Hypothèse sur l'efficacité

D'après l'OFSP, la création d'une centrale de coordination en collaboration avec la CDAS devrait permettre de mobiliser les cantons et ainsi améliorer l'offre de traitement résidentiel.

Sélection du délégataire

La CDAS a été choisie car c'est une institution intercantonale qui a participé au groupe de réflexion. Elle est de plus légalement compétente, et "la mieux placée" pour abriter ce programme.

Pilotage

Il n'y a pas de pilotage réel. Les contacts se font au quotidien. Le financement de nouvelles places de thérapie est examiné par une commission de contrôle et d'accompagnement, composé de 2 membres de l'OFSP, de 2 membres de l'OFAS (qui a refusé de participer), de 4 représentants des "cantons"⁸, et de 4 intervenants (professionnels). La réunion de cette commission est mensuelle.

⁸ Membres de la Conférence des délégués cantonaux aux questions de drogue (Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen - KKBS)

Résultats

La centrale existe et est opérationnelle: un certain nombre de demandes ont été soutenues et des actions ont été menées (conseil, animation de réseau, interventions politiques, etc.).

Forces

L'OFSP a réussi son alliance avec un partenaire cantonal (CDAS). La centrale de promotion COSTE reprend avec succès la tâche de coordination confiée par l'OFSP, et comble progressivement les lacunes existantes. Par ailleurs cette centrale reprend une bonne partie de la stratégie de l'OFSP dans le domaine du travail politique de persuasion et d'animation du réseau d'acteurs, ce qui en fait un partenaire très complémentaire.

Problèmes rencontrés

La définition du mandat n'est pas réaliste et sous-estime les ressources humaines nécessaires à la réalisation des tâches prévues. Les contacts avec l'OFSP se sont raréfiés suite au départ d'un collaborateur de l'office. Le remplacement de cette personne ne garantit pas les mêmes conditions de partenariat. La circulation de l'information se fait par le biais de connaissances, et non plus avec la personne de référence (pilote). La contractualisation des aides financières sur les nouveaux projets n'est plus assurée par l'OFSP et c'est la centrale qui récolte les réclamations, qui encourage les gens à recommencer les démarches, etc. Les informations sur les perspectives politiques de l'OFSP ne sont plus connues de COSTE, par conséquent cette centrale ne peut plus soutenir la politique de l'office dans ses contacts extérieurs comme c'était le cas précédemment. Ainsi la fonction de "voix de l'OFSP", de diffusion et d'explication de sa politique ne peut plus être assurée. L'OFAS a refusé de participer à la commission de contrôle de COSTE, ce qui semble être en rapport avec cette fonction de "voix de l'OFSP", à laquelle l'OFAS refuse probablement d'être assimilé (selon les dires de l'OFSP). Cependant ce refus a pour conséquence de réduire l'impact du travail de la commission de contrôle.

Commentaire

Cette centrale semble "lâchée" par l'OFSP, sans pour autant que ce dernier ne s'en rende compte. Il y a chez le délégataire un sentiment de malaise par rapport aux efforts fournis jusqu'à présent et au traitement actuel.

Evaluation de la délégation

Bien que sous-dimensionné, le projet a pu fonctionner et l'hypothèse se vérifie. Toutefois la continuité de la délégation semble être en péril si une redéfinition du mandat n'est pas élaborée, et satisfaisante pour le partenaire. Cette délégation dépend et trouve son sens au travers de la collaboration serrée entre les deux partenaires. L'OFSP ne tient actuellement pas ses promesses en la matière, et fragilise de ce fait un projet qui semble pourtant important. Si la centrale COSTE est chargée de l'élaboration de la politique en matière de traitement résidentiel, il est étonnant de constater que ce partenaire privilégié et de confiance soit ainsi peu à peu distancé par rapport à l'OFSP.

Conclusion(s)

- Si la forme de la délégation semblait pratiquement sans défaut au départ, la continuité de cette délégation n'est pas assurée, et ce par des négligences qui ne semblent pas justifiées, ni volontaires de la part de l'OFSP.

- Une redéfinition de ce mandat est nécessaire.

Recommandation(s)

- Il s'agit de rétablir impérativement la confiance entre les partenaires si l'OFSP souhaite que cette centrale puisse continuer ses activités dans de bonnes conditions.
- Le contenu du mandat est également à redimensionner et ceci plutôt dans le sens d'une augmentation de ressources au regard de l'importance accordée par l'OFSP jusqu'à présent à ce projet.

<i>Délégataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
COSTE	Traitement et thérapie	I. Centrale de promotion	Réflexif

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *Entretien chef du projet (délégataire),*
4. *Fiche contrôlée par le délégataire.*
5. *COSTE (1995) COSTE, centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogues : généralités, coordination, information-documentation, conseil-soutien, fonction de médiation, Berne.*
6. *COSTE (1997) COSTE, premier bilan de nos activités, 1er octobre 1995 au 31 mai 1997, Berne.*

5.1.4 "Le fil rouge"

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1994 - 1997	CHF 1'000'000 (y.c. évaluation)	1998 - 2002	CHF 960'000 (y.c. évaluation)

Contexte/environnement

L'OFSP a lancé un programme de prévention secondaire à l'intention du personnel des foyers de jeunes. Ce programme a débuté avec une première phase dite de "sensibilisation", menée à l'échelle nationale avec un seul délégataire : l'Association professionnelle suisse pour l'éducation et la pédagogie spécialisée ASJI (SVE). Ce programme proposait d'améliorer les connaissances à propos des dépendances, afin de permettre aux intervenants dans les foyers des pratiques autres que les simples

sanctions disciplinaires. Un bulletin intitulé "le fil rouge" fut publié dans ce cadre et le programme finit par reprendre ce nom. Une deuxième phase du programme intitulée "approfondissement" débuta en 1998 selon une nouvelle formule. Il y a désormais deux délégués : un pour la suisse alémanique et un autre pour la suisse romande et le Tessin. L'OFSP a la responsabilité de faire le pont entre ces deux entités géographiques. Entre ces deux phases, il y eut un changement de partenaire, l'ASJI (SVE) n'assurant pas, selon l'OFSP, la couverture de tous les foyers en Suisse. Ainsi les nouveaux délégués ne sont plus du type "association faîtière", mais des représentants des spécialités engagées dans ce programme (institutions, formation, professionnels).

But du projet

Le projet consiste à sensibiliser les intervenants des foyers de jeunes au thème de la prévention de la dépendance, de suggérer aux directeurs de ces foyers des sessions de formation à la demande à l'intention des éducateurs. Le projet doit aussi permettre aux foyers d'utiliser des ressources spécialisées, c'est-à-dire savoir où trouver des intervenants de prévention qui soient capables de faire des activités avec les jeunes. L'essentiel de l'action devait être sur les directeurs et les éducateurs, pas directement sur les jeunes. Le but était que cet "environnement mieux préparé" des intervenants serve à consolider l'intégration sociale, offre des perspectives de vie intéressantes, et permette de répondre à des situations de crise, en bref, à ne pas laisser les jeunes tout seuls. Pour l'OFSP ce projet est aussi l'occasion de faire passer un message aux cantons, notamment l'idée que ces institutions ont aussi un rôle dans le domaine de la prévention secondaire.

Motif de déléguer

Comme pour les autres actions de prévention, l'OFSP est légitime uniquement pour les actions de coordination, mais il est clair ici que l'on cherche à se substituer à l'action des cantons, jugée insuffisante. L'OFSP veut agir dans les foyers de jeunes, car il a été constaté que l'on y pratiquait des mesures disciplinaires inutiles. L'OFSP souhaite que les foyers de jeunes soient des facteurs non pas d'aggravation, mais de réduction des problèmes. L'OFSP a pour cela besoin d'un partenaire qui soit à la fois proche des foyers, et qui puisse mener ce type de programme sans que l'OFSP soit trop "visible".

Fonction déléguée

L'OFSP délègue deux fonctions liées à la prévention secondaire : (1) la coordination entre les cantons à travers la promotion du projet fil rouge, et (2) la formation des intervenants sur un groupe à haut risque (jeunes dans les foyers).

Fonction conservée

Pendant la première phase tout est délégué, excepté le contrôle de l'atteinte des objectifs du projet. Pour la deuxième phase, l'OFSP adopte une fonction clairement identifiée de liaison entre les parties alémaniques et romandes du programme pour assurer la coordination.

Hypothèse sur l'efficacité

L'OFSP considère que si le projet est confié à un partenaire "de terrain", alors l'action entreprise sera plus légitime et plus durablement effectuée. Et si ce partenaire est en plus une association faîtière des foyers, alors elle permettra de couvrir l'ensemble des foyers de suisse.

Sélection du délégué

Dans la première phase, ce choix s'est fait un peu dans une atmosphère de coïncidence : l'OFSP cherchait une association faîtière pour porter son projet, tandis que l'ASJI lui demandait une sub-

vention. L'OFSP a refusé la subvention, mais a proposé à l'ASJI de prendre le projet Fil rouge. Toutefois ce choix s'est fait un peu vite, car l'OFSP ne s'est pas rendu compte tout de suite que l'ASJI était seulement une organisation faîtière des associations de foyers parmi plusieurs! Il a donc cru que c'était le partenaire idéal, alors que tous les foyers n'étaient pas représentés (1ère génération). Par la suite, les porteurs de la deuxième phase du programme ont été sélectionnés par appel d'offres. Le projet de l'ancien porteur, l'ASJI, n'a pas été retenu car "il n'apportait pas de changements significatifs par rapport à la première phase" et c'est l'Ecole supérieure de travail social (HFS) de Lucerne qui a reçu le mandat pour la partie suisse alémanique. Cette école a été choisie en partie parce qu'elle porte déjà le projet Schulteam, et que l'OFSP trouvait intéressant de pratiquer un peu la même philosophie de projet dans le cadre de Fil rouge. Une société "Fil Rouge", composée de trois acteurs, représentant les foyers, la formation et les professionnels de la prévention, a été sélectionnée pour la partie romande du programme.

Pilotage

La première phase était assortie d'un comité d'accompagnement. Les problèmes rencontrés ont considérablement augmenté les besoins de pilotage de la part du responsable de projet à l'OFSP, sans pour autant permettre de les résoudre. Un conflit de personnes est sous-jacent et ruine les efforts des deux parties. Les termes du contrat n'ont pas pu être respectés. Dans la seconde phase, il y a eu une forte réduction des problèmes, et donc des besoins de pilotage. L'OFSP a une fonction bien identifiée et est en contact avec le projet grâce à celle-ci : il doit faire le pont entre la partie alémanique du projet et la partie romande et tessinoise.

Résultats

L'OFSP désirait plus d'actions de formation dans la première phase, alors que le délégataire optait pour une sensibilisation, déclarant le terrain "pas prêt". L'OFSP a donc dû insister en fin de première phase pour augmenter le nombre d'intervenants ayant suivi une formation. La deuxième phase semble mieux fonctionner après quelques ajustements de départ.

Forces

L'OFSP a su intervenir dans un champ où les cantons avaient de la peine à se mobiliser. Concernant la délégation, un apprentissage et une réelle adaptation, par la modification à la fois du mode de délégation et du choix du délégataire, démontre la capacité de l'OFSP à admettre et à prendre en considération les difficultés qu'il rencontre dans le domaine de la délégation.

Problèmes rencontrés

La plupart des problèmes rencontrés concerne la première phase. Le choix du délégataire s'est fait un peu vite et son potentiel de représentativité s'est avéré en dessous des espérances de l'OFSP. Les termes du contrat ont difficilement pu être remplis en raison d'un conflit de personnes qui a rendu le pilotage quasi inopérant. La deuxième phase a souffert de quelques ajustements de départ à propos de l'identification des acteurs à la dimension nationale du projet (les deux parties du programme voulant opérer de manière indépendante).

Evaluation de la délégation

Dans la première partie du projet, l'hypothèse de délégation ne s'est vérifiée que partiellement. Un choix du délégataire par trop rapidement effectué est à la source de nombreux problèmes rencontrés par l'OFSP dans cette délégation qui n'atteint pas ses objectifs dans sa première phase. Cette négligence, ou manque d'expérience de l'OFSP engendre dans les faits un arrêt des activités du projet pendant 1 an, cela sans compter la phase de démarrage de la deuxième partie du programme une fois

celui-ci relancé avec d'autres délégataires. Cette délégation, difficile dans ses débuts, démontre le manque de préparation de l'OFSP dans la phase qui précède la délégation. Toutefois, celui-ci a tiré les conséquences de ses actes et a été plus prudent lors du lancement de la deuxième partie, en procédant notamment par appel d'offres. L'implication de l'OFSP dans la coordination, imaginée dans la deuxième partie, est une formule intéressante de pilotage qui devrait permettre une maîtrise plus forte du projet par l'OFSP.

Entre les deux phases du programme, on observe un changement de mode de délégation (du type "soutien" au type "centralisé", cf. 6.3.2). Cela confirme la volonté de l'OFSP de s'impliquer beaucoup plus dans la conduite du projet, et partant d'en accroître la maîtrise, qui semblait faire défaut lorsque le mode précédent ("soutien") était en vigueur.

Conclusion(s)

- Au vu de cette expérience, il est désormais décisif pour l'OFSP de bien préparer une délégation avant d'initier la phase de mise en oeuvre, c'est-à-dire de prendre le temps de sélectionner le partenaire institutionnel, et si possible le responsable de projet chez ce partenaire, de réfléchir au type de pilotage et à l'implication de l'OFSP dans le cadre de ce projet.
- Plus généralement, il semble que le mode de délégation "soutien" n'est pas approprié au type d'activité qui consiste à établir une centrale de promotion. En effet au cours du temps et suite aux difficultés qu'il a rencontrées, l'OFSP a complètement abandonné ce mode de délégation à l'égard de ce genre d'activité.

Recommandation(s)

- L'OFSP doit instaurer la phase préparatoire d'une délégation comme une pratique systématique et capitale. Le choix du délégataire doit être particulièrement étudié, de même que le style de pilotage.

<i>Délégataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
1) Association professionnelle suisse pour l'éducation et la pédagogie spécialisée ASJI/SVE	Foyers	I. Centrale de promotion	Soutien
2) Ecole supérieure de travail social de Suisse centrale (Suisse alémanique) et Société simple "Fil rouge" (Suisse romande)	Foyers	I. Centrale de promotion	Centralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP.*
3. *SVE/ASJI (1994) "le fil rouge" : "prévention des dépendances dans les institutions pour enfants et adolescents", 1994-1997. Zürich.*

4. Friedrich, R. and Wicki, W. (1997) *Zusatzerhebung zur Evaluation des Projekts "Suchtprävention in Kinder- und Jugendheim" ("le fil rouge")*, Berne, Universität Bern Institut für Psychologie.
5. Krucker, S. and Wicki, W. (1996) *Evaluation des Projektes "Suchtprävention in Kinder- und Jugendheim" ("le fil rouge"): Schlussbericht*, Berne, Universität Bern Institut für Psychologie.
6. Krucker, S. and Wicki, W. (1997) *Projet "Prévention des dépendances dans les institutions pour enfants et adolescents": Evaluation: version brève*, Berne, Universität Bern Institut für Psychologie.

5.2 CENTRALES DE COORDINATION

5.2.1 Campagne "Drogue ou Sport ?", Service Drogue et Sport

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1992 - 1996	cf. 2ème phase	1996 - 1999 : Service Drogues ou Sport	CHF 3'063'700 (1992-1999)

Contexte/environnement

Ce programme comporte deux phases de mise en œuvre : de 1992 à 1995, et de 1997 à 1999. L'année de transition a été consacrée à l'évaluation et à la réorientation du projet avec un nouveau délégataire. Dans la première phase, ce programme était intitulé "Campagne Drogue ou Sport", ce qui révélait une partie de la stratégie de l'époque, c'est-à-dire la volonté de rendre ce programme de prévention le plus visible possible pour la population, et ceci grâce aux médias. Le sport, comme élément promoteur de la santé, était utilisé par l'OFSP et le Conseil Fédéral comme tribune pour la politique de lutte contre la toxicomanie de la Confédération. A l'origine, le programme prévoyait deux approches. La première visait à développer les compétences des entraîneurs de manière à améliorer la prévention primaire et secondaire auprès des jeunes inscrits dans des clubs de sport (programme "PARTICIPEZ plus", fusion des programmes "PARTICIPEZ" et "MOVE"). La deuxième approche visait à améliorer les compétences des intervenants auprès de toxicomanes afin de les sensibiliser aux vertus du sport comme instrument thérapeutique, d'aide à la survie et de postcure (programme "EN AVANT").

But du projet

Faire de la prévention par le développement des compétences des adultes en contact avec des jeunes, selon deux approches : a) Perfectionnement des entraîneurs sportifs en matière de prévention. b) Formation des intervenants en toxicomanie à la pratique du sport comme thérapie. Un deuxième but, recherché au départ, est une publicité pour l'OFSP à travers une action de prévention bien admise par la population (sport).

Motif de déléguer

Sur la base d'une idée qui est venue de l'extérieur, l'OFSP a décidé de faire un projet expérimental. Celui-ci utilise les propriétés du sport pour faire de la prévention dans deux types de lieux : les clubs sportifs (sport-prévention) et les institutions pour toxicomanes (sport-thérapie). L'OFSP n'a alors pas les compétences en la matière et a besoin d'un partenaire spécialiste.

Fonction déléguée

Conformément aux deux approches de ce programme, l'OFSP délègue deux fonctions : la formation en matière de prévention primaire et secondaire de ceux qui s'occupent des jeunes dans les settings "clubs de sport" et "institutions pour toxicomanes"; et la prévention tertiaire auprès de toxicomanes inscrits dans des institutions par un concept de thérapie par le sport.

Fonction conservée

Tout est délégué sauf le pilotage formel. L'OFSP rappelle les grandes lignes du projet et notamment la diffusion nationale du projet. Son rôle dans les réunions de pilotage est plutôt vécu comme un apport de réflexion, un regard sur le projet, ce que les gestionnaires ne peuvent effectuer car "ils n'ont pas le recul ou le temps nécessaire pour cela".

Hypothèse sur l'efficacité

L'OFSP a imaginé de réaliser cette formation des moniteurs de sport dans le cadre de l'Ecole Fédérale de Sport de Macolin (EFSM), pour que ce type de prévention s'inscrive à long terme dans le programme normal de formation des moniteurs Jeunesse et Sport, et non plus comme une expérience pilote. Donc si cette formation est donnée par un partenaire appartenant à une filière officielle et stable de formation, alors la prévention sera effectuée de manière plus durable que si c'était l'OFSP qui s'en chargeait. De plus un tel partenaire est d'ores et déjà mieux équipé pour ce genre de programme que ne l'est l'OFSP, ce qui est également un facteur d'économie d'échelles. Dans la deuxième approche, il s'agit de tester les vertus thérapeutiques du sport et la faisabilité d'un tel projet. A nouveau le partenaire est mieux équipé pour ce genre de programme que ne l'est l'OFSP.

Sélection du délégué

Dans une première phase, le mandat a été confié au concepteur du projet, qui possède une entreprise privée de conseil. L'OFSP lui a imposé de collaborer avec l'Ecole Fédérale de Sport de Macolin, pour des raisons à la fois de notoriété et d'infrastructures. Dans une deuxième phase, le projet a été attribué à l'association Verband Sucht- und Drogenfachleute Deutschweiz (VSD) pour faire l'intermédiaire entre l'OFSP et ESSM, car deux offices fédéraux ne peuvent se passer des commandes (délégation interne). Toutefois "l'idéal pour l'OFSP" n'a pas pu être obtenu, c'est-à-dire de trouver un délégué qui puisse mobiliser aussi efficacement les milieux professionnels de la toxicomanie que ceux du sport. Plusieurs tentatives de confier le mandat directement à l'ESSM ont échoué, puis le VSD a été choisi sans appel d'offres et sans volonté de sélection, que ce soit de l'institution délégué ou du responsable de projet chez le délégué. Cette lacune a eu évidemment des conséquences sur le projet (cf. ci-dessous "problèmes rencontrés" et "évaluation de la délégation").

Pilotage

Lors de la première phase, l'OFSP avait deux délégués et était directement en contact avec ceux-ci pour chacun des projets menés. Dans la deuxième phase du projet, il n'y a plus qu'un seul délégué, chargé de l'animation du projet, mais qui joue en fait un rôle d'intermédiaire avec l'EFSM qui est chargée de la mise en oeuvre concrète du projet, ce qui crée une sorte de triangulation : OFSP-VSD, VSD-EFSM et OFSP-EFSM. Des réunions régulières sont organisées entre le VSD et l'EFSM, tandis que les contacts de l'EFSM avec l'OFSP sont plus espacés : 2 réunions d'évaluations par an. En cas de besoin, un complément d'information est recueilli lors d'appels téléphoniques informels.

Résultats

Les présupposés sur les effets de prévention primaire et secondaire du programme PARTICIPEZ plus n'ont pas pu être prouvés, mais on peut constater qu'un grand nombre d'entraîneurs ont été

sensibilisés à ce type de prévention et cette formation s'est bien installée à l'EFSM, ce qui permet de toucher un grand nombre d'entraîneurs sportifs à travers toute la Suisse.

Les résultats du programme EN AVANT, destiné aux toxicomanes, sont plus nuancés. Outre des différences de succès entre le secteur ambulatoire (faible succès) et résidentiel (bon succès), c'est la pérennité et la légitimité de ce projet qui est mise en doute dans l'évaluation. La pérennité n'est pas assurée car la durée probatoire est trop courte pour convaincre les institutions de poursuivre l'investissement premier (incitatif) de l'OFSP. La légitimité est également mise en doute car les professionnels expriment des réserves quant aux propriétés thérapeutiques du sport pour certaines catégories de toxicomanes, de même que sur certaines conditions de participation qui, par exemple, imposaient l'abstinence. Par conséquent, le programme EN AVANT a été transformé en une offre de formations et de conseils dans le cadre du Service Drogues ou Sport de Macolin, à l'intention des institutions s'occupant de toxicomanes. C'est désormais aux institutions intéressées de faire la démarche vers l'EFSM.

Forces

Le programme est désormais bien ancré à l'EFSM et un nombre considérable de moniteurs sportifs sont sensibilisés à la prévention. La forme possible de collaboration avec les institutions pour toxicomanes semble avoir été trouvée.

Problèmes rencontrés

Le changement et le choix du nouveau délégataire pour la deuxième phase a engendré un certain nombre de problèmes. L'OFSP ayant perdu beaucoup de temps à essayer de confier directement le mandat à l'EFSM, il a ensuite octroyé le mandat à l'association VSD sans réel processus de sélection du délégataire. Cela a eu pour conséquence qu'une des conditions de base pour la bonne marche du projet n'a pas pu être satisfaite, c'est-à-dire la reconnaissance et la légitimité nécessaire pour agir dans deux mondes aussi différents que l'entraînement de sportifs et l'encadrement de toxicomanes. La triangulation finalement décidée entre OFSP-VSD-EFSM n'est pas toujours très bien vécue par l'EFSM, qui préférerait être directement en contact avec l'OFSP, comme c'était dans le cas dans la première phase.

Commentaire

Il est regrettable que le règlement administratif de l'administration fédérale ne permette pas de procéder à une "délégation interne", ce qui permettrait de faire collaborer deux organes, spécialement lorsque l'un est responsable d'une mission et que l'autre est mieux équipé pour cette mission.

Evaluation de la délégation

La délégation a complètement changé de nature entre les deux phases de mise en oeuvre. S'il s'agit au départ de mener une campagne nationale à divers volets, la deuxième partie du projet correspond plutôt à la mise en place d'une centrale de coordination offrant un certain nombre de services. Le type de délégation a également changé : on passe d'un système à deux délégataires autonomes à un système de triangulation où un seul délégataire fait le relais avec le projet opérationnel. Lors de la réorientation du projet, l'OFSP a dû faire face à une complication administrative qui limitait nettement le champ de son possible. Toutefois, la solution trouvée relève plus du "bricolage" que d'une solution durable, et l'insatisfaction est partagée autant du côté du mandant que de l'exécutant.

Tout au long de ce projet, ce qui frappe c'est la précipitation de l'OFSP, qui veut implanter immédiatement et à l'échelle nationale un mode de faire qu'il juge adéquat. Mais cette précipitation ne permet pas de réfléchir plus avant au choix du délégataire, et surtout au processus qui

permettrait d'implanter durablement le projet, et qui n'implique pas la plupart du temps un nombre suffisant de partenaires de terrain capables de s'appropriier le projet, plutôt que de le subir. L'OFSP veut agir trop vite et trop fort, et l'ancrage ne se fait pas, ce qui signifie en terme de délégation que l'analyse du processus, permettant à toutes les personnes-relais de s'appropriier le projet, est lacunaire, voire insuffisante. Pourtant cet aspect se révèle capital pour le succès du projet. Ce qu'il reste du projet après le relatif échec de la première phase et de sa démesure, c'est peut-être ce qu'il aurait fallu faire au départ, c'est-à-dire mettre à disposition une offre de services (formation, coordination, matériel, subventions) pour que les institutions intéressées s'approprient le projet, et le diffusent ensuite si elles sont convaincues de son efficacité. L'OFSP a su modérer ses ambitions, mais il semble qu'une réflexion initiale sur les mécanismes de délégation lui aurait épargné bien des déboires.

Conclusion(s)

- La délégation avec les partenaires directs semble appropriée au contexte et aux difficultés de mise en oeuvre, mais ce sont les mécanismes d'appropriation par les agents ciblés (institutions) qui ont été négligés. Par ailleurs le choix du délégataire dans la seconde phase n'est pas satisfaisant.

Recommandation(s)

- Pour la suite du projet, il est préférable de trouver à court terme le moyen administratif de déléguer directement à l'EFSM, et de supprimer ainsi cette triangulation artificielle et contre-productive.
- A l'avenir il conviendrait, sur la base de cette expérience, de valoriser beaucoup plus la réflexion sur les probabilités et les mécanismes d'appropriation du projet par les agents ciblés, éventuellement de les tester dans une évaluation de la faisabilité, avant de se lancer dans une mise en oeuvre à grande échelle.

<i>Délégataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
1) Health Econ AG (Roland Maurer) et EFSM (Macolin);	Clubs de sport	III. Projet ou multiplicateur de projet	1) Soutien, Décentralisé;
2) VSD qui délègue à Macolin (formation des entraîneurs)			2) Centralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *Entretien chef du projet (délégataire EFSM),*
4. *Fiche contrôlée par le délégataire (EFSM)*
5. *Anonymous (1997) Jahresbericht der Fachstelle Sucht und Sport, 1.10.1996-30.9.1997, 5852 edn. Magglingen, Eidg. Sportschule Magglingen.*

6. *OFSP (1997) Drogues, ou sport? : Newsletter : une campagne de l'Office fédéral de la santé publique, en collaboration avec l'Ecole fédérale de sport de Macolin. Macolin : EFSM.*
7. *EFSM (1998) Service drogues et sport de l'EFSM : un projet de l'association VSD sur mandat de l'OFSP, Macolin, Service Drogues et sport.*
8. *EFSM (1998) Macolin : revue mensuelle de l'EFSM et de jeunesse + sport, Macolin, Ecole fédérale de sport de Macolin Suisse.*
9. *Eggli, P., Bachmann, N. and Hornung, R. (1996) "Drogues, ou sport?", évaluation globale : rapport final de l'évaluation (version abrégée), Zürich, Institut de psychologie de l'Université de Zürich Division de psychologie sociale, Centre de recherche sociale.*
10. *Lehmann, A. and Weiss, U. (1996) Mouvement, jeu et sport dans le traitement de la toxicomanie en institution thérapeutique (traitement résidentiel) : deuxième partie, guide pratique, Berne/Macolin, Office fédéral de la santé publique ; Ecole fédérale de sport de Macolin.*
11. *Lehmann, A. and Schaub Reisle, M. (1997) Le sport dans la prévention des toxicomanes chez les jeunes : informations de base et suggestions à l'attention des monitrices et des moniteurs de sport, Berne/Macolin, Office fédéral de la santé publique ; Ecole fédérale de sport de Macolin.*
12. *Lehmann, A. (1998) Premier cycle de formation d'intervenants "Mouvement, jeu et sport", novembre 1999-juin 2001, Macolin, Ecole fédérale de sport, Sport avec les groupes spéciaux.*
13. *Thüler, H. and Lehmann, A. (1998) Bewegung und sport in Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs: Projekt "Sport im Straf- und Massnahmenvollzug", November 1996-März 1998, Magglingen, Eidgenössische Sportschule Magglingen.*
14. *Weiss, U. and Lehmann, A. (1996) Mouvement, jeu et sport dans le traitement de la toxicomanie en institution thérapeutique : première partie, principes généraux, Berne/Macolin, Office fédéral de la santé publique ; Ecole fédérale de sport de Macolin.*

5.2.2 Commission d'Experts "Formation dans le domaine des dépendance"

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1995 - 1998	-	1998 - 2001	CHF 1'553'111

Contexte/environnement

Ce projet comporte deux phases. La première a tenté de déterminer les besoins en formation. C'est un projet qui s'est déroulé en parallèle des programmes ARIA et CONVERS. Elle a été réalisée par un institut universitaire bernois: le Service de coordination de la formation continue de l'université de Berne (Koordinationstelle für Weiterbildung - KWB). Cette analyse a produit des recommandations qui ont servi à établir les bases de la deuxième partie du projet, c'est-à-dire la création d'une Commission d'experts, pour mettre en place et coordonner un système de formation continue des intervenants dans le domaine des dépendances (drogue, alcool). La KWB est partie prenante à cette commission, et en assure la présidence.

But du projet

La Commission d'experts a pour but de promouvoir et coordonner une offre de formation, d'en surveiller la mise en œuvre ainsi que la qualité. Le secrétariat de la KWB s'occupe de la gestion du système des modules de formation et assure les tâches administratives.

Motif de déléguer

L'OFSP applique une recommandation du rapport d'évaluation d'ARIA et CONVERS, effectué par la KWB, qui formule le besoin d'une Commission d'experts pour élaborer le dispositif de formation des intervenants. Les tâches administratives qui seraient déléguées au secrétariat de la KWB permettraient à l'OFSP de gagner du temps, plutôt que d'effectuer un travail qu'il considère comme ne faisant pas vraiment partie de son cahier des charges. Une autre raison invoquée concerne un aspect relevant plutôt du processus décisionnel interne à l'OFSP : le projet nécessite un nombre élevé de décisions qui, si elles devaient être prises au sein de l'administration fédérale, provoqueraient une surcharge de procédures à suivre. Par ailleurs, ce processus au sein de l'OFSP est réputé pour être relativement complexe et lent, ce qui motive d'autant plus la délégation. On considère également que c'est beaucoup plus simple pour les exécutants d'un module de formation de travailler avec un secrétariat, lequel rend ensuite des comptes à l'OFSP.

Fonction déléguée

La KWB a assumé diverses fonctions au cours du temps. Dans un premier mandat, elle a été chargée de l'analyse des besoins en matière de formation des intervenants en toxicomanie (Gertsch, 1994). Puis elle a été chargée d'une autre étude thématique (réflexion sur "Quelle nouvelle Trägerschaft?" vs. prestations limitées des associations professionnelles), ainsi que d'une évaluation comparative (Wicki, 1994). A la suite de cette étude, la présidence et l'administration de la Commission d'experts a été confiée à la KWB (référence éthique et professionnelle). Cette commission est chargée de conseiller l'OFSP en matière de formation des intervenants en toxicomanie. Dans ce mandat est compris le développement du concept de formation, la définition des modules de formation, la surveillance de la mise en œuvre des modules, la surveillance de la qualité des formations, la gestion financière des modules, les recommandations concernant l'attribution de ces modules aux candidats (institutions de formation).

Fonction conservée

L'OFSP garde la maîtrise du projet et sa responsabilité. En théorie, il n'est pas tenu de suivre les recommandations de la Commission d'experts (rôle consultatif), mais dans la pratique cette possibilité n'est pas utilisée formellement puisque le responsable du projet à l'OFSP fait également partie de la Commission, et partant en respecte les travaux.

Hypothèse sur l'efficacité

Un groupe d'experts, composé de professionnels du domaine, est plus compétent pour développer une politique de formation. Il bénéficie en plus d'une plus grande légitimité pour qui devrait permettre d'enraciner plus facilement les programmes de formation dans des institutions, des écoles professionnelles. Le montage imaginé est considéré par l'OFSP comme idéal, car la formation est conçue avec l'aide de personnes proches des associations professionnelles, et dispensée par des écoles ou institutions reconnues.

Sélection du délégué

La KWB est l'évaluateur des programmes de formation (ARIA & Convers) et connaît de ce fait bien le domaine, notamment à travers une analyse systématique. Le choix de ce délégué s'est

logiquement imposé par le fait que son directeur fait autorité en Suisse en matière de formation d'adulte, et surtout relativement "désintéressé", n'appartenant à aucun des groupes professionnels concernés (médecins, intervenants sociaux "alcool", la police, etc). Cette position désintéressée s'est révélée très importante par la suite.

Pilotage

Le responsable du projet à l'OFSP est membre de la Commission d'experts, ce qui lui confère la possibilité de prendre une part active au choix des "organismes responsables" (organismes d'un diplôme par catégorie professionnelle) et des prestataires des modules de formation (chargés d'un ou plusieurs cours) ainsi qu'au contrôle de qualité de la délégation.

Résultats

La Commission d'experts est opérationnelle, les modules sont pour la plupart attribués.

Forces

Ce cas bénéficie de l'expérience précédente de l'OFSP en matière de formation de professionnels, puisque c'est la suite donnée aux deux premières phases des projets ARIA et CONVERS, et que les conséquences en ont été tirées. La commission d'experts soulage efficacement l'OFSP et confie à d'autres délégataires le soin de former des intervenants. Ces activités de gestion ne pèsent donc plus sur l'OFSP.

Problèmes rencontrés

Aucun problème de délégation n'a été relevé.

Commentaire

C'est un bon exemple d'un transfert presque intégral de la responsabilité de l'OFSP en matière de planification de la formation des intervenants. L'OFSP participe toutefois de près au pilotage du projet et dispose d'un droit de veto en cas de désaccord.

Evaluation de la délégation

La Commission d'experts semble être un bon moyen de déléguer, tout en renforçant la légitimité de l'intervention de l'OFSP en matière de formation. Toutefois un important pouvoir est alloué à la KWB via la présidence et le secrétariat de cette commission. Si l'OFSP considère en théorie cette commission comme consultative, il s'avère qu'il n'est pas réellement en position d'utiliser son droit de veto, puisque le responsable à l'OFSP fait également partie de la Commission d'experts et que, selon son témoignage, le rôle de supervision de l'office à ce moment est très "formel". La délégation semble en réalité beaucoup plus importante qu'elle n'est décrite, puisque l'OFSP ne conserve en tout et pour tout que la fonction de financement, muni d'un assez hypothétique garde-fou qu'est le droit de veto.

Conclusion(s)

- L'OFSP semble avoir tiré des enseignements de ses expériences précédentes en matière de formation et de délégation.

Recommandation(s)

- Dans le cas présent, il serait judicieux que l'OFSP anticipe les éventuelles difficultés qui pourraient apparaître si le principal dépositaire du pouvoir, la KWB, tentait d'imposer une

politique divergente des intérêts de l'office. La réaction de la Confédération à ce genre de situation doit être connue à l'avance, de manière à ce que la continuité des programmes de formation ne souffre pas de divergences politiques au niveau de l'organe de décision.

<i>Déléataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
KWB (Université de Berne) et Commission d'experts	Formation	II. Centrale de programmation	Centralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *Gertsch, M. (1994) Besoins en formation continue des institutions suisses oeuvrant dans le domaine de la toxicomanie. Université de Berne: Service de coordination pour la formation continue.*
4. *Wicki, M. (1994) Komparative Evaluation zweier Fort- und Weiterbildungsprojekte im Suchtbereich: Studie der Koordinationsstelle für Weiterbildung im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheitswesen, 13 edn. Bern, Universität Bern Koordinationsstelle für Weiterbildung.*
5. *Commission d'experts de l'Office fédéral de la santé publique "Formation dans le domaine des dépendances" (1998) Promotion de la formation continue en matière de dépendance à l'égard de l'alcool et des drogues illégales. Concept. Berne: OFSP.*
6. *Wicki M, Weber K. (1994) Modelle für eine künftige Trägerschaftsregelung. Expertise im Auftrag des BAG, Bern.*
7. *von Matt H-K et al (1996) Concept-cadre pour la formation des spécialistes dans le domaine des dépendances. Rapport final de la Conférence Suisse des Ecoles Supérieures de Service Social (CSESS) / Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Höheren Fachschulen für Sozial Arbeit (SASSA), sur mandat de l'OFSP, Berne.*

5.2.3 Projet Migrants-Santé

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1991 - 1998 (renouvelé en 92 et 95)	CHF 1'000'000/an	1998 - 2002	CHF. 1'150'000/an

Contexte/environnement

Issu des actions de prévention dans le domaine du VIH/sida, ce projet a été rattaché par la suite au Service Migration de l'OFSP. Conçu comme un projet indépendant au départ, il s'est par la suite, et pour des questions d'administration, décomposé en deux parties : le "Service migration" avec un responsables du projet à l'OFSP, et le "Projet Migrants-santé" à l'Institut Tropical de Bâle (ITS), pour le reste des collaborateurs qui sont en fait chacun responsables pour l'ensemble d'une communauté linguistique en Suisse. Cette séparation est avant tout comptable, puisqu'il s'agit en fait d'une seule et même équipe. Le responsable dépend de l'OFSP, et est secondé par un collaborateur de l'ITS. Les responsables de communautés linguistiques utilisent un grand nombre de relais et de médiateurs pour sensibiliser et informer ces communautés.

But du projet

Pour le Service Migration, il s'agit de mobiliser les autorités cantonales pour qu'elles développent des programmes d'intervention-migrants, cela au minimum dans quatre cantons d'ici la fin de l'année 1998, et plus dans les années suivantes. Le but est d'avoir un programme d'intervention-migrants dans le plus de cantons possible.

Pour le Projet Migrants-Santé, il s'agit de rendre accessible la prévention dans les domaines de la dépendance et du sida aux communautés de migrants.

Motif de déléguer

Il s'agit en fait ici d'une forme "d'outsourcing", dû en grande partie à la limitation du personnel qui a été imposée à l'administration fédérale il y a une vingtaine d'années. La solution trouvée pour contourner cette barrière est de passer un contrat avec un partenaire pour qu'il abrite, administrativement parlant, une série de collaborateurs "externes". Mais il semble évident que l'OFSP aurait engagé ces experts s'il n'avait pas rencontré cette contrainte, de manière à disposer en interne des compétences des experts, et à agir ainsi directement en son nom.

Fonction déléguée

Globalement, la fonction déléguée à une équipe de 5-6 experts est de favoriser l'accès à la prévention pour les communautés de migrants et de stimuler leur engagement à cet égard. Plus précisément l'OFSP délègue à ces experts la recherche de la prévention la plus adéquate, la mise en place de l'intervention relayée par des multiplicateurs/médiateurs. Les experts s'occupent ainsi de plus de 100 multiplicateurs qui sont actifs dans les diverses communautés.

Fonction conservée

L'OFSP conserve la direction opérationnelle du projet: le Service Migration fait partie de l'Unité principale Dépendances et Sida. En plus de cela, le Service Migration s'occupe spécifiquement de la

sensibilisation des autorités, participation aux commissions, négociations. Ces tâches étaient initialement déléguées aux experts, mais ceux-ci ont demandé à l'OFSP de les reprendre car ils étaient déjà débordés par la prévention dans les communautés. De plus, leurs compétences n'étaient pas toujours en adéquation avec ces tâches.

Hypothèse sur l'efficacité

Les experts ainsi que les personnes-relais (multiplicateurs / médiateurs), tous issus des communautés ciblées, sont plus à même que l'OFSP de communiquer les messages de la campagne drogue et sida aux populations migrantes, dans leurs langues et leurs cultures.

Sélection du délégué

L'ITS a été choisi parce que les deux parties étaient intéressées. L'OFSP a jugé qu'un institut universitaire, ayant pour mission première la santé des zones tropicales, et qui s'intéressait déjà à la santé des migrants en Suisse, était une bonne chose. L'important pour l'OFSP, c'était que le délégué institutionnel comprenne qu'il s'agit de para-administration (service "externe"), et que l'ITS n'a pas réellement accès au projet, puisque le pilotage reste du ressort de l'OFSP.

Pilotage

Le pilotage est assuré directement par l'OFSP, sous la forme d'une réunion toutes les 2 semaines de toute l'équipe, de rapports d'activité mensuels, de séances bilatérales (1 OFSP - 1 expert), d'une retraite de 3 jours 1 à 2 fois par an. Les aspects administratifs sont gérés par l'ITS.

Résultats

Le Projet Migrants-Santé rencontre un succès certain dans les communautés, ce qui fait que les coordinateurs du projet, ainsi que les collaborateurs du Service Migration de l'OFSP, ont à faire face à une demande qui dépasse généralement leurs moyens (la demande varie selon les communautés concernées). Cette situation a des conséquences du point de vue de la délégation car la somme des activités conduites par les experts dans les communautés sont difficiles à suivre et à piloter. En fait l'OFSP avoue ne pas toujours être en mesure de faire accepter ses directives par les experts, qui acceptent difficilement la définition de leur fonction (coordinateur), vécue comme s'ils étaient de simples exécutants. Théoriquement les mêmes buts devraient être poursuivis avec les mêmes messages, dans toutes les communautés, mais pratiquement "il n'y a pas deux communautés qui travaillent sur le même genre de projet", en raison des compétences professionnelles différentes selon les experts. Du point de vue du pilotage, les "retraites" généralement consacrées à la stratégie du projet sont le moyen de pilotage le plus efficace.

Forces

Grâce à cette délégation à des experts, l'OFSP peut faire passer son message de prévention de la toxicomanie et du VIH/sida dans des communautés étrangères parfois difficile à atteindre dans ce domaine. De par la structure de pilotage adoptée, le contrôle et le suivi de la délégation sont continus et l'OFSP apprend beaucoup de cette collaboration.

Problèmes rencontrés

Du point de vue de la prévention, l'OFSP a rencontré notamment le refus de certaines communautés d'aborder des thèmes de prévention, en particulier lors de l'orientation sur la prévention de la toxicomanie. Un travail de persuasion a dû être effectué auprès des communautés pour les convaincre de la réalité du problème. Du point de vue du pilotage, un bon nombre de problèmes sont apparus, notamment en raison de la surcharge et du renouvellement de collaborateurs. En effet, le chan-

gement de responsable à l'OFSP a engendré une année de transition où le pilotage n'a pu être assuré que par une seule personne, ce qui n'est pas suffisant en regard des tâches à effectuer. Ainsi l'OFSP a perdu très vite le contrôle des très nombreux projets menés sous sa responsabilité. Pour illustrer cette perte de contrôle, on constate que les rapports d'activité mensuels des experts n'ont pas le temps d'être lus; les séances bilatérales OFSP-experts ont été réduites de 6 (prévues) à 2 (réalisées) pendant cette année de transition. De plus les experts se plaignent de ne pas avoir suffisamment d'opportunités pour parler de leurs projets et des problèmes qu'ils rencontrent. Toujours du point de vue du pilotage, les responsables du projet à l'OFSP déplorent leur manque de moyens concrets pour faire face au non-respect des délais par certains experts dans la production de documents communs.

Commentaire

On peut qualifier ce cas de "pseudo-délégation" dans le sens où l'OFSP ce serait accaparé les compétences des experts s'il en avait eu la possibilité juridico-administrative. Au moment de la création du Service Migration, c'était une situation inhabituelle qu'une partie du projet soit assurée par l'OFSP (direction et sensibilisation des autorités) et l'autre par un partenaire externe (prévention). Depuis, cette structure a été reproduite à d'autres occasions (PROVE, supra-f), mais jamais avec un tel "détachement" de la part de l'institution délégataire.

Evaluation de la délégation

Si l'hypothèse sur l'efficacité de la délégation se vérifie globalement, elle est toutefois un peu artificielle, car l'OFSP se serait approprié les compétences nécessaires s'il en avait eu les moyens juridiques. Cette hypothèse souffre quand même une contradiction quelque peu inattendue : l'OFSP se retrouve parfois en opposition avec son délégataire, et la résistance se situe à l'intérieur même du projet. Cette situation se produit par exemple lorsque l'OFSP cherche à faire appliquer sa ligne directrice en matière de prévention, et que les experts essayent eux de faire appliquer la ligne directrice en provenance des communautés. Il y a alors un besoin de négociation qui aboutit généralement à un compromis, comme par exemple en matière de prévention des toxicomanies, thème proscrit dans certaines communautés. Par ailleurs, le changement de responsable à l'OFSP, trop long, a passablement perturbé le projet. Celui-ci a souffert au niveau du pilotage qui, en raison de la surcharge de travail induit, a été mal assuré.

Conclusion(s)

- Le projet fonctionne globalement bien, les experts font un travail impressionnant et le mode de délégation choisi semble adéquat.
- Du point de vue du pilotage de cette délégation, l'OFSP n'arrive pas toujours à assurer correctement la conduite des activités qui sont menées sous sa responsabilité. En effet, la politique actuelle de renouvellement "retardé" a porté une atteinte directe à l'efficacité du projet.

Recommandation(s)

- Comme dans d'autres projets, l'OFSP doit veiller à mieux assurer la continuité de ses activités en cas de renouvellement de personnel. De plus, les moyens de pression qui peuvent être utilisés dans le cadre du pilotage doivent être spécifiés aux responsables du projet et inscrits dans les contrats avec le délégataire.

<i>Déléataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
Institut Tropical de Bâle (experts)	Migrants	II. Centrale de programmation	Centralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *OFSP (1998) Projet Migrants/Santé : un projet national de prévention du sida et des dépendances auprès de la population étrangère en Suisse, Berne.*
4. *Bürgi, D. and Carron, R.e.al. (1997) Le Projet Migrants : rapport intermédiaire 1995-1997, Berne, OFCIM.*

5.2.4 Santé Jeunesse (SJ), Ecoles et Santé (ES)

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1992 - 1995 (SJ)	CHF 1'340'000 (SJ)	1997 - 2002 (ES)	CHF 2'000'000 (ES)

Contexte/environnement

Cette délégation comporte deux programmes, Ecoles et Santé étant en fait la suite de Santé Jeunesse. Démarré dès le début du paquet de mesures de la Confédération, le programme SJ est conçu pour intervenir dans les écoles au niveau de la prévention, sachant que la Confédération n'est pas légalement compétente pour entreprendre de telles actions (responsabilité cantonale). L'OFSP a cherché dans un premier temps à s'octroyer une légitimité en confiant le projet à une série d'experts du domaine, ainsi qu'à un partenaire plus légitime que lui dans ce domaine : la Conférence des Directeurs de l'Instruction Publique (CDIP).

But du projet

SJ : Disposer d'une centrale de promotion de la santé qui concentre et diffuse de la connaissance dans les écoles.

ES : Favoriser la promotion de la santé dans un lieu de vie comme l'école. A cette fin: sélectionner et financer des projets de promotion de la santé dans les écoles (programme-cadre Ecoles et Santé).

Motif de déléguer

L'OFSP veut faire de la promotion de la santé dans les écoles, mais il n'a pas de compétence légale, car le domaine de l'enseignement et de l'éducation relève de la responsabilité des cantons. L'OFSP a donc besoin d'un partenaire au niveau des cantons pour légitimer et soutenir son action. Il trouve ce partenaire en la Conférence suisse des Directeurs de l'Instruction Publique (CDIP), organisme qui centralise et coordonne les activités cantonales dans ce secteur.

Fonction déléguée

SJ : Faire de la promotion de la santé dans les écoles.

ES : Développer la promotion de la santé à l'école, assister l'OFSP dans le choix des projets à tutelle commune (Confédération-Cantons) et assurer le suivi des projets sélectionnés.

Fonction conservée

SJ : Dans le premier projet, l'OFSP a quasiment tout délégué pour ne conserver que la fonction d'investisseur du projet, ce qui lui confère tout de même le pouvoir d'arrêter le projet.

ES : L'OFSP dirige et gère le programme-cadre, est responsable de la coordination entre les différents projets, en assure l'animation et le financement.

Hypothèse sur l'efficacité

La première hypothèse (SJ) est que si l'OFSP offre le financement d'une cellule de promotion de la santé dans les écoles (3 postes) à la CDIP pendant 3 ans, il se développera à long terme une centrale de promotion de la santé dans les écoles.

Pour la deuxième hypothèse (ES), l'OFSP tente uniquement d'inciter les partenaires cantonaux, grâce à la conduite d'un projet commun avec "l'organisation faîtière" de l'éducation en Suisse (CDIP).

Sélection du délégataire

La CDIP a été choisie pour sa qualité d'organisation faîtière de l'éducation en Suisse. Dans la première phase du programme (SJ), l'OFSP n'a pas pu participer au choix du sous-délégué, confié au comité représentatif. Celui-ci a ainsi désigné l'Institut Romand de Recherche et de Documentation Pédagogique (IRDP), dans le canton de Neuchâtel, pour abriter la cellule de promotion. Ce centre a été choisi car il possédait une certaine renommée et était bilingue.

Dans la seconde phase du programme (ES), l'OFSP a maintenu son choix de la CDIP, toujours pour ses qualités d'organisation faîtière, mais aussi parce que la CDIP serait directement impliquée dans le projet (participation au comité d'experts), contrairement à la première phase où elle n'était finalement qu'un intermédiaire de légitimation.

Pilotage

SJ : Le pilotage est confié à un comité représentatif du milieu santé et école qui nomme les employés de la cellule de promotion. C'est ainsi que le comité représentatif a choisi l'IRDP. Toutefois l'IRDP dépend administrativement de la CDIP, mais c'est aussi un institut de recherche qui a sa propre autonomie. Il fait donc une relecture très scientifique du mandat. L'OFSP estime que la promotion est trop peu pratiquée et n'apprécie pas le pilotage du projet.

ES : Le pilotage est partagé entre la CDIP et l'OFSP, réunis en tant que partenaires d'action. La CDIP, à travers le "Groupe de travail Education à la santé", est plus impliquée dans le choix des projets à financer et leur parrainage-, mais son rôle reste consultatif et l'OFSP se réserve le dernier choix en matière de financement des programmes. L'OFSP s'occupe de l'animation du programme-cadre, de la contractualisation des projets et de leur controlling.

Résultats

Le programme Santé Jeunesse n'a pas donné les résultats attendus et a été arrêté. Une nouvelle formule a été lancée sous l'appellation "programme-cadre Ecoles et Santé". Cette dernière donne jusqu'à présent entière satisfaction.

Forces

L'évolution entre le premier et le deuxième programme démontre le réel apprentissage de l'OFSP, qui oriente beaucoup plus précisément la délégation en fonction de ses attentes.

Problèmes rencontrés

Le choix du comité d'experts, du responsable de projet ainsi que de ses collaborateurs de SJ n'a pas donné satisfaction à l'OFSP, ce qui a engendré beaucoup de difficultés et de temps perdu lors du pilotage de cette délégation.

Commentaire

C'est un exemple où l'OFSP a confié le pilotage à un comité, puis non content de l'évolution du projet, a repris en main solidement le pilotage au cours de la seconde phase.

Evaluation de la délégation

La promotion de la santé dans les écoles n'a pas pu se faire dans le cadre du programme Santé Jeunesse. La délégation est ici un échec, du point de vue de l'OFSP, dont l'analyse a permis la conception et le lancement d'un nouveau programme muni d'un nouveau type de pilotage. On observe en effet entre ces deux phases une simplification du dispositif d'intervention et une redistribution plus claire des rôles. Le groupe d'experts disparaît et l'OFSP garde la dernière main sur le financement des projets. La conception de l'intervention passe d'une approche "top-down" (SJ), difficile à maîtriser étant donné l'absence de légitimité, à une approche "bottom-up" (ES), avec des consonances moins autoritaires et plus incitatives de l'intervention, qui permet à l'OFSP de reprendre la direction du projet.

Alors que dans la première phase l'OFSP ne conservait, de manière un peu caricaturale, que la fonction de financement, dans la deuxième phase l'OFSP s'approprie à nouveau la maîtrise des autres fonctions (décision, conception, orientation, contrôle, etc.), pour ne déléguer finalement "que" la fonction de réalisation (définition des critères de sélection des projets, examen des propositions et sélection) tout en gardant un droit de veto. Ce passage semble approprié du point de vue des intérêts de l'OFSP, et bien accepté de la part du délégataire.

Conclusion(s)

- Bien que l'adaptation du mode de délégation soit appropriée, il y a dans la nouvelle configuration une nette diminution du pouvoir qui est confié au délégataire. Le changement est assez radical et la reprise de pouvoir quasi totale. Il y a là un risque de voir le partenaire se désinvestir petit à petit du projet, remettant en cause à plus long terme la légitimation du projet par la CDIP.

Recommandation(s)

- Pour parer à cette éventualité (désinvestissement du partenaire), il serait judicieux d'accorder une grande importance au travail réalisé par le comité d'experts chargé de la sélection des programmes à financer, et de ce fait en accepter les recommandations.

<i>Délégataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
SJ : Conférence suisse des Directeurs de l'Instruction Publique (CDIP), Comité d'experts, Institut Romand de Recherche en Pédagogie (IRDP); ES : CDIP (Groupe de travail "Education et promotion de la santé")	Ecoles et activités scolaires	II. Centrale de programmation	SJ : Décentralisé; ES : Décentralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien sous-responsable du projet pour la Suisse romande à l'OFSP,*
3. *Entretien chef du projet (délégataire CDIP),*
4. *Fiche contrôlée par le délégataire (CDIP)*
5. *Fiche contrôlée par le responsable de projet à l'OFSP*
6. *OFSP (1995) Projet Santé Jeunesse, éducation pour la santé en milieu scolaire, 1992-1995 : rapport final, Berne. Contient la synthèse du rapport d'évaluation du projet effectuée par Dumont P., Gaberel P-E et P. Gobet.*
7. *CDIP (1996) Mandat du Groupe de travail Education à la santé de la CDIP, Berne/Lugano.*
8. *OFSP (1997) Groupe de coordination ad hoc "Jeunesse et santé" : procès-verbal de la 4ème séance du 9 juin 1997.*
9. *OFSP (1997) Ecoles et Santé : un modèle structurel, Berne.*
10. *OFSP (1997) "Ecoles et Santé" : définition des objectifs du programme cadre.*
11. *OFSP (1997) Programme-cadre Ecoles et Santé : mise au concours, Berne.*
12. *OFSP (1997) Programme-cadre Ecoles et Santé : présentation du projet.*
13. *OFSP (1997) Programme-cadre Ecoles et Santé : liste des critères.*
14. *OFSP (1997) Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Jugend und Gesundheit vom 9. Juli 1997.*
15. *OFSP (1997) Das Rahmenprogramm "Schulen und Gesundheit".*
16. *OFSP (1997) Ziele des Rahmenprogramms "Schulen und Gesundheit",*
17. *CDIP (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique) and OFSP (Office fédéral de la santé publique) (1996) Programme-cadre Ecoles et Santé : mise au concours, présentation du projet, liste des critères, notice concernant les projets qui comprennent des données personnelles. Berne : CDIP.*
18. *Gaberel, P.E., Dumont, P. and Stabl-Thuriaux, A. (1997) Projet d'évaluation du "Programme-cadre Ecoles et Santé" : évaluation de l'innovation dans des réseaux socio-techniques : version modifiée, Genève.*
19. *OFSP (Office fédéral de la santé publique) (1997) Ecoles et Santé : soutien financier pour des projets favorisant la santé dans les écoles, Berne, OFSP.*

20. *BAG (1998) Projekte "Schulen und Gesundheit", 1. Ausschreibungsrunde 1997: ein Projekt des Bundesamtes für Gesundheit, Bern, Bundesamt für Gesundheit Sektion Alkohol und Tabak Prävention Schulbereich.*
21. *Badan P., Dumont P., Gaberel P-E., et A. Stahl-Thuriaux (1999) Evaluation du Programme-cadre "Ecoles et Santé". Premier rapport intermédiaire. Genève: Collectif d'évaluation du Programme-cadre Ecoles et Santé.*

5.3 PROJETS ET MULTIPLICATEURS DE PROJET

5.3.1 ARIA, CONVERS

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1990-97 ARIA 1991-97 Convers	CHF 1'538'000 ARIA CHF 2'462'700 Convers	1997 - 1999	-

Contexte/environnement

Les intitulés "ARIA" et "CONVERS" correspondent à deux centres de formation des intervenants en matière de toxicomanie. Le premier est destiné à offrir des formations dans le périmètre de la Suisse romande et le second correspond au périmètre de la Suisse allemande. Pendant une première période, deux associations de professionnels de la branche ont reçu la charge de la mise sur pied de ces centres. Il s'agit du Groupement Romand d'Etudes sur l'Alcoolisme et les Toxicomanies (GREAT) pour ARIA et du Verband Sucht- und Drogenfachleute Deutschweiz (VSD) pour CONVERS. Après une évaluation et une réflexion globale sur la formation des intervenants en toxicomanie faite par l'Université de Berne (KWB), une redéfinition de l'intervention a été faite dans le sens d'une institutionnalisation de la formation dans les écoles professionnelles. Les associations professionnelles changent de rôle dans cette nouvelle conception et passent du statut de partenaire principal à celui de partenaire transitionnel, car elles assurent en quelque sorte la continuité de la formation pendant ce changement de cap. Ce cas est en lien étroit avec le cas intitulé "KWB et Commission d'experts" qu'il précède.

But du projet

Améliorer la formation des intervenants, pour améliorer la qualité des interventions en matière de toxicomanie.

Motif de déléguer

L'OFSP est chargé par l'art.15c LStup de promouvoir la formation des intervenants, mais n'en a pas les ressources, ni en personnel, ni en compétences. C'est pourquoi il choisit de s'adresser directement aux associations de professionnels dans un premier temps, puis aux écoles professionnelles.

Fonction déléguée

Ces programmes de formation ont vécu trois générations, dans lesquelles ils ont assumé trois fonctions différentes. Si le cadre général est la formation des intervenants en toxicomanie, le 1er mandat d'étude comprenait l'analyse de la situation, la définition des besoins, la réalisation d'une esquisse de proposition, et le test des solutions envisagées (formation dans les associations professionnelles ou dans les écoles professionnelles). Le 2ème mandat a ensuite été de créer un centre de formation destiné à couvrir les besoins spécifiques des professionnels. Après les recommandations de l'évaluation, le 3ème mandat porte désormais sur un programme de formation avec enracinement dans les écoles professionnelles, ce qui équivaut pour les deux associations GREAT et VSD à orga-

niser des actions de perfectionnement des personnes travaillant dans le domaine des dépendance dans le cadre des programmes implantés dans les écoles professionnelles.

Fonction conservée

L'OFSP a conservé les tâches de contrôle, d'orientation voire de gestion parfois du projet. Si l'OFSP n'a pas vraiment élaboré les programmes de formation, il s'est gardé la marge de manoeuvre nécessaire pour réorienter les programmes afin de les implanter auprès de nouveaux partenaires.

Hypothèse sur l'efficacité

1er mandat : Si c'est une association professionnelle qui effectue l'analyse des besoins, alors elle fera une meilleure analyse des besoins en formation que ne le ferait l'OFSP. 2ème mandat : Si c'est une association professionnelle qui organise et dispense la formation, alors elle aura plus de compétence, de personnel, et de temps que l'OFSP, ce qui assurera une meilleure qualité de formation. 3ème mandat : Si des écoles professionnelles prennent en charge les programmes de formation, alors une plus grande qualité, une meilleure reconnaissance, et une continuité sont assurées à la formation que si elle est confiée à des associations professionnelles, forcément limitées en ressources, en compétences et moins légitimes.

Sélection du délégataire

1er et 2ème mandat : l'OFSP invoque le contexte difficile de l'époque, où il n'y avait pas d'écoles professionnelles intéressées par la formation en matière de toxicomanie, seules les associations de professionnels ont accepté de relever le défi. Toutefois, il est possible que les démarches de l'OFSP pour trouver d'autres délégataires aient été limitées par son souhait de soutenir ces associations professionnelles par l'octroi d'un mandat conséquent. 3ème mandat : le choix se fait par appel d'offres. Les romands se réunissent en une seule candidature, les alémaniques se présentent séparément et l'association VSD perd le mandat au profit de la Höhere Fachschule im Sozialbereich (HFS Zentralschweiz, Lucerne). On ne connaît actuellement pas les écoles professionnelles qui ont accepté d'abriter une formation en toxicomanie.

Pilotage

Si le pilotage était assez rigide au départ, voire trop lourd pour certains partenaires, il est devenu de plus en plus flexible au fil du temps, correspondant à un certain désinvestissement de l'OFSP et à la création de la Commission d'experts qui prend le relais.

Résultats

Du point de vue des résultats en matière de délégation, l'OFSP a tiré les conclusions des deux premiers mandats et a estimé que le choix du délégataire n'était pas optimal en regard de ses ambitions en termes de formation. L'OFSP invoque la faiblesse des structures associatives pour assumer une formation de qualité et qui soit reconnue (certificats professionnels). Avec l'appui d'une analyse de la situation de la KWB, et avec le concours d'une Commission d'experts créée à cet effet, une nouvelle orientation de la politique de formation est décidée. Celle-ci va désormais viser une inscription des cours dans le cursus habituel de formation des intervenants dans le domaine des dépendances (institutionnalisation).

Forces

Une analyse des besoins, même "théorique", a été effectuée avant de procéder à la délégation de la réalisation de la formation. Les résultats des évaluations ont été pris en compte lors de la mise en œuvre, ce qui a généré plusieurs phases marquant l'évolution du projet. La délégation a également

été adaptée au changement de contexte institutionnel, c'est-à-dire à l'intérêt plus marqué des organismes officiels de formation pour le domaine de la toxicomanie.

Le délégataire GREAT a des contacts fréquents avec l'OFSP, notamment à travers d'autres collaborations, ce qui facilite la délégation.

Problèmes rencontrés

Ce revirement implique un désinvestissement envers les anciens partenaires, ce qui provoque une certaine incompréhension et un découragement. Beaucoup d'efforts ont été entrepris par les deux premiers partenaires pour mettre en place une formation, et leur existence même est remise en question par le changement de cap opéré par l'OFSP. Si la situation actuelle est qualifiée de satisfaisante par le partenaire romand, car la situation est clarifiée, les premiers temps furent plus difficiles en raison d'une omniprésence de l'OFSP, y compris dans la gestion courante du projet. D'autre part, la relation entre les deux partenaires n'a pas été perçue comme équitable, dans le sens où les demandes en provenance de l'OFSP étaient souvent urgentes et prioritaires, tandis que celles en provenance du GREAT par exemple "pouvaient attendre".

Commentaire

Recourir à une association professionnelle a des avantages non-négligeables pour l'OFSP. Le GREAT, par exemple, s'auto-qualifie de "courroie de transmission" entre professionnels et OFSP. Cette courroie de transmission est active dans certains dossiers où les intérêts des uns et des autres sont semblables. Dans d'autres dossiers, le GREAT tient une position critique, en opposition à la politique pratiquée (ex: financement des institutions). Cet exemple donne l'impression que le GREAT était un acteur qui pouvait, de temps à autre, devenir le "bras-armé" de l'OFSP, pour faire allusion au jargon administratif de cet office (il qualifie parfois les délégataires de "bras à rallonge"). Cela signifie que parallèlement à ses mandats officiels, le GREAT a une activité particulièrement militante qui est le plus souvent dans le sens d'une politique souhaitée par l'OFSP, mais à l'avenir.

Le GREAT affiche donc une position politique que l'OFSP ne peut assumer officiellement. Le débat est donc stimulé par ce "bras armé", qui comme il le précise lui-même reste "indépendant, financièrement et idéologiquement, de l'OFSP". Un exemple montrant un soutien de l'office à une association affichant une tendance politique opposée à la sienne n'existant pas, on peut se demander si le choix de ce délégataire n'est pas dû au moins autant à son activité militante qu'à ses capacités, d'ailleurs non-contestées, à assumer le mandat en question. On peut raisonnablement penser que l'OFSP y voit pour le moins une synergie intéressante. La question reste toutefois posée : est-ce là une pratique légitime en regard de la supposée "neutralité" d'une administration publique qui est censée appliquer les consignes de l'exécutif ainsi que les textes législatifs la concernant ? Ou plutôt : à partir de quand une administration publique intervient dans un débat comme acteur "propulsif" (cf. MORAND 1991) plutôt que réactif, ou technocratique, c'est-à-dire sans autre coloration politique que celle qui lui est assignée par les lois en vigueur et le gouvernement en place ? L'OFSP navigue ici dans les limites de son mandat en soutenant financièrement le discours politique qui lui convient, voire innove dans le rôle qui est communément attendu d'une administration publique.

Evaluation de la délégation

Bien que les hypothèses de délégation se soient vérifiées, cette délégation a souffert de plusieurs aléas qui relativisent beaucoup le succès de ces programmes. Et cela provient probablement de la formulation même de ces hypothèses qui "ferment" le champ du possible pour ne tenir compte que de la stratégie adoptée.

En effet, si la première hypothèse est évidente compte tenu des circonstances, l'OFSP n'a pas vérifié si d'autres acteurs étaient capables de produire une analyse des besoins. En conséquence, non seulement la qualité de l'analyse des besoins faite par les associations professionnelles est remise en question aujourd'hui par certains, mais en plus il s'avère que des instituts universitaires sont spécialisés dans ce genre d'analyse, ce qui suggère que le choix du délégataire aurait pu faire l'objet d'une attention plus objective. D'autant plus que les conséquences sont importantes, et pour les partenaires, et pour les programmes.

La deuxième hypothèse est également évidente, cependant elle souffre moins la critique si l'on en croit le contexte évoqué par l'OFSP de désintérêt de la part des écoles professionnelles au moment de la planification de cette formation. Encore que si l'analyse des besoins avait été faite par un institut universitaire, peut-être que l'intérêt des organismes officiels de formation aurait pu être stimulé, mais ce n'est qu'une supposition.

Si la troisième hypothèse s'avère logique, elle requiert un certain nombre de conditions préalables, notamment la volonté des écoles professionnelles de certifier une formation en toxicomanie, la capacité de négociation des acteurs et la volonté de collaboration des différents secteurs professionnels impliqués dans la formation. Concernant la conduite de cette délégation, l'OFSP est passé d'un rôle très directif à une attitude plus en retrait, confiant la responsabilité opérationnelle à une Commission d'experts. Ce transfert de la fonction de pilotage se traduit par un changement de mode de délégation : les phases I et II d'ARIA et CONVERS relevaient à la fois des modes "soutien" et "décentralisé", tandis que la phase III d'ARIA est apparentée au mode "centralisé" (cf. Tableau 9) (CONVERS n'étant pas reconduit, il n'y a pas de phase III).

Conclusion(s)

- Bien que les conditions de départ étaient difficiles, l'OFSP a agi dans la première phase de cette délégation de manière quelque peu "cavalière", ne prenant pas vraiment le temps de choisir son délégataire notamment, ou agissant plutôt par sympathie politique. En effet, si les contextes d'urgence étaient généralisés dans le domaine de la toxicomanie, il n'était pas si intense du point de vue de la formation. L'histoire de cette délégation montre l'impact important que peut avoir sur le projet cette précipitation de départ. Par contre, l'OFSP fait preuve de sagesse et s'adapte sur la base des propositions qui lui sont faites en cours de projet, et accepte notamment de confier le pilotage du projet à une commission d'experts. Ce passage ne se fait toutefois pas sans dégâts, et il est certain que l'OFSP va perdre une bonne partie du savoir-faire accumulé par les premiers partenaires, et que ceux-ci ne seront pas forcément en mesure de retransmettre.

Recommandation(s)

- L'OFSP doit accorder une plus grande importance au choix du délégataire, à la fois pour ne pas nuire à l'efficacité du projet, mais aussi pour préserver ses partenaires, d'autant plus dans les situations où ceux-ci ont des relations multiples avec l'OFSP.
- La pratique actuelle, l'appel d'offre, doit être maintenue et généralisée aux autres cas de délégation.

<i>Déléataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
Phases I&II: GREAT / VSD, Phase III: HFS-Lucerne et HFS-Argovie	Formation	III. Projet ou multiplicateur de projet	Phases I&II: Soutien, Décentralisé Phase III: Centralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *Entretien chef du projet (déléataire GREAT),*
4. *Fiche contrôlée par le déléataire (GREAT)*
5. *ARIA (1994) ARIA : bilan final.*
6. *Wicki M, Weber K. (1994) Modelle für eine künftige Trägerschaftsregelung. Expertise im Auftrag des BAG, Bern.*
7. *ARIA (1994) ARIA : formation continue et perfectionnement professionnel, programme 1993-1994, Genève, ARIA.*
8. *CONVERS (1994) "Mit Wachsfügeln fliegen..." 3 Jahre convers, Fort- und Weiterbildung im Suchtbereich. Zahlen Daten Fakten. Abschlussbericht März 91-September 94, Olten.*
9. *GREAT (1994) ARIA-GREAT : bilan final, Oron-le-Châtel.*
10. *Gertsch, M. (1994) Besoins en formation continue des institutions suisses oeuvrant dans le domaine de la toxicomanie. Université de Berne: Service de coordination pour la formation continue.*
11. *Wicki, M. (1994) Komparative Evaluation zweier Fort- und Weiterbildungsprojekte im Suchtbereich: Studie der Koordinationsstelle für Weiterbildung im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheitswesen, 13 edn. Bern, Universität Bern Koordinationsstelle für Weiterbildung.*
12. *CONVERS (1995) Fort- und Weiterbildung. Vierter Zwischenbericht Oktober 94 bis September 95, Olten.*
13. *GREAT (1995) GREAT : rapport d'activité 1995, Yverdon-les-Bains.*
14. *GREAT (1995) ARIA, Ateliers Romands pour intervenants dans le domaine des addictions : centre de formation permanente, Yverdon.*
15. *GREAT (1996) Rapport 1996. Formation continue. Perfectionnement professionnel. Yverdon-les-Bains : Groupement romand d'études sur l'alcoolisme et les toxicomanies, avec le soutien de l'Office fédéral de la santé publique.*
16. *GREAT (1997) Rapport final ARIA II. Formation continue. Perfectionnement professionnel. Yverdon-les-Bains : Groupement romand d'études sur l'alcoolisme et les toxicomanies, avec le soutien de l'Office fédéral de la santé publique.*
17. *GREAT (1997) ARIA formation continue, perfectionnement professionnel : rapport 1996-1997, Yverdon-les-Bains, ARIA-GREAT.*
18. *GREAT (1998) ARIA-GREAT : programme des cours 1996-1998, Yverdon, ARIA-GREAT.*

5.3.2 INTERNETZ

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1995 - 1997 (renouvelé en 96)	CHF 15'000 OFSP (15'000 Bâle-ville, 15'000 Bâle-campagne)	1997 - 1998	CHF 15'000 OFSP (80'000 Bâle-ville, et 80'000 Bâle-campagne)

Contexte/environnement

Le projet Internetz a été proposé à l'OFSP par le Département de Justice du canton de Bâle-ville (AKOD: Abteilung KOordination Drogenfragen). Ce projet "consiste à coordonner la prévention des dépendances et à promouvoir la santé dans le domaine psychosocial dans le canton". Pour cela, trois buts sont poursuivis : mettre en place une structure de coopération systématique, créer un réseau de médiateurs pour permettre l'accès aux services de prévention aux communautés migrantes et développer des mesures appropriées à chaque mesure. Le canton de Bâle-campagne s'est très vite associé à cette initiative et l'OFSP a été sollicité en tant que partenaire d'action et investisseur. Comme les objectifs de ce programme rejoignaient les objectifs du Projet Migrants-Santé, notamment avec l'utilisation d'un réseau de médiateurs, le Service Migration a accepté de participer à ce programme et de mettre à disposition une partie de son réseau déjà établi dans ces deux cantons.

But du projet

Mobiliser des suisses et des étrangers sur la question de la prévention chez les migrants par la mise en place d'une structure de coopération systématique, la création d'un réseau de médiateurs pour permettre l'accès aux services de prévention aux communautés migrantes et le développement des mesures appropriées à chaque mesure.

Motif de déléguer

L'initiative du canton de Bâle-ville était une aubaine pour l'OFSP, car le projet proposé rejoint précisément la mission de l'OFSP (sensibilisation des autorités). En voyant ainsi un canton prenant directement en charge cette question, l'OFSP a accordé un appui immédiat.

Fonction déléguée

Sensibilisation des autorités, et des services cantonaux, au besoin de prévention des migrants. A cela s'ajoute des fonctions de mise en réseau et de coordination.

Fonction conservée

Aucune fonction n'est conservée au sein de l'OFSP. Il s'agit d'un soutien financier qui permet de substituer l'action d'un partenaire à la sienne.

Hypothèse sur l'efficacité

Si le projet fonctionne bien à Bâle-ville et qu'il est reproductible ailleurs, alors il se propagera rapidement dans les autres cantons et l'OFSP n'aura plus besoin d'intervenir.

Sélection du délégataire

L'OFSP n'a pas choisi de délégataire, car celui-ci s'est proposé de lui-même (auteur du projet).

Pilotage

Ce projet est plutôt géré comme une subvention, c'est-à-dire sans réelle participation active de l'OFSP au pilotage. Pour assurer le suivi de ce projet, l'OFSP a délégué un expert du Projet Migrants-Santé comme personne de contact. Lors du renouvellement de la subvention, l'OFSP demande un dossier sur les réalisations, mais il estime toutefois cela insuffisant pour garder un certain contrôle.

Résultats

Le projet Internetz a produit un bulletin, créé des "charnières" et des "plates-formes". Un bon nombre de projets de formations de médiateurs ont été proposés, mais l'OFSP déplore le manque d'actions concrètes de prévention à l'heure actuelle. Face au peu d'informations utilisables dans le cadre d'une reproduction de ce projet dans un autre canton, l'OFSP a mandaté le responsable d'Internetz pour rédiger un rapport intitulé "Internetz transit" dans lequel cette question doit être étudiée. Le retrait de l'OFSP est sérieusement envisagé si cette reproductibilité s'avérait impossible.

Forces

Ce cas illustre la capacité de l'OFSP à "s'inspirer de la base", c'est-à-dire en soutenant des initiatives locales qui vont dans le sens de sa politique. L'OFSP démontre sa capacité de réaction à certaines insatisfactions, par la modification et la précision de ses attentes lors d'un second mandat.

Problèmes rencontrés

Un certain manque de précision à propos de la collaboration des experts du Projet Migrants-Santé a engendré des problèmes, essentiellement dus à une surcharge des experts de ce projet. L'OFSP ne pensait pas s'être engagé à ce point. Il a également été surpris par une série de demandes de financement de projets qui lui sont arrivés directement. Par ailleurs, l'OFSP n'a pas apprécié que le Projet Migrants-Santé soit assimilé à une ressource totalement disponible, "soumise et intarissable", selon le comportement inspiré par le responsable d'Internetz. Finalement, le rapport d'activité d'Internetz a été jugé insatisfaisant dans sa forme et son contenu par l'OFSP, car celui-ci voulait l'utiliser pour tirer des enseignements et savoir si le projet était reproductible dans d'autres cantons. L'OFSP a du en conséquence mandater expressément le responsable d'Internetz pour obtenir des informations à ce sujet.

Evaluation de la délégation

Il est encore trop tôt pour savoir si l'hypothèse de délégation se confirme ou non. En tout cas trois ans après le début du projet, il n'a été repris par aucun canton. Du point de vue de la délégation, c'est un cas particulier dans le sens où le montage ressemble à une subvention classique, tandis que la fonction déléguée se caractérise par le retrait de l'OFSP d'un canton où son action, telle qu'il l'envisage, se trouve déjà appliquée. La délégation est opportuniste et la solution envisagée par les partenaires est une forme de collaboration et de subvention de la part de l'OFSP, sans pour autant que celui-ci s'implique vraiment dans le projet. Difficile de traiter ce projet dans le sens d'une délégation active, car l'OFSP se pose plutôt en observateur-investisseur. Cette expérience ne satisfait pas vraiment l'OFSP qui ne voit pas ses objectifs atteints. Mais l'OFSP ne s'est pas doté d'une structure de délégation suffisante pour qu'il puisse influencer le projet de manière significative et le réorienter vers ses objectifs.

Conclusion(s)

- La délégation est "passive" : elle repose sur l'opportunité d'une action déjà entreprise par une autre collectivité publique. L'OFSP accorde une subvention qui atteste de son intérêt à voir

ce projet se réaliser, mais n'a pas jugé nécessaire de prendre une part active dans le pilotage du projet (ce qu'il semble regretter par la suite). Dans ces conditions, l'OFSP n'est pas en position de délégant et se voit même, à sa grande surprise, lui-même délégataire d'InterNetz par la mise à contribution du Projet Migrants-Santé. En conclusion cette forme de délégation relève de l'expérimentation non participante, et les attentes de l'OFSP ne peuvent se situer que dans ce contexte précis, et non pas dans une délégation réellement active.

Recommandation(s)

- Dans ce genre de délégation, l'OFSP doit à l'avenir clarifier formellement ses rapports avec le partenaire soutenu dans son action, notamment son rôle et ses attentes. Par ailleurs l'OFSP ne doit pas confondre les possibilités relevant d'une délégation véritablement pilotée, de celles d'une délégation plutôt passive (subvention). Dans cette dernière, il ne peut être qu'un observateur et non pas un décideur.

<i>Délégataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
Th. Stützer (InterNetz)	Migrants	III. Projet ou multiplicateur de projet	Soutien, Décentralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *InterNetz (1995) Umsetzung des Präventionskonzepts Basel-Stadt im Bereich der Migrationsbevölkerung, 1995/1996: Präventionsstelle der Abteilung Koordination Drogenfragen Justizdepartment Basel-Stadt.*
4. *InterNetz (1995) Präventionskonzept: Rahmenkonzept zur koordinierten Vorbeugung von Suchtproblemen und zur psychosozialen Gesundheitsförderung im Kanton Basel-Stadt, Präventionsstelle der Abteilung Koordination Drogenfragen Justizdepartment Basel-Stadt.*
5. *InterNetz (1996) InterNetz Interkulturelle Sucht- und Gewaltprävention: Protokoll, Phase I, 1995/1996, Basel, Präventionsstelle der Abteilung Koordination Drogenfragen Justizdepartment Basel-Stadt.*

5.3.3 Voilà

<i>Durée Phase I :</i>	<i>Budget Phase I :</i>	<i>Durée Phase II :</i>	<i>Budget Phase II :</i>
1993 - 1997	CHF 883'900	1997 - 2000	CHF 1'530'000

Contexte/environnement

Ce projet existait avant même l'apparition du premier paquet de mesures de la Confédération en 1991. A cette époque, l'OFSP ne s'impliquait pas au-delà de l'octroi d'une simple subvention. Dès 1993, l'OFSP s'est engagé plus fortement dans la gestion de ce projet, ce qui lui confère aujourd'hui un statut de délégation, selon l'OFSP, puisqu'il est le principal investisseur et définit les grands objectifs de ce projet. Le contexte d'intervention de la Confédération relève d'un certain paradoxe : les cantons sont légalement responsables de la prévention, et veulent le rester, mais en même temps aucun canton ne se préoccupe de construire et financer une structure nationale, ce rôle étant habituellement dévolu à la Confédération. L'OFSP est donc à la fois illégitime pour intervenir dans ce domaine, et unique candidat pour promouvoir une action au niveau national. Le projet Voilà répond dans ce sens à ce paradoxe, en proposant une coordination nationale des projets de formation des moniteurs de camps de vacances à la prévention des toxicomanies et à la promotion de la santé. Les cantons sont appelés à participer pour moitié au financement de ces formations et c'est la Confédération qui assume l'autre partie, ainsi que les frais de structure.

But du projet

Diffuser un projet qui offre des sessions de formation pour les moniteurs, qui permet des échanges d'expériences entre les moniteurs ayant fait des camps de vacances et qui participe à l'élaboration de matériel préparatoire pour des camps de vacances ou pour des activités de clubs de jeunes.

Motif de déléguer

D'une part l'OFSP désire multiplier un modèle de projet existant dans un canton, parce qu'il le juge particulièrement efficace pour faire de la promotion de la santé auprès des jeunes. D'autre part, l'OFSP n'a pas vraiment accès à ce terrain, tandis que c'est beaucoup plus facile pour un partenaire tel que le Conseil Suisse des Associations de Jeunesse (CSAJ). L'OFSP estime également qu'il est préférable de ne pas être l'intervenant direct, pour des raisons d'acceptabilité par les associations de jeunesse, de conception de l'action, et aussi de disponibilité.

Fonction déléguée

L'OFSP a délégué au CSAJ deux fonctions : premièrement la promotion de la santé dans le milieu des associations de jeunesse, mais aussi la coordination nationale de ce type d'activité à travers la multiplication d'un projet existant initialement dans le canton de Soleure. Cette délégation a parallèlement conféré au CSAJ l'identité du "promoteur de la santé" auprès de ce public-cible.

Fonction conservée

L'orientation du projet, c'est-à-dire la fixation des objectifs principaux du projet, est nettement inspirée des conditions posées par l'OFSP.

Hypothèse sur l'efficacité

L'OFSP estime "qu'il est plus légitime que ce soit les jeunes qui agissent pour les jeunes, plutôt que l'administration pour les jeunes". Il recherche aussi un effet "boule de neige" en s'adressant à une association faîtière comme le CSAJ. Celui-ci peut plus facilement multiplier le projet en fédérant les associations de jeunesse de tout un canton, puis avec un autre canton, et ainsi diffuser le modèle sur l'ensemble du territoire.

Sélection du délégataire

L'OFSP avait besoin d'un partenaire capable de multiplier le projet au niveau national. Deux candidatures ont été examinées suivant un processus d'évaluation du partenariat, et c'est finalement le CSAJ qui a été choisi.

Pilotage

Le pilotage au jour le jour est "très amical et très souple", selon l'OFSP qui transmet de manière informelle ses suggestions et auxquelles le CSAJ se déclare "très réceptif". Un pilotage plus formel est également présent 4 fois par an avec la réunion de la direction de projet, dans laquelle siège un membre de l'OFSP. Les responsables du projet sont très autonomes. L'OFSP a également mis à disposition un dispositif d'évaluation accompagnante (qui est plutôt une supervision qu'une évaluation). Comme le projet s'étend à plusieurs cantons, il y a également une structure interne de pilotage intitulé "Groupe de coordination".

Résultats

Présent en 1996 déjà dans 10 cantons, le projet Voilà s'étend à 13 cantons en 1998 et vise les 20 cantons pour l'an 2000. Apparemment la diffusion se fait plus facilement en suisse alémanique car seul le canton de Vaud est impliqué pour la Romandie. Concernant les autres objectifs quantitatifs, le projet Voilà les satisfait pleinement.

Forces

L'hypothèse sur l'efficacité s'avère parfaitement fonctionner. Le pilotage du projet est bien vécu, malgré le passage à un mode plus directif de la part de l'OFSP au cours du temps ("soutien" à "décentralisé").

Problèmes rencontrés

Pas de problèmes significatifs rencontrés.

Evaluation de la délégation

Cette délégation fonctionne bien, mis à part les difficultés de diffusion sur le territoire de la Romandie. Le succès du programme Voilà démontre que l'OFSP ne s'est pas trompé lorsqu'il a délibérément pris le parti de diminuer sa "visibilité" auprès des jeunes auprès desquels il voulait intervenir. La combinaison des modes de délégation "soutien" et "décentralisé" semble tout-à-fait convenir à ce type de projet, à savoir la multiplication ou la diffusion d'un projet existant.

Conclusion(s)

- Le projet Voilà a un mode de délégation ad hoc. Le pilotage pourrait être un peu plus strict du point de vue des résultats.

Recommandation(s)

- Au vu des résultats, l'OFSP doit, s'il ne l'est pas déjà, être attentif à atteindre son objectif de départ, à savoir la couverture nationale par ce projet, ce qui semble être plus problématique pour la Romandie que pour la Suisse alémanique.

<i>Délégataire</i>	<i>Champ d'activité</i>	<i>Type d'intervention</i>	<i>Mode de délégation</i>
Conseil Suisse des Associations de Jeunesse (CSAJ)	Prévention jeunes (camps)	III. Projet ou multiplicateur de projet	Soutien, Décentralisé

Sources :

1. *Entretien informateur-clé OFSP,*
2. *Entretien responsable du projet à l'OFSP,*
3. *Entretien chef du projet (délégataire),*
4. *Fiche contrôlée par le délégataire.*
5. *OFSP (Office fédéral de la santé publique), (Ed.) (1994) Voilà : promotion de la santé et prévention des dépendances dans l'association de jeunesse : rapport annuel 1993-1994. Berne : CSAJ.*
6. *SAJV (1997) Promotion de la santé et prévention des dépendances dans les associations de jeunesse Voilà, Berne.*
7. *CSAJ (1997) Voilà : promotion de la santé et prévention des dépendances dans l'association de jeunesse : un projet des associations de jeunesse en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique. Berne.*
8. *Hohl, G. (1998) "Voilà" : promotion de la santé et prévention des dépendances dans les associations de jeunesse : un projet des associations de jeunesse (CSAJ) en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) : rapport d'évaluation 1997, Olten.*

6 SYNTHÈSE ET RÉPONSE AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION

Ce chapitre se rapporte à la partie empirique de cette étude. Les résultats sont présentés sous forme de synthèse, réalisée à la suite d'une analyse transversale des cas de délégation (pour une analyse "cas par cas" voir chapitres 5 et 10.1). L'articulation de ce chapitre s'effectue selon les questions d'évaluation inscrites dans le protocole d'évaluation (KELLERHALS & GERVASONI 1998) qui ont été intégrées dans le présent rapport selon une structure qui correspond à la relecture qui en a été faite. Si l'ordre de ces questions n'a pas été respecté, c'est qu'il nous a paru que des questions supplémentaires devaient être intercalées pour satisfaire à un énoncé logique des différentes notions abordées.

L'observation s'organise autour de trois questions aux apparences de simplicité : pourquoi (6.1), comment (6.2) et avec quels résultats délègue-t-on (6.4)? Pour commencer, nous allons observer quels sont les motifs (6.1.1), quelle est l'histoire du projet délégué, son origine (6.1.2), quelles sont les hypothèses formulées au sujet de la délégation (6.1.3) dans le but de décrire comment se décide une délégation.

Ensuite nous tenterons de retracer les différentes pratiques de la délégation que nous avons pu identifier dans les cas étudiés, à savoir ce qui est délégué et ce qui ne l'est pas (6.2.1), comment on sélectionne un délégué (6.2.2), quel type de pilotage et de contrôle sont mis en place (6.2.3), etc. Cette analyse de la gestion, par l'OFSP, des diverses dimensions de la délégation (6.3.1) devrait nous permettre de reconstituer des manières de faire, c'est-à-dire des modes de délégation (6.3.2).

Enfin nous tenterons de déterminer les conséquences de ces pratiques de la délégation (6.4), c'est-à-dire leur contribution à un effet recherché et les problèmes rencontrés (6.4.1) et finalement l'adéquation de ces modes de délégation avec l'atteinte des objectifs des projets délégués (6.4.2).

6.1 POURQUOI VEUT-ON DÉLÉGUER ?

Trois questions intimement liées sont abordées dans ce chapitre. Il s'agit des motifs que l'OFSP invoque pour justifier une délégation, de la provenance ou de l'histoire du projet (i.e. son origine) et de la stratégie de mise en œuvre élaborée par l'OFSP. Par souci de précision et de retranscrire les subtiles variations, ces trois questions sont présentées séparément mais elles concourent toutes à expliciter une seule dimension : l'hypothèse formulée sur l'efficacité de la délégation.

6.1.1 Les motifs de déléguer

Une raison fréquemment évoquée par l'OFSP pour justifier une délégation est le manque de personnel à disposition pour réaliser tous les projets que le budget à disposition permet d'entreprendre. Associé à cette limitation vient ensuite le besoin de compétences particulières qui ne sont pas disponibles au sein de cet office.

Un autre motif est signifié par le besoin d'un partenaire, généralement dans des situations où la collaboration avec un acteur cantonal est nécessaire. Ce motif est en lien avec le suivant, à savoir la recherche de légitimité à travers la collaboration avec ce partenaire. Un partenaire peut aussi être nécessaire pour des questions de proximité avec le "terrain", car l'OFSP, de par sa position et son

identité institutionnelle, n'est pas avanta­gé dans ce domaine et se rend compte des bénéfices que peut comporter la collaboration avec un partenaire plus proche de l'intervention.

Le besoin d'un partenaire pour assurer la diffusion d'un projet ou d'un modèle préférentiel a aussi été mentionné comme motif de déléguer. L'OFSP est dans ce cas tout à fait capable de multiplier un projet, mais il ne dispose pas de suffisamment de temps pour cela.

Finalement un dernier motif, corollaire du manque de personnel et du besoin d'un partenaire, est la volonté de diminuer la part de travail administratif pour se consacrer plus amplement aux questions stratégiques.

Les motifs ont été récapitulés dans la liste ci-après.

Récapitulatif 3 Les motifs (par ordre de fréquence décroissante)

- A. Le manque de personnel
 - B. Le besoin de compétence additionnelle
 - C. La quête de légitimité
 - D. Le relais cantonal
 - E. La proximité avec le terrain
 - F. La diffusion d'un projet
 - G. Diminution du travail administratif
-

Ces résultats démontrent que lorsque l'OFSP argumente sur les motivations qui l'ont poussé à déléguer, il s'agit en premier lieu de préoccupations relatives au manque chronique d'effectifs dont souffre cette administration fédérale (A et B), en particulier depuis l'arrêt de toute nouvelle nomination décidé lors des restrictions budgétaires de la Confédération. Il s'agit de motifs en premier lieu administratifs et logistiques qui justifient le plus souvent les délégations.

C'est dans un deuxième temps que des considérations plus sophistiquées, qui révèlent un raisonnement sur la subsidiarité de l'intervention de l'Etat, interviennent pour motiver une délégation (C, D, E). Là, une distance avec le terrain ou une reconnaissance de la part des partenaires est alors invoquée pour justifier une délégation. Il n'est plus alors question de palier à une difficulté opérationnelle par un transfert "vertical" de tâche à un tiers, mais de s'impliquer dans un partenariat "horizontal" où la complémentarité et la collaboration président lors d'une délégation.

Plus rares sont les motifs invoqués pour parer à des tâches répétitives (F, G) qui sont susceptibles de réduire l'efficacité de l'OFSP. On trouve à nouveau dans ces deux derniers motifs des considérations de bonne gestion.

6.1.2 L'origine du projet

Lorsque l'on analyse la provenance des projets qui sont délégués, on s'aperçoit qu'ils ont des origines diverses. Il est fréquent par exemple que l'OFSP, fidèle à sa politique "inspirée du terrain", reprenne une idée ou un projet venu d'un acteur externe à l'administration fédérale, pour tenter de la diffuser à l'échelle nationale. Ce procédé est d'ailleurs typique des délégations en matière de prévention.

Les projets trouvent également souvent leur origine dans des travaux antérieurs. C'est alors l'application de certaines recommandations adressées à l'OFSP qui prévalent dans le montage d'une délégation.

Parmi les origines un peu moins fréquentes, on trouve la décision de combler une lacune identifiée par l'OFSP, l'utilisation de compétences externes connues et capables de compléter l'action de cet office, et finalement parce qu'une tâche est inscrite dans la loi et qu'il faut l'accomplir.

Récapitulatif 4 Les origines (par ordre de priorité décroissante)

- A. Reprise d'une idée extérieure
 - B. Application d'une recommandation
 - C. Constat d'une lacune
 - D. Utilisation de compétences existantes
 - E. Inscription dans la loi
-

La provenance des projets démontre que la délégation est utilisée avant tout dans les cas où l'OFSP fait montre d'ouverture aux propositions venues de l'extérieur (A, B). C'est l'effet "boomerang" : l'OFSP renvoie une proposition ou une critique à ses auteurs, tout en les soutenant financièrement pour réaliser ce que l'administration n'est pas en mesure d'effectuer elle-même.

Les origines C et D, moins fréquentes, témoignent plutôt de l'analyse des besoins effectuée par l'OFSP et de sa connaissance du terrain qui lui permettent d'élaborer un projet et de le confier ensuite à un tiers. Là l'OFSP montre sa capacité de s'intégrer de manière complémentaire et de renforcer l'intervention existante. On retrouve dans cette catégorie l'idée de subsidiarité horizontale de l'intervention de la Confédération (CATTACIN 1997).

Apparemment ce qui est inscrit dans la loi est une moindre source d'inspiration de projet, puisque c'est l'origine que l'on retrouve le moins fréquemment dans les délégations.

6.1.3 Hypothèses sur le fonctionnement de la délégation

Lorsque l'OFSP décide de déléguer une tâche ou une fonction, l'origine du projet ainsi que les motifs de déléguer sont pris en compte, et cela débouche généralement sur la formulation plus ou moins explicite d'une hypothèse sur le fonctionnement attendu de la délégation et sur son efficacité.

Plus de la moitié des délégations étudiées recherchent un effet d'incitation à travers la mise en œuvre d'un projet. L'hypothèse est alors que : soit le projet va déclencher une prise de conscience sur un thème précis et générer des actions congruentes, soit le projet va susciter un intérêt tel qu'il se multipliera et se propagera de lui-même sur l'ensemble du territoire (ex : tel projet devrait permettre de "mobiliser les cantons et ainsi améliorer l'offre de traitement résidentiel").

Une autre hypothèse assez fréquente porte sur la compétence du partenaire. Celui-ci détient un savoir-faire qui n'est pas disponible à l'OFSP et que celui-ci voudrait utiliser dans le cadre de ses projets (ex : un professionnel de l'information pour "traduire le langage de l'office").

Dans les hypothèses un peu moins fréquentes, on trouve la quête d'une efficacité estimée plus grande si le projet est réalisé à l'extérieur de l'administration fédérale (ex : si le projet est confié à un

acteur plus proche du terrain que ne l'est l'OFSP, alors la mise en oeuvre sera plus efficace). On trouve aussi une hypothèse sur l'augmentation de la légitimité d'une action si elle est portée par un autre acteur que l'OFSP (ex : il est "plus légitime que ce soit les jeunes qui agissent pour les jeunes, plutôt que l'OFSP pour les jeunes"). La durée de vie des projets est aussi mentionnée, dans le sens où si le porteur du projet est un acteur institutionnel, il est possible qu'il inscrive de façon permanente dans ses activités le projet qui lui est momentanément confié par l'OFSP (ex : si "un cours de prévention est donné par un partenaire appartenant à une filière officielle et stable de formation, alors la prévention sera enseignée de manière plus durable que si c'était l'OFSP qui s'en chargeait").

On trouve finalement les hypothèses en rapport avec le contenu d'un projet, c'est-à-dire sous forme de réponse à une question, à un test (ex : héroïne comme traitement possible).

Mais on peut dire que de manière générale les délégations de l'OFSP répondent à la fois à des hypothèses d'action et à des hypothèses d'incitation.

On trouve donc les catégories d'hypothèses suivantes :

Récapitulatif 5 Les hypothèses (par ordre de fréquence)

- A. Incitation
 - B. Impulsion (effet boule de neige)
 - C. Compétence
 - D. Efficacité
 - E. Légitimité
 - F. Durée de vie (durabilité, ancrage)
 - G. Test
-

Le raisonnement le plus fréquent concernant la stratégie de mise en oeuvre, ou l'hypothèse de fonctionnement d'une délégation, repose soit sur un mécanisme de persuasion (A), soit d'impulsion pour une reprise du projet par d'autres acteurs (B). On trouve ici l'expression d'une volonté de l'OFSP de ne pas imposer sa politique, mais plutôt de la proposer à d'autres.

Ce constat corrobore celui issu de la provenance des projets. On peut même remarquer que l'OFSP fait montre d'un certain opportunisme en comparant ces deux analyses, car il reprend des propositions de tiers, et les propose à d'autres sous l'apparence de son initiative.

Par contre il y a une légère contradiction avec le discours tenu par l'OFSP sur les motifs de déléguer, qui sont clairement orientés sur des préoccupations de gestion administrative. Ceci met en évidence deux sortes de constantes :

1. Généralement l'OFSP reprend une idée ou applique une recommandation et adopte dans ce but un style non-autoritaire de persuasion et d'impulsion, via la délégation, pour se positionner dans le réseau d'intervention existant.
2. La plupart du temps l'OFSP n'a pas les ressources internes nécessaires pour entreprendre de nouvelles tâches proposées par des tiers, ce qui le pousse à déléguer.

6.2 COMMENT SE PRATIQUE LA DELEGATION ?

D'après les analyses de cas que nous avons effectuées (cf. chapitres 5 et 10.1), on peut observer un certain nombre d'aspects de la pratique de la délégation au sein de l'OFSP. En effet au moment de procéder à la délégation d'une tâche ou d'une fonction, plusieurs options se présentent à l'administration déléguante. Il y a alors des choix essentiels qui sont effectués, que ce soit de manière implicite, logique ou pour des raisons contractuelles : notamment la fonction déléguée (6.2.1), le choix du délégataire (6.2.2), le type de pilotage et les moyens de contrôle (6.2.3).

6.2.1 Les fonctions déléguées, les fonctions conservées

Dans le cadre de la mise en œuvre du ProMeDro (1991-1999), l'OFSP s'est engagé sur un grand nombre de projets et a pris l'habitude de déléguer un grand nombre d'activités. Durant cette période on observe une tendance générale de l'OFSP à conserver des activités stratégiques, telles que la coordination et l'incitation des acteurs des trois niveaux (fédéral, cantonal et communal) à rejoindre la politique que poursuit l'OFSP. Mais pour améliorer l'impact de ce type d'activité, l'OFSP en délègue également une partie, ce qui revient à dire que son action est dédoublée, presque sur tous les plans, par des partenaires de confiance qui endossent des missions pour son compte.

Dans un premier temps, nous considérerons la délégation du point de vue de l'ensemble des activités de l'OFSP, ceci d'après l'expérience et la connaissance accumulée dans le cadre de l'évaluation du ProMeDro I et II. Cela permet une première classification et la présentation du contexte dans lequel viennent s'inscrire les projets étudiés de plus près. Dans un deuxième temps, nous aborderons une classification plus précise des fonctions conservées et déléguées dans le cadre des projets qui ont été sélectionnés pour cette étude. Le niveau d'analyse n'est alors plus le même et les fonctions décrites relèvent moins d'un cadre général, et sont plus proches du contenu de l'intervention.

Tableau 3 Fonctions relatives aux missions de l'OFSP qui sont conservées ou déléguées

Mission	Fonction conservée	Fonction déléguée
Promotion	<ul style="list-style-type: none">• à travers quelques projets	<ul style="list-style-type: none">• en grande partie aux centrales de promotion
Coordination	<ul style="list-style-type: none">• au niveau politique : animation des plates-formes	<ul style="list-style-type: none">• en grande partie aux centrales de promotion et de programmation
Soutien aux cantons	<ul style="list-style-type: none">• partiellement	<ul style="list-style-type: none">• en grande partie aux centrales de promotion
Recherche	<ul style="list-style-type: none">• pilotage et coordination^h	<ul style="list-style-type: none">• réalisation (mandats de recherche)
Evaluation	<ul style="list-style-type: none">• pilotage et coordination	<ul style="list-style-type: none">• réalisation (mandats d'évaluation)
Formation	<ul style="list-style-type: none">• pilotage et coordination	<ul style="list-style-type: none">• conception et réalisation
Information	<ul style="list-style-type: none">• actualité quotidienne (réactif)	<ul style="list-style-type: none">• information sur la durée (pro-actif)
Documentation	<ul style="list-style-type: none">• principalement	<ul style="list-style-type: none">• en partie

^h Excepté pour supra-f.

L'OFSP conserve ainsi en son sein la maîtrise du réseau constitué au fil des années, l'animation de ce réseau de manière à inciter de plus en plus d'acteurs à rejoindre son action, et le travail politique nécessaire dans le cadre du fédéralisme d'exécution (KRIESI 1995). Le lancement de nouveaux projets, puis leur pilotage et leur coordination reste aussi principalement dans les mains de cette administration.

Les fonctions déléguées sont majoritairement les fonctions de réalisation des projets, ensuite de coordination au niveau national, d'innovation, d'institutionnalisation et de temps en temps de participation à l'élaboration de la politique fédérale.

On observe dans le Tableau 3 que ce sont bien les fonctions de pilotage et de coordination des projets qui restent aux mains de l'OFSP. Par contre, le dédoublement s'effectue notamment par le recours aux centrales (cf. Tableau 4) qui permettent de soulager grandement l'OFSP dans l'application des trois piliers de la politique fédérale (prévention, traitement, réduction des risques et des dommages) qui lui reviennent.

En ce qui concerne plus précisément les projets sélectionnés pour cette étude, les fonctions déléguées coïncident évidemment avec les grandes lignes décrites ci-dessus. Dans le Tableau 4, nous reprenons les différentes catégories de projets (cf. 4.2) pour regrouper les fonctions conservées et déléguées.

Tableau 4 Fonctions déléguées ou conservées par type de projet étudié

Type de projet	Fonction conservée	Fonction déléguée
<i>I. Centrales de promotion</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Décision renouvellement • Contrôle annuel de l'atteinte des objectifs • Définition de la stratégie, des objectifs et du mode d'intervention * • Développement politique 	<ul style="list-style-type: none"> • promotion de projets • coordination • gestion des demandes de soutien • conseil, information, sensibilisation • définition de la stratégie, des objectifs et du mode d'intervention *
<i>II. Centrales de programmation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité, veto • Direction • Coordination • Gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • gestion de projetⁱ • analyse des besoins • coordination • surveillance mise en œuvre et qualité • étude, conseil, recommandation • sélection de projets
<i>III. Projet ou multiplicateur de projet</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage formel • Réflexion, orientation • Fixation des objectifs généraux • Contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> • réalisation (ex : prévention par le sport, promotion de la santé, centre de formation, actions de formation) • coordination • sensibilisation • analyse des besoins • diffusion de projet

* Fonctions partagées entre le délégant et le délégataire.

ⁱ Exemples : prévention dans les communautés de migrants, définition de modules de formation.

Les fonctions déléguées indiquent clairement une forte association des délégataires dans l'élaboration de la politique de l'OFSP. Ce procédé est particulièrement intense pour les types de projet I & II, mais cela a aussi été observé ponctuellement dans la troisième catégorie.

Ces résultats montrent que l'OFSP délègue des fonctions étatiques importantes, confirmant ainsi la mise en œuvre des principes déclarés en faveur d'une collaboration étroite avec le réseau d'acteurs existant.

Si on augmente encore le niveau de détail, on peut analyser les fonctions conservées et déléguées au niveau des projets. Le Tableau 5 ci-dessous présente uniquement les cas de délégation analysés en détail. On peut y observer plus finement le dédoublement qui est opéré par voie de délégation, notamment en matière de promotion et de coordination nationale.

Tableau 5 Fonctions déléguées ou conservées par projet (analyses détaillées)

Projet	Fonction conservée	Fonction déléguée
<i>Bureau de promotion d'aide à la survie (OSEO/SAH)</i>	<ul style="list-style-type: none"> stratégie, objectifs, mode d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> promotion nationale de la réduction des risques sociaux (travail, logement), mise en réseau, aide financière
<i>Bureau de promotion des projets de prévention dans les communes (RADIX)</i>	<ul style="list-style-type: none"> contrôle annuel, lignes directrices 	<ul style="list-style-type: none"> promotion nationale de la prévention (petits budgets)
<i>a) Campagne "DROGUE ou SPORT ?", b) Service Drogue et Sport</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) pilotage formel, b) réflexion, orientation 	<ul style="list-style-type: none"> prévention primaire, secondaire et tertiaire par le sport au niveau national
<i>Centrale COSTE</i>	<ul style="list-style-type: none"> veto, développement politique 	<ul style="list-style-type: none"> coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles, analyse et sélection des demandes de financement (places de thérapie), conseil, information, planification, animation de réseau, recherche de solution (médiation)
<i>Le fil rouge</i>	<ul style="list-style-type: none"> contrôle de l'atteinte des objectifs, coordination interne du programme 	<ul style="list-style-type: none"> coordination au niveau national d'une partie de la prévention secondaire, formation des intervenants dans les foyers
<i>ARIA, CONVERS</i>	<ul style="list-style-type: none"> contrôle, réorientation 	<ul style="list-style-type: none"> analyse des besoins, offre de formation continue et perfectionnement
<i>Mandat à la Koordinationstelle für Weiterbildung de l'université de Berne (KWB)</i>	<ul style="list-style-type: none"> aucune 	<ul style="list-style-type: none"> analyse des besoins de formation continue, étude, conseil
<i>Commission d'Experts "Formation continue et dépendance"</i>	<ul style="list-style-type: none"> responsabilité ultime, veto 	<ul style="list-style-type: none"> Coordination d'un système de formation continue des intervenants en toxicomanie (définition des modules de formation, surveillance de la mise en œuvre, qualité, gestion, sélection et recommandation sur les prestataires de formation)
<i>Projet Migrants-Santé</i>	<ul style="list-style-type: none"> Direction opérationnelle 	<ul style="list-style-type: none"> prévention (à l'échelle nationale) dans les communautés de migrants

Projet	Fonction conservée	Fonction déléguée
<i>INTERNETZ</i>	<ul style="list-style-type: none"> aucune 	<ul style="list-style-type: none"> sensibilisation des autorités à la question des migrants, mise en réseau, coordination des services cantonaux (BS)
<i>Santé Jeunesse (P1), Ecoles et Santé (P2)</i>	<ul style="list-style-type: none"> financement (P1); direction, coordination, gestion, financement (P2) 	<ul style="list-style-type: none"> promotion de la santé dans les écoles, assistance au choix des projets, suivi
<i>Voilà</i>	<ul style="list-style-type: none"> fixation des objectifs généraux 	<ul style="list-style-type: none"> promotion de la santé dans les associations de jeunesse (coordination nationale)

Le Tableau 6 a une structure identique, mais présente les fonctions conservées ou déléguées des cas de délégation qui ont fait l'objet d'une analyse sommaire. Là encore les fonctions déléguées sont souvent de la promotion et coordination de projets. Deux projets font exception : PROVE dont la coordination s'effectue dans le cadre d'un projet interne à l'OFSP (cas particulier), et spectra dont le but est l'information, mais qui contribue certainement à une forme de coordination des professionnels.

Tableau 6 Fonctions déléguées ou conservées par projet (analyses sommaires)

Projet	Fonction conservée	Fonction déléguée
<i>fantasy</i>	<ul style="list-style-type: none"> décision de renouveler ou non le projet. 	<ul style="list-style-type: none"> promotion de projets de prévention auprès des jeunes "non-structurés" (concerts, "rave-party", etc.)
<i>Promotion du programme "méthode élèves-multiplicateurs sensibilisation alcool et tabac (Schüler Multiplikatoren Alkohol und Tabak)" SMAT/MESAT</i>	<ul style="list-style-type: none"> (aucune donnée à ce sujet) 	<ul style="list-style-type: none"> promotion du programme "SMAT"
<i>SCHULTEAM</i>	<ul style="list-style-type: none"> évaluation et contrôle de la qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> promotion et diffusion du projet Schulteam (prévention secondaire dans les écoles). Incitation à l'innovation
<i>INFOSET DIRECT</i>	<ul style="list-style-type: none"> décision relative au contenu final du site. 	<ul style="list-style-type: none"> construire et gérer un système de communication pour savoir quelle est l'offre en thérapie ambulatoire et résidentielle (coordination)
<i>Projet de recherche en prévention supra-f</i>	<ul style="list-style-type: none"> (aucune donnée à ce sujet) 	<ul style="list-style-type: none"> direction générale du projet (coordination) et direction de recherche
<i>Projet de recherche en prescription de stupéfiants sous contrôle médical PROVE</i>	<ul style="list-style-type: none"> pilotage du projet 	<ul style="list-style-type: none"> conception de la recherche, puis expérimentation clinique de nouveaux traitements de substitution
<i>Magazine de prévention et de promotion de la santé "spectra"</i>	<ul style="list-style-type: none"> choix final de l'information diffusée 	<ul style="list-style-type: none"> information à l'attention des professionnels

On peut observer dans ces trois tableaux successifs que ce sont majoritairement la promotion et la coordination d'interventions spécifiques qui sont déléguées par l'OFSP. Ces tâches nécessitent en effet des compétences et du temps dont l'OFSP ne dispose pas toujours, ou alors sa position en tant qu'administration fédérale, n'est pas la plus propice à certaines activités.

Les fonctions conservées relèvent le plus souvent de la fixation des objectifs, des grandes lignes directrices et de la responsabilité finale du projet puisque l'OFSP est dans les cas sélectionnés ici le principal financeur. A cela s'ajoute quelquefois un contrôle plus accru de la qualité, des résultats atteints et de l'évaluation des projets. Il assume plus rarement des fonctions de direction de projet qui nécessitent une implication dans l'intervention beaucoup plus forte (PROVE, Projet Migrants-Santé).

Il y a donc toute une gradation possible des fonctions déléguées, mais la préférence va le plus souvent aux fonctions stratégiques. Le cas extrême d'une délégation "totale", où l'OFSP n'aurait plus qu'un rôle de mécène, n'a pratiquement pas été observé, à l'exception d'Internetz. Mais l'évolution actuelle de cette délégation montre que l'OFSP ne se satisfait plus de ce rôle. Au contraire, la décision finale lui revient toujours pour les projets "à système vertical" de délégation, et en cas de partenariat ("système horizontal"), il conserve systématiquement un droit de veto. Toutefois la pratique démontre que l'OFSP en fait peu usage et que les délégataires sont au bénéfice d'une grande confiance de sa part. Cette position n'est pas forcément volontaire, mais soulève plutôt la question du contrôle d'une délégation, notamment de la faisabilité (le projet est délégué justement en raison d'un manque de compétence) et des moyens à disposition pour cette tâche (le projet est délégué justement pour gagner du temps).

6.2.2 La sélection du délégataire

On distingue cinq procédures (ou situations) caractéristiques de la pratique de l'OFSP en matière de sélection du délégataire, celles-ci sont classées de la plus à la moins fréquente :

- A. Un acteur est identifié par l'OFSP pour ses compétences, dont il est apparemment le seul détenteur ou qu'il a acquises lors d'un mandat spécifique de l'OFSP et portant sur le projet à déléguer.
- B. Le délégataire est sélectionné suivant une procédure d'appel d'offre.
- C. L'OFSP cherche à s'associer avec une organisation faitière dans le domaine de l'intervention ciblée, de manière à s'assurer la collaboration des cantons pour la réalisation de ses projets. Ce choix est généralement le cas lorsque l'OFSP n'est pas l'autorité responsable dans le domaine considéré.
- D. Il arrive que l'OFSP choisisse le délégataire simplement dans son réseau de connaissance.
- E. Finalement, il y a la situation de non-choix, c'est-à-dire où ce n'est pas l'OFSP qui choisit un délégataire, mais c'est celui-ci qui se présente avec un projet qui intéresse l'OFSP, et en tant qu'auteur du projet il est automatiquement retenu comme délégataire.

Nous avons pu observer que la procédure de sélection du délégataire avait une influence sur le mode de délégation. En fait, de ce choix initial dépend une grande partie de la suite de la délégation, c'est-à-dire de la forme que celle-ci va prendre.

En effet, nous avons pu observer que la sélection du délégataire conditionne en grande partie les rapports, notamment en matière de contrôle et de pilotage, qui vont prévaloir entre le délégant et le délégataire. Par conséquent l'OFSP se trouve dans un rapport de force qui varie grandement en fonction de la manière dont le délégataire a été choisi.

Dans les processus A, D et E l'acteur "délégataire" bénéficie d'une sorte de monopole ou de rapport privilégié et l'OFSP n'est pas complètement maître de la tâche confiée. Il peut compenser cet effet (s'il est indésirable) en appliquant le processus B lors d'un renouvellement de mandat. Lorsqu'un partenariat avec les autorités cantonales est nécessaire, c'est le processus C qui s'impose et là aussi, le choix du délégataire est limité puisque l'OFSP doit inclure aux siennes les conditions de son partenaire.

La logique qui prévaut en A, D et E n'est qu'apparente, et les cas analysés le montrent bien, le choix du délégataire pose souvent des problèmes qu'un appel d'offre permettrait souvent de restreindre. Cela nécessite toutefois la remise en question de cette logique "du seul délégataire possible", et de ne pas y souscrire sans une consultation attentive des avantages et inconvénients des autres possibilités. Un appel d'offres ralentit certes la phase de lancement du projet, mais il représente certainement (et en tout cas au vu des cas étudiés ici) un gage d'efficacité sur l'ensemble de la réalisation d'une délégation.

6.2.2.1 Les différents délégataires

L'identité, ou le statut, des délégataires n'est pas sans lien avec une certaine idée de la délégation, d'une volonté stratégique, voire même d'une conception de l'Etat. C'est pourquoi nous faisons apparaître dans le Tableau 7 les différents types de délégataires auxquels l'OFSP fait appel dans le cadre de son programme de lutte contre la toxicomanie. Ceci afin d'illustrer que les choix qui sont faits à ce niveau ne sont pas neutres.

Tableau 7 Les types de délégataires

Type de projet	Type de délégataire
I. Centrales de promotion	<ul style="list-style-type: none"> • Fondations nationales • Conférence des cantons (action sociale) • Associations d'intervenants en toxicomanie (professionnels)
II. Centrales de programmation	<ul style="list-style-type: none"> • Universités • Conférence des cantons (instruction publique) • Fondations nationales • Autorités cantonales
III. Projet ou multiplicateur de projet	<ul style="list-style-type: none"> • Associations d'intervenants en toxicomanie (professionnels) • Associations de jeunesse • Associations de médecins • Autorités cantonales et communales • Ecole fédérale (sport) • Haute école (travail social) • Consultants spécialisés (technologies de l'information)

Ainsi trois types d'acteurs sont particulièrement bien représentés : le monde politique (autorités cantonales et communales), académique et associatif. Les acteurs strictement privés (consultants) ne sont sollicités que très rarement (principalement dans les domaines techniques).

Le domaine de la santé publique explique en partie cette orientation puisque l'action y est menée par ce type d'acteurs. Le fédéralisme d'exécution en est une autre puisque la répartition des tâches

entre autorités fédérales, cantonales et communales est définie de façon plus ou moins claire par la loi et implique une collaboration des divers niveaux en fonction de leur proximité avec le type d'intervention voulue.

Une autre explication vient certainement du fait que la Confédération occupe une position stratégique mais n'est légitime dans pratiquement aucun domaine d'intervention, ce qui la contraint à travailler avec les intervenants des divers niveaux et secteurs d'activités.

6.2.3 Les mécanismes de contrôle à disposition et leur efficacité

Dans cette étude nous comprenons le contrôle sous deux formes : le contrôle qui permet de procéder à des ajustements du programme, ce que nous entendons sous le terme de "pilotage", et le contrôle sous forme de bilan qui s'effectue en vue de savoir si les tâches déléguées ont bien été effectuées, si elles ont obtenu des résultats et si les objectifs ont été atteints. Il y a ainsi d'une part le contrôle-pilotage et d'autre part le contrôle-bilan. Quelquefois ces deux fonctions du contrôle se superposent, ou se substituent l'une à l'autre. Par exemple une certaine forme de pilotage peut faciliter le contrôle par la fréquence des contacts entre les partenaires, ou à l'extrême le pilotage peut se réduire au minimum et ainsi se confondre avec un contrôle annuel de l'atteinte des objectifs.

Si pour le contrôle-pilotage la question est de définir le cadre et les conditions qui déterminent les relations entre déléguant et déléataire, le contrôle-bilan soulève souvent la question de savoir si le déléguant a les moyens de vérifier si le déléataire poursuit les objectifs qu'il lui assigne, et s'il produit des résultats.

C'est pourquoi nous avons distingué deux catégories de mécanismes de contrôle au sein de l'OFSP. Il s'agit des mécanismes explicites (directs, formels) et implicites (indirects, informels) de contrôle.

Mécanismes explicites

Des mécanismes explicites de contrôle ont pu être relevés, tels que la vérification contractuelle qui est rendue possible lorsque les documents sont suffisamment descriptifs et détaillés sur les objectifs et les résultats à atteindre, et que des rapports annuels suffisamment détaillés sont produits. Il y a aussi des outils tels que des évaluations qui sont utilisés. Finalement il y a la participation à des groupes de pilotage restreint, c'est-à-dire où l'OFSP tient une position significative du point de vue de la réorientation éventuelle du projet.

Mécanismes implicites/incitations

D'autres formes de mécanismes ont pu être observés, plus implicites cette fois car le pouvoir de décision n'est pas clairement établi. Il s'agit de situations où les contacts avec le partenaire sont informels et fréquents, si bien qu'ils permettent à l'OFSP de connaître en tout temps l'évolution des projets et partant l'atteinte des objectifs. Il y a aussi les cas où l'OFSP participe à des groupes de pilotage élargis, où il essaie de faire passer son point de vue, mais où il est plus question de persuasion et de négociation que d'autorité formelle.

Efficacité des mécanismes de contrôle

Nous avons pu observer des situations où un dispositif de contrôle était virtuellement bien conçu, mais où ni le pilotage, ni le bilan ne pouvaient s'effectuer de manière satisfaisante, ceci en raison d'un renouvellement retardé d'un poste de collaborateur au sein de l'OFSP. Evidemment dans ce cas, c'est l'efficacité du contrôle de la délégation qui est mis à mal (Projet Migrants-Santé).

Dans d'autres situations, c'est le dispositif cette fois qui est en cause : un intermédiaire placé entre l'OFSP et l'équipe chargée de la mise en œuvre du projet peut rendre le pilotage plus difficile (Drogue ou Sport), ou le contrôle très réduit (Santé Jeunesse, "le fil rouge").

Pour la catégorie des mécanismes implicites, nous avons repéré des défauts de pilotage dans des tentatives de l'OFSP de "charger la barque", en ajoutant des tâches ponctuelles au délégataire sans que cela ne soit prévu dans le contrat initial (RADIX). Cette tendance, s'expliquant certainement par le fait d'une intense collaboration, peut faire perdre de vue les disponibilités réelles du délégataire et occasionner ainsi des négociations en cours de réalisation du mandat.

Pour cette catégorie aussi un renouvellement tardif de poste de collaborateur est venu affaiblir les mécanismes implicites de contrôle d'une délégation (COSTE) qui étaient principalement basés sur la confiance réciproque. Le manque de répondant au sein de l'OFSP diminue la fréquence des contacts, et de ce fait la possibilité d'obtenir des informations pertinentes sur l'avancement des projets. Le contrôle des résultats et le pilotage deviennent alors inopérant.

Les types de pilotages mis en place par l'OFSP

La question No. 5 du protocole portait sur "l'articulation entre l'OFSP et ses partenaires". Nous avons interprété le terme articulation comme une analogie à la structure qui fait le lien entre les deux partenaires, ce qui les met en contact et de quelle manière l'information se transmet de l'un à l'autre. Cela correspond dans notre approche à la notion de "pilotage" déjà exprimée ci-dessus à propos des mécanismes de contrôle.

En fonction de certaines composantes de la délégation, notamment du type de délégataire, de la façon dont il a été sélectionné, de l'origine du projet, de l'hypothèse formulée à propos des mécanismes de délégation, le pilotage qui est mis en place par l'OFSP varie du tout au tout.

En effet, nous avons pu observer dans les cas sélectionnés que le pilotage peut prendre plusieurs formes :

- A. Le pilotage est "informel" dans le sens où il est principalement réalisé par l'entremise d'une collaboration entre le délégant et le délégataire. Les partenaires se rencontrent ou se contactent régulièrement par téléphone pour échanger des points de vues sur le projet et les orientations possibles. Ce type de pilotage est fréquent, mais on ne le trouve pas sans l'adjonction d'une forme plus structurée de pilotage.
- B. Le pilotage est assuré par un groupe ou un comité d'accompagnement dont fait partie un représentant de l'OFSP. Une variation existe au sein de cette catégorie, car le groupe peut être constitué uniquement de membres du projet (délégataire) et de l'OFSP (délégant), sans autre forme d'avis externe et plaçant l'OFSP dans une position de force beaucoup plus évidente que s'il faisait partie d'une commission impliquant des acteurs variés et quelquefois indépendant du projet.
- C. Le pilotage est "formel" lorsqu'il correspond à des contacts plus espacés entre le délégant et le délégataire, contacts qui ponctuent en quelque sorte les étapes officiellement prévues dans le contrat entre les deux partenaires (au moment d'un rapport annuel, d'un renouvellement de contrat, etc.).
- D. Le pilotage n'est pas assuré par l'OFSP car l'action d'un partenaire est déjà en place et se substitue à l'action envisagée. L'OFSP se contente alors de soutenir ce projet et un collaborateur en assure uniquement le suivi.

Très souvent l'OFSP alterne entre deux formes de pilotage (style "mixte") : il combine le travail d'un groupe d'accompagnement à une collaboration informelle en lien plus direct avec le projet, ou alors il dote un pilotage principalement informel d'une structure de suivi plus formel, afin de s'assu-

rer le bon déroulement d'un projet, sans que toutefois le gros du travail de pilotage ne se fasse à cette occasion.

Un tiers des cas étudiés (6/18) illustrent cette pratique "mixte" de pilotage, avec une répartition équivalente entre A+B (3/18) et B+C (3/18). Ces combinaisons, ainsi que les passages d'un type de pilotage "officiel" à l'autre, apparaissent dans le Tableau 8.

Tableau 8 Répartition des projets de l'OFSP selon les types de pilotage

	A. Informel	B. Groupe	C. Formel	D. Substitution
I. Centrale de promotion	x → COSTE OSEO	← RADIX ← x ← x Fil-rouge	← x Funtasy	
II. Centrale de programmation		Pr. Migrants-Santé Comm. formation PROVE Supra-f Ecoles et Santé	← Santé Jeunesse	
III. Projet et multiplicateur de projet		Spectra Infoset direct ARIA & Convers	← x Schulteam Smat Voilà Drogue-ou-Sport	Internetz

Légende : x → : Déplacement du type de pilotage officiel au début du projet (x) au type actuel (texte)
x → ← (texte) : Alternance entre deux types de pilotage

La tendance actuelle est nettement à l'avantage d'un type de pilotage effectué par un groupe restreint où l'OFSP conserve une bonne part de son pouvoir, comme dans la forme B.

Ce resserrement autour d'un groupe de pilotage (ou groupe d'accompagnement, groupe de suivi, comité de pilotage, etc.) comporte à la fois des avantages et des inconvénients. L'avantage est que le mode d'intervention est plutôt consensuel et en tout cas soumis à une remise en question. Par contre, une forme souvent donnée par l'OFSP à ces groupes de pilotage et qui consiste à ne garder que deux parties prenantes (l'OFSP et son partenaire) empêche la mise en place d'un processus de consultation. Cette forme restreinte semble ignorer le déséquilibre qui s'installe forcément entre un déléguant et son délégataire. Un groupe de pilotage devrait à notre avis impliquer plus de parties prenantes pour être réellement un organe de décision différend d'une simple rencontre entre mandant et mandataire.

6.2.4 Les moyens engagés

D'une manière générale, les délégations gèrent de gros budget avec des moyens relativement restreints en personnel. Cela témoigne respectivement de la confiance qui règne entre l'OFSP et ses délégataires, et du rôle de redistribution de l'administration fédérale, repris par l'intermédiaire de

son délégataire. D'ailleurs certains projets, comme les centrales de promotion, fonctionnent comme de gros distributeurs de financements pour les projets en lieu et place de l'OFSP.

Toutefois en ce qui concerne la délégation, c'est surtout l'adéquation entre le cahier des charges confié au délégataire et les moyens mis à sa disposition pour le réaliser qui compte, et non pas le montant global du budget, qui quelquefois est considérable.

Dans la catégorie des centrales de promotion, seule la Centrale COSTE a fait mention d'une certaine surcharge du personnel et du manque de ressources pour pouvoir accomplir l'ensemble des tâches qui lui sont confiées. La centrale RADIX a aussi été confrontée à ce genre de problème, mais depuis elle pratique une politique plus contractuelle qui consiste à préciser dans le contrat les tâches qui lui seraient éventuellement ajoutées en cours de mandat. La centrale OSEO a, quant à elle, fait des propositions pour étendre son mandat ainsi que ses ressources.

En ce qui concerne les deux autres catégories (centrales de programmation, projet et multiplicateur de projet), les moyens sont conséquents ou ne posent pas réellement de problèmes. On relèvera toutefois que pour le programme ARIA par exemple, une certaine surcharge a été signalée, mais elle a été attribuée par le délégataire lui-même à une programmation très ambitieuse de sa part. Reste que, dans ce cas précis, le nombre de collaborateurs travaillant sur ce programme est sans conteste très restreint en regard de la responsabilité assumée, tandis que le mandat est assez vaste.

6.3 QUELS SONT LES MODES DE DELEGATION ?

Dire qu'il existe différentes pratiques de la délégation à l'OFSP est simple. Mais déterminer ces différentes manières de déléguer l'est un peu moins. C'est pourtant ce qui est compris dans la question générale de cette étude : quels sont les modes de délégation de l'OFSP ?

La façon que nous avons choisie pour répondre à cette question est d'identifier les éléments significatifs de cette délégation, c'est-à-dire ceux qui permettent de distinguer une façon de déléguer d'une autre. Puis à partir de cela faire de plus grandes catégories qui correspondraient à des modes de délégation plus généraux.

Les éléments significatifs que nous avons pu observer dans la pratique de la délégation par l'OFSP peuvent se regrouper en cinq catégories que nous appellerons ici les "dimensions" de la délégation. Nous avons analysé les cas de délégation selon ces cinq dimensions (cf. chapitres 5 et 10.1).

La combinaison de tous ces éléments donne un nombre considérable de façons de déléguer différentes, ce qui explique pourquoi les cas de délégations apparaissent chaque fois comme des cas uniques, "fabriqués sur mesure" pour reprendre une expression d'un responsable de l'OFSP. Le nombre de cas étudiés n'est malheureusement pas suffisant pour illustrer toutes les variantes possibles résultant de la combinaison de toutes les dimensions qui entrent en jeu dans la délégation.

6.3.1 Les cinq dimensions de la délégation

Cette étude a permis de mettre en évidence cinq dimensions de la pratique de l'OFSP en matière de délégation. En effet il est apparu que cette pratique varie en fonction de :

1. **L'hypothèse** relative à l'efficacité de cette délégation. On pense ainsi obtenir un effet d'incitation, un effet de boule de neige, ou encore augmenter la légitimité d'action, l'efficacité, la

durée de vie du projet. On peut aussi vouloir tester un programme, recourir à une compétence additionnelle, profiter d'un partenariat, se rapprocher du "terrain". *Ex : Une organisation de jeunes est mieux placée qu'une administration fédérale pour faire de la prévention auprès des jeunes.*

2. La **fonction** qui est déléguée. L'OFSP transfère la promotion et la diffusion de projets, la coordination, la sélection et la gestion des demandes de soutien, le conseil, l'information et la sensibilisation, la définition de stratégies particulières (traitement, formation) et bien sûr il transfère la réalisation des interventions. *Ex : La prévention dans les communautés de migrants est confiée à des médiateurs, mais la direction opérationnelle reste du ressort de l'OFSP.*
3. La procédure de **sélection du délégataire**. Un acteur est identifié pour ses compétences, ou suite à un appel d'offres, parce qu'il occupe une position stratégique (organisation faîtière) ou que c'est un partenaire habituel de l'OFSP. Il y a aussi les délégataires désignés d'office, comme ceux qui proposent un projet d'intervention. *Ex : Le délégataire a été à l'origine du projet, ce qui rend inutile une procédure de sélection par appel d'offre.*
4. Du **type de contrôle** (y.c. le pilotage) établi avec le délégataire. Le contrôle peut être très formel (contrat, commission de contrôle) ou plus informel (contacts fréquents, collaboration, échanges). Il existe des cas où aucun contrôle n'est mis en place. *Ex : Le contrat détermine les conditions, les objectifs attendus et les dates auxquelles sont prévus les rapports. Mais l'orientation du projet s'effectue par le biais de nombreux contacts informels.*
5. Des **moyens** engagés. Le transfert de fonction peut s'accompagner de ressources adaptées ou non au cahier des charges. *Ex : Le mandat octroyé permet le financement de deux postes, mais le cahier des charges du projet en nécessite le double.*

Ces dimensions constituent les principaux éléments qui doivent être gérés par l'OFSP lorsqu'il procède à une délégation. La présence de ces dimensions est constante dans tous les cas analysés, mais leur traitement est différent selon la délégation à laquelle il s'applique. L'étude a permis d'identifier l'influence que ces dimensions peuvent avoir sur le mode de délégation pratiqué.

Ces dimensions ne peuvent toutefois pas être détachées d'une perspective temporelle et chronologique. En effet le processus de délégation comporte plusieurs phases qui peuvent elle-même avoir une influence sur ces dimensions identifiées ci-dessus, donc sur la manière de déléguer. Comme pour tout projet confié à un partenaire, on retrouve en matière de délégation les phases de préparation du projet, négociation avec le partenaire, réalisation du mandat, et enfin bilan et décision sur la suite à donner au projet.

Ainsi selon qu'une étude de faisabilité est venue étayer la préparation du projet, ou qu'une étape de persuasion du partenaire à accepter le projet, autrement dit une étape de négociation, soit nécessaire et le mode de délégation adopté par l'OFSP peut être influencé, voire même modifié dans certains cas au cours de ces différentes phases.

Toujours dans cette perspective temporelle, il convient de prendre également en considération le moment où le projet de délégation est conçu, c'est-à-dire implicitement la prise en compte de l'expérience accumulée par l'OFSP au cours du temps (savoir-faire).

Si au début des années nonante, l'OFSP appréciait tout particulièrement certains modes de délégation, il est effectivement apparu à l'observation qu'au cours du temps, il a changé de pratique, tenant ainsi compte de son expérience.

Ensuite la phase de réalisation, regroupant les notions de collaboration, de pilotage, de contrôle et de résultats, peut faire face à l'émergence de problèmes inattendus et provoquer ainsi une modification du projet, un changement de type de pilotage ou de partenaire.

6.3.2 Les différents modes de délégation

Cette étude a permis de définir quatre modes de délégation. Ceux-ci délimitent le cadre conceptuel dans lequel s'opèrent les délégations. C'est pourquoi les définitions de ces modes traduisent uniquement l'orientation générale qui est donnée à la délégation. Il est bien entendu que la façon de déléguer à l'intérieur de ces modes dépend fortement de la capacité de gestion des 5 dimensions identifiées (cf. 6.3.1), les définitions ci-dessous ne constituant qu'un point de départ. Les quatre modes sont présentés du plus simple au plus compliqué, en rapport avec leur stratégie (cf. 6.3.3) qui progressivement prend en considération un plus grand nombre de considérations socio-politiques.

1. Le mode "Soutien" : L'action est généralement proposée par un tiers (situation bottom-up). L'OFSP accorde son soutien car la forme d'intervention proposée fait défaut et est en accord avec sa stratégie. Dans ce type de délégation, l'OFSP ajoute souvent la dimension nationale et demande l'extension du projet aux autres cantons. La marge de manoeuvre du délégataire y est très grande, mais on attend de lui des résultats précis. C'est dans ce contexte que le projet VOILA, qui existait avant même l'apparition du premier paquet de mesures de la Confédération, a reçu au début de simples contributions financières, puis progressivement l'OFSP s'est impliqué plus fortement jusqu'à devenir le principal investisseur et définit les grands objectifs de ce projet.
2. Le mode "Centralisé" : L'action déléguée est prévue pour être pilotée directement par l'OFSP qui garde un contrôle serré du projet. Celui-ci est conçu pour être mis en œuvre de façon centralisée, c'est-à-dire avec une coordination nationale et une certaine indépendance par rapport aux cantons. C'est le cas pour la suite qui a été donnée aux phases I et II des programmes de formation continue des intervenants en toxicomanie ARIA et CONVERS, sous la forme d'une commission d'experts mandatée par l'OFSP pour organiser cette formation. L'OFSP est à la fois dans la position de mandant et représenté dans cette commission. De plus il garde la maîtrise du projet puisque la commission d'experts n'a formellement qu'un rôle consultatif.
3. Le mode "Décentralisé" : L'action envisagée est souhaitée par l'OFSP (situation top-down), mais elle est soumise à une des contraintes suivantes : soit l'action relève de la responsabilité cantonale et l'OFSP doit s'associer à des autorités cantonales pour relayer la mise en œuvre du projet, soit la teneur de l'action nécessite l'intervention d'un "relais" (intermédiaire) pour la mise en œuvre du projet. Il en a été ainsi pour le programme de promotion de la santé dans les écoles Santé Jeunesse. L'éducation et l'enseignement relevant de la responsabilité des cantons, l'OFSP a besoin de la participation des autorités cantonales pour légitimer son intervention.
4. Le mode "Réflexif" : L'action est déléguée car cela fait délibérément partie d'une politique publique (vision programmatique) qui vise à inciter notamment les cantons et les communes, par le biais de l'intervention d'autres acteurs (locaux), à poursuivre les efforts de la Confédération. C'est le cas de la *Centrale de promotion COSTE* qui a été créée suite aux recommandations d'un rapport (Reha 2000) relevant des lacunes dans l'offre de thérapies résidentielles. L'OFSP s'est assuré la collaboration de la Conférence des Directeurs cantonaux des Affaires

Sociales (CDAS) pour monter ce projet. L'activité principale de coordination, ainsi que toute une série d'interventions thématiques ou ponctuelles font de ce projet un véritable outil de persuasion des acteurs cantonaux, mais aussi de feed-back de leurs préoccupations vers la Confédération.

On notera que ces modes ne sont pas totalement exclusifs et qu'il est possible de trouver des cas où une intersection entre deux modes est visible (ex : entre Soutien et Décentralisé), ou plus souvent où la stratégie d'un mode recouvre celle d'un autre (ex : Réflexif et Décentralisé).

Tableau 9 Répartition des projets en fonction des modes de délégation

Nom	Soutien	Centralisé	Décentralisé	Réflexif
I. ARIA & Convers	●		●	
II. KWB & CE		●		
I. Campagne "Drogues ou Sport"	●		●	
II. Service Drogue et sport		●		
COSTE			●	●
le fil-rouge (1)	●		●	
le fil-rouge (2)		●		
Voilà	●		●	
OSEO			●	●
Projet Migrants-Santé		●		
RADIX			●	●
I. Santé Jeunesse			●	
II. Ecoles et Santé			●	
Internetz	●		●	
funtasy	●			
InfoSet Direct		●		
PROVE		●		
Schulteam	●			
Smat	●			
spectra		●		
supra-f		●		
<i>Total</i>	8	8	10	3

6.3.3 La perspective stratégique des modes de délégation

Le mode Soutien est l'illustration du choix de l'OFSP d'être "à l'écoute" de la base, c'est-à-dire de s'inspirer des initiatives locales qu'il juge prometteuse, de les soutenir et de les diffuser. Ainsi lorsque les projets d'interventions coïncident avec sa ligne politique, le projet est intégré à l'action globale, reçoit un mandat et devient une délégation.

Le mode Centralisé est choisi dès que la légitimité de la Confédération, dans le type d'intervention considéré, est jugé suffisante par l'OFSP et admise par les partenaires politiques. Parallèlement à ces questions, l'enjeu du projet est généralement d'importance (prescription d'héroïne, formation, migrants, etc.). Cela implique une mainmise quasi totale de l'OFSP sur l'intervention, ce qui se traduit le plus souvent par un pilotage fort et un contrôle centralisé.

Le mode Décentralisé est pratiqué lorsque l'OFSP souhaite une intervention directe, ou la diffusion d'un modèle existant, mais que sa position (en tant qu'acteur fédéral) lui impose la plupart du temps de trouver soit un partenaire de terrain, soit un partenaire cantonal pour effectuer ce type d'activité. Le dispositif de délégation devient alors plus complexe puisqu'il suppose un "relais", un intermédiaire entre l'OFSP et le délégataire final.

Le mode Réflexif est la forme la plus sophistiquée de délégation. La tâche déléguée fait partie d'une action globale, s'inscrit dans le programme de l'OFSP et dans ce sens, la volonté n'est plus de confier la réalisation de cette tâche à un tiers, mais d'intervenir dans la réalisation par ce tiers. Ce mode reprend le principe de l'inspiration par la base (évoqué dans le mode Soutien), mais il comprend aussi la relation inverse : l'orientation de cette base. Le fédéralisme d'exécution, qui prévaut dans le domaine d'intervention considéré, explique souvent le choix de ce mode de délégation. Nous formons ici l'hypothèse que le mode réflexif est choisi lorsque l'enjeu est d'importance pour l'OFSP, mais que le mode centralisé n'est juridiquement, ou politiquement, pas possible. On notera que le recours à ce mode, dans les cas sélectionnés, est relativement récent (1993) et apparaît après une première série d'expériences en matière de délégation.

6.4 QUELLES SONT LES CONSEQUENCES DE CES MODES DE DELEGATION ?

Le mode de délégation adopté par l'OFSP influence à la fois le dispositif de projet et le type de relations entretenues entre l'OFSP et ces partenaires.

Selon que l'on se trouve dans un mode "centralisé" ou "réflexif" par exemple, la gestion de la délégation sera très différente. En effet l'intensité du leadership de l'OFSP va varier en référence au contexte socio-politique dans lequel l'action est envisagée. Au vu de nos résultats, lorsque l'OFSP bénéficie d'une forte légitimité, il opte pour le mode centralisé, plus autoritaire. Tandis que lorsqu'il est confronté à une forte opposition, réelle ou potentielle, il préfère un mode réflexif, plus incitatif et consensuel.

Le mode "centralisé" est clairement le mode qui apparaît comme le plus souhaitable du point de vue des intérêts de l'OFSP : c'est avec lui que la maîtrise des projets est la meilleure. Toutefois il requiert des conditions préalables qui ne sont pas toujours disponibles, notamment en matière de légitimité d'action, et donc il n'est pas toujours applicable.

Le mode "décentralisé" est particulièrement bien adapté aux situations où c'est le fédéralisme d'exécution qui prévaut, où la Confédération n'est pas forcément légitime pour agir, mais désire tout de même intervenir. L'association avec un partenaire est alors une condition sine qua non, et la gestion de cette relation une composante particulièrement délicate. Le "relais cantonal" (délégataire) peut effectivement apporter plus de crédit à une collaboration entre partenaires égaux et ne pas être complètement acquis à l'idée de "délégation".

Le mode "réflexif" est certainement ce qui reflète le plus la conception selon l'OFSP du rôle de la Confédération en matière de toxicomanie. Cette politique de persuasion (ou d'incitation), qui accorde un grand crédit à l'initiative locale, contient néanmoins quelques ambiguïtés parfois difficiles à gérer. En effet des problèmes de légitimité peuvent apparaître pour les délégataires de la Confédération, car il arrive qu'une délégation soit choisie précisément pour contourner les autorités cantonales et communales, car celles-ci sont pour le moins réticente vis-à-vis de la politique fédérale (PAPADOPOULOS 1995), pour ensuite les inciter à rejoindre la ligne proposée par la Confédération, suite à la sensibilisation effectuée par des acteurs "locaux".

Cette réflexion est également vraie pour le mode de "soutien", particulièrement adapté aux interventions directes sur le terrain, ou celles qui sont dans le domaine des compétences affirmées de la Confédération. A travers ces délégations, il y a une réelle volonté de décentraliser, voire de démocratiser une politique afin de la rendre plus efficace (Op. cit.).

6.4.1 Constats sur les forces et les faiblesses des délégations

Le Tableau 10 présente (sous forme de mots-clés) les points forts décrits de manière plus détaillée dans les fiches des chapitres 5 et 10.1. On distingue dans ce tableau, certes un peu caricatural, que les premières délégations illustrent surtout la capacité de l'OFSP à apprendre et s'adapter au contexte d'intervention, moins du point de vue des résultats obtenus par les délégations. Tandis que les projets qui ont débuté plus tard offrent plus de satisfaction du point de vue de l'efficacité.

Tableau 10 Forces des délégations

Début	Nom	Hypothèse, Préparation	Sélection délégataire	Contrôle, pilotage	Résultats
1990	ARIA & CONVERS	Analyse préalable des besoins		Adaptation au contexte	Multiples collaborations
1992	Campagne Drogue-ou-Sport				Adaptation
1992	SJ & Ecoles et Santé				Apprentissage, nouvelle définition des attentes
1993	Voilà	Hypothèse correcte		Appropriation progressive	
1993	RADIX			Peu nécessaire (gain de temps)	Partenariat
1994	le fil rouge		Apprentissage		Adaptation du mode de délégation
1995 (3 ^e p.)	Projet Migrants-Santé			Contrôle continu	Prévention effective, apprentissage réciproque
1995	KWB et CE	Expérience utilisée (ARIA et CONVERS)			Efficacité
1995	OSEO	Analyse préalable des besoins,		Gestion "souple et moderne"	
1995	COSTE				Efficacité, complémentarité, partenariat

Début	Nom	Hypothèse, Préparation	Sélection délégataire	Contrôle, pilotage	Résultats
1995	Internetz	Inspiration de la base			Capacité de réaction, nouveau mandat plus précis
1997	Service Drogue et Sport	Prise en compte de l'expérience			Ancrage

Par ailleurs, plusieurs déficits ont pu être identifiés au cours de l'analyse détaillée des délégations. Ceux-ci sont répertoriés dans le Tableau 11. Il sont présentés uniquement sous les composants de la délégation qui ont occasionné des problèmes de mise en œuvre et de résultats.

A noter que les projets ayant fait l'objet d'une analyse sommaire n'ont pas été inclus dans ce tableau. Ceci ne veut pas dire qu'ils ne souffrent d'aucun déficit, mais que nous avons simplement limité notre investigation aux dossiers contenant le plus d'informations.

Tableau 11 Faiblesses des délégations

Début	Nom	Préparation Moyens	Sélection délégataire	Collaboration	Pilotage	Contrôle	Résultats
1990	ARIA & Convers	Précipitation	Hâtive	Non symétrique			Changement de partenaire
1992	Drogue-ou-Sport	Précipitation	"déclaré volontaire"		Triangulation peu satisfaisante		Ancrage pas assuré
1992	SJ & Ecoles et santé	Totalement déléguée	Equipe imposée par délégataire			Réduit (relais cantonal)	Echec SJ
1993	Voilà						
1993	RADIX			Manque d'explication de la politique	Ajouts de tâches non justifiés	Faible sur choix des projets soutenus	
1994	Fil-rouge	Lacunaire	Hâtive	Conflits de personne	Inopérant	Faible	Perte d'activités
1995 (3 ^e p.)	Projet Migrants-Santé				Réduit (renouvellement tardif)	Déficitaire en 1998	
1995	KWB et CE				Délégation totale	Uniquement basé sur financement	
1995	OSEO	Projet sous-dimensionné				Faible sur implication du délégataire formel	

Début	Nom	Préparation	Moyens	Sélection déléataire	Collaboration	Pilotage	Contrôle	Résultats
1995	COSTE		Projet sous-dimensionné		Rupture de confiance (renouvellement), lacunes		Affaibli	
1995	Internetz	Aucune (opportunité)	Dissymétrie Confédération-Cantons		Délégué à un expert du Projet Migrants-Santé		Manque de clarté dans les rôles et les attentes	Insatisfaisants quant à l'objectif de multiplication (pas d'info)

D'après le Tableau 11, on peut déduire que les "première années" de délégation dans le cadre du ProMeDro, comprises entre 1990 et 1994, sont marquées par une certaine précipitation dans la phase de préparation des délégations. A une exception près (RADIX) quant au dénouement, les projets sont trop vite confiés à des déléataires qui ont été trop rapidement sélectionnés. L'OFSP n'accorde pas assez d'importance à cette phase de la délégation et va rencontrer beaucoup de problèmes par la suite avec les projets qui ont débuté à cette période. Durant ces 4 années, trois projets ont soit échoué, soit ont du subir de grandes modifications structurelles. Notre hypothèse quand à cette manière de fonctionner de l'OFSP est la suivante : à cette époque l'OFSP désire avant tout faire "bouger les choses", inciter des partenaires à agir et à se responsabiliser, d'où cette technique de relatif "laissez-faire" avec mise à disposition de fonds de la Confédération.

La période 1993 à 1995 correspond à une période de transition dans la pratique de la délégation au sein de l'OFSP. Il est question à ce moment de bilan et d'apprentissage par rapport aux résultats obtenus et à l'atteinte des premiers objectifs.

Dès 1995, on constate une nette amélioration de la conception des délégations, avec notamment un approfondissement de la phase de préparation, avec pour conséquences des projets qui donnent une meilleure satisfaction à l'OFSP et de meilleurs résultats. Cela prouve la capacité de l'OFSP à remettre en question sa pratique de la délégation, et démontre ses capacités d'apprentissage dans ce domaine. Les problèmes rencontrés dans cette période sont alors généralement liés aux ressources disponibles (manques de moyens, projets sous-dimensionnés, surcharge des déléataires) ou aux difficultés internes de l'OFSP (renouvellement tardif des responsables de projets).

En conclusion on ne relèvera pas assez l'importance de la phase de préparation de la délégation quand au dénouement positif du projet, avec notamment pour points forts la réflexion sur les mécanismes de délégation, l'analyse des besoins, l'étude de faisabilité et la sélection du déléataire. A noter à propos de ce dernier point que la pratique actuelle de procéder à un appel d'offres nous semble devoir être systématique dans le domaine de la délégation pour maximiser les chances d'obtenir de bons résultats. C'est en effet dans les cas où le déléataire était connu d'avance, et non remis en question, que les délégations ont posé le plus de problèmes par la suite.

6.4.2 L'adéquation^j de la délégation

Cette étude a permis d'identifier les différentes étapes dans la constitution progressive, par l'OFSP, d'un véritable savoir-faire en matière de délégation. Il est en effet apparu que les premières tentatives de délégation, qui ont marqué la période 1990-1994, ont été autant d'essais et d'expériences accumulées pour les délégations suivantes. Ainsi la seconde période, couvrant les années 1993 à 1995, est placée sous le signe du bilan, de l'analyse et des grands remaniements dans la pratique de ces délégations : les modes de délégation sont changés et la gestion des différentes dimensions s'affine.

L'étude a permis d'observer cet apprentissage et de constater une nette amélioration globale des compétences de l'OFSP en matière de délégation, et partant des résultats obtenus par les projets menés dans ce cadre. Les années 1995-1998 sont donc marquées par une habile gestion de ce savoir-faire.

Actuellement et grâce à sa capacité de déléguer, l'OFSP est à même d'étendre son influence et de donner ainsi à sa politique un impact considérable. Il est capable ainsi de procéder à un dédoublement de son action sur l'ensemble des trois piliers grâce au partage de fonctions importantes avec des partenaires extérieurs (cf. Centrales de promotion).

Concernant l'adéquation des modes de délégation, on peut dire globalement que ceux-ci ont été correctement choisis, ce qui démontre une certaine maîtrise de l'OFSP en matière de perception des enjeux stratégiques (attentes et rôles de chacun, fédéralisme, mentalités, etc.).

Seuls deux cas témoignent d'une méprise à ce niveau : le premier a été correctement modifié, ce qui a donné lieu à une nouvelle forme d'intervention (ARIA et CONVERS, puis Commission d'experts). Le second n'a toujours pas trouvé son mode idéal (Décentralisé), bien qu'il ait subi également un changement d'approche (Santé Jeunesse, puis Ecoles et Santé).

Concernant la gestion des dimensions de la délégation, les erreurs d'appréciation relevées sont de l'ordre du choix non optimal d'un délégué. Ceci s'explique généralement parce que le délégué en question n'était pas le mieux placé pour réaliser la tâche confiée, mais que l'OFSP ne le savait pas au moment de déléguer, ou au contraire que le délégué idéal, bien que connu, n'était pas disposé à endosser cette responsabilité.

La phase de préparation de la délégation s'avère très importante quand au temps investi dans le pilotage et les résultats obtenus, mais dans bien des cas analysés cette phase a été trop sommairement réalisée.

Dans certains cas, les moyens nécessaires ont visiblement été sous estimés : des mandats peuvent contenir un nombre impressionnant de tâches déléguées dans le cahier des charges, comparative-ment aux personnes-ressources que le montant alloué permettait d'envisager.

Quelquefois le transfert de fonction (fondement de la délégation) n'est pas absolument transparent, ce qui prête à confusion notamment par rapport au droit de décision, et tant l'OFSP que ses partenaires ne savent plus très bien s'ils sont dans des rapports de collaboration ou de délégation. Autrement dit s'ils sont des partenaires égaux et unis pour une même cause, ou s'ils sont dans un rapport plus vertical (commandement) de mandant-exécutant.

^j Les fiches individuelles (chap. 5 et 10.1) apportent plus de détails sur l'adéquation des délégations de l'OFSP, de même que les recommandations décrivent, en rapport avec cette adéquation, les ajustements que nous proposons.

Des problèmes apparaissent aussi sur la durée : un pilotage est rendu difficile par un conflit de personnes, une collaboration dont la qualité diminue suite à un changement de collaborateur, un contrôle affaibli, un ancrage déficitaire d'un projet suite à des problèmes rencontrés durant la mise en œuvre.

7 CONCLUSIONS

- Généralement l'OFSP reprend une idée, ou applique une recommandation, et adopte dans ce but un style non-autoritaire de persuasion et d'impulsion, via la délégation, pour se positionner dans le réseau d'intervention existant.
- La plupart du temps l'OFSP n'a pas les ressources internes nécessaires pour entreprendre de nouvelles tâches proposées par des tiers, ce qui le pousse à déléguer.
- La procédure de sélection du délégataire a une forte influence sur la satisfaction des attentes de l'OFSP à propos de la délégation.
- Plus précisément il apparaît que ce sont les cas où le délégataire a été sélectionné suite à un appel d'offres qui donnent les meilleures chances de succès.
- Dans bien des cas analysés, l'anticipation des effets souhaités lors d'une délégation (reprise de l'action par les partenaires, impact sur le public-cible) n'a pas été suffisamment considérée.
- Le temps consacré à la délégation, pris dans son ensemble (préparation et pilotage), est nettement à l'avantage des cas qui ont fait l'objet d'une intense préparation.
- Dans certains cas, il n'est pas toujours clair s'il est question d'une délégation ou d'une subvention, si l'OFSP agit avec un délégataire ou un partenaire, si l'on se prévaut du mode centralisé ou décentralisé.
- L'efficacité de certaines délégations est particulièrement dépendante de la qualité des rapports avec l'OFSP.
- Le renouvellement de personnel "retardé" a des conséquences néfastes sur la collaboration, le pilotage et le contrôle des délégations.
- Une tendance à l'allocation de moyens insuffisants, en regard du cahier des charges, a été observée dans certains cas.

8 RECOMMANDATIONS

- Pour choisir le délégataire, il est recommandé de recourir systématiquement à un appel d'offre pour faire apparaître des acteurs insoupçonnés, préciser les demandes, etc., ceci pour permettre la meilleure adéquation possible avec les attentes de l'OFSP.
- Il faut améliorer la phase de préparation avant de procéder à une délégation. C'est à dire effectuer au minimum une réflexion préparatoire qui soit consacrée à la prise en compte de l'ensemble des dimensions de la délégation (hypothèse, fonction, sélection du délégataire, type de contrôle, moyens). Dans l'idéal, il faudrait tester l'hypothèse d'efficacité grâce à une évaluation *ex ante* de la faisabilité d'une délégation (avant la mise en œuvre). Ceci de manière à anticiper au mieux les difficultés qui pourraient apparaître et éviter des pertes de temps.
- Il est recommandé de bien préciser les rôles et les attentes de chacun, ceci afin d'éviter des ambiguïtés quant aux rapports qui président entre les partenaires.
- Il serait judicieux de maintenir un bon niveau de collaboration dans les cas où l'efficacité de la délégation dépend essentiellement de la qualité des rapports avec l'OFSP.
- En cas de renouvellement de personnel, il est impératif d'assurer la continuité pour réduire les conséquences néfastes sur la collaboration, le pilotage et le contrôle des délégations.
- Il faut procéder aux ajustements nécessaires afin qu'aux tâches déléguées correspondent des ressources adéquates.

9 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BÜTSCHI Danielle et Sandro CATTACIN (1994) *Le modèle suisse du bien-être*. Fribourg : Editions Réalités Sociales.
- CHEVALIER Jacques et Danièle LOSCHAK (1978) *Science administrative. Tome II : L'administration comme organisation et système d'action*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- FARAGO Peter (1987) *Verbände als Träger öffentlicher Politik*. Grösch : Verlag Rüegger.
- GAO (1990) *Case Study Evaluations*. Washington : United States General Accounting Office, Program Evaluation and Methodology Division.
- GERVASONI Jean-Pierre, DUBOIS-ARBER Françoise, JEANNIN André et SPENCER Brenda (1997) *Evaluation globale du paquet de mesures de la Confédération visant à réduire les problèmes liés à la toxicomanie (MAPADRO II) 1996-1999*. Protocole d'évaluation du 21 mars 1997.
- GLASER Barney G. et Anselm L. STRAUSS (1967) *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York : Aldine Publ.
- KELLERHALS Christophe et Jean-Pierre GERVASONI (1998) *Evaluation des différents modes de délégation adoptés par l'Office fédéral de la santé publique dans le cadre du paquet de mesures de la Confédération visant à réduire les problèmes liés à la toxicomanie. Protocole définitif*. Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Unité d'évaluation des programmes de prévention.
- MILES Matthew B. and A. M. HUBERMAN (1991) *Analyse des données qualitatives : Recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles : Université De Boek.
- MORAND Charles-Albert (1991) "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en œuvre du droit", in C-A. Morand (ed) *L'Etat propulsif*. Paris : Publisud.
- PAPADOPOULOS Ioannis (1995) *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris : Montchrestien.
- PATTON Michael Quinn (1980) *Qualitative Evaluation Methods*. London : Sage.
- PATTON Michael Quinn (1987) *How to use qualitative Methods in Evaluation*. London : Sage.
- URIO Paolo (1984) *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne : Editions Loisirs et Pédagogie L.E.P.
- YIN Robert K. (1994, 2nd ed.) *Case study research : Design and Methods*. London : Sage.

9.1 OUVRAGES ET TEXTES CONSULTÉS :

- ALECIAN Serge et Jean-Pierre AERTS (1996) *Les systèmes de pilotage dans les services publics*. Paris : Les éditions d'organisation.
- AUBY Jean-François (1995) *La délégation de service public*, Que sais-je ? No 3027. Paris : Presses Universitaires de France.
- BARBER James David (1966) *Power in committees. An experiment in the Governmental Process*. Chicago : Rand McNally & Company.
- CATTACIN Sandro et Ingrid KISSLING-NÄF (1997 eds) *L'agir étatique subsidiaire*. Numéro thématique de la Revue suisse de science politique. Vol.3. Zurich: Seismo-Press.
- Conseil Fédéral (1997) *Rapport du Conseil fédéral sur l'examen des subventions fédérales* (Rapport sur les subventions). Documentation pour la presse.
- COUCHEPIN François (1995) *Le service public en mutation*. Allocution d'ouverture de Monsieur François Couchepin, Chancelier de la Confédération et Président de la Société suisse de sciences administratives, lors du Congrès d'anniversaire de cette société.
- FREIBURGHHAUS Dieter (1991) "Le développement des moyens de l'action étatique", in C-A. Morand (ed) *L'Etat propulsif*. Paris : Publisud.
- GERVASONI Jean-Pierre, DUBOIS-ARBER Françoise, BENNINGHOFF Fabienne, SPENCER Brenda, DEVOS Thierry et PACCAUD Fred (1998) *Evaluation des mesures de la Confédération destinées à réduire les problèmes liés à la toxicomanie. Deuxième rapport de synthèse 1990-1996*. Cahiers de recherche et de documentation No.111. Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive.
- GRAWITZ Madeleine et Jean LECA (1985) *Traité de science politique*. Paris : Presses Universitaires de France.
- GREAT (1994) *Les toxicomanies en 2014 : vingt après*, Oron-le-Châtel, GREAT.
- HAMON Maurice (1986) "Nouvelles données pour les pratiques de délégation et de contrôle", in Gérard BIOLLEY (ed.) *Mutation du management*. Paris : Les Editions ESF, pp.277-301.
- ISPA (1990) *Le problème de la drogue, en particulier en Suisse, considéré sous son aspect social et préventif: rapport établi à la demande de l'Office fédéral de la santé publique*, Lausanne, Université de Lausanne Institut suisse de prophylaxie de l'alcoolisme.
- ISPA (1997) *La consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales chez les écolières et écoliers de 11 à 16 ans en Suisse*, Lausanne, Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies.
- KETTL Donald F. (1988) *Government by Proxy. (Mis?)Managing Federal Programs*. Washington : Congressional Quarterly Press.
- KLÖTI Ulrich (1998) "Les exigences substantielles et méthodologiques de l'évaluation scientifique des politiques publiques", in BUSSMANN Werner, KLÖTI Ulrich et Peter KNOEPFEL (eds) *Politiques publiques. Evaluation*. Collection politique comparée. Paris : Economica, p.40.
- KNOEPFEL Peter (1994) *Le partenariat public-privé dans la politique des déchets*. Lausanne : Cahiers de l'IDHEAP No.124.
- KORENBLIT Patrick et Gérard LAYOLE (1986) *Savoir déléguer*. Paris : Les éditions d'organisation.
- KRIESI Hanspeter (1995) *Le système politique suisse*. Paris : Economica.

- KÜBLER Daniel (1998) *Politique de la drogue dans les villes suisses : entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en œuvre*. Thèse de doctorat en sciences politiques. Université de Lausanne : Faculté des sciences sociales et politiques.
- KÜBLER Daniel et Sonja WÄLTI (1998) *The "spatial" and "sectoral" governance of social policy implementation. Case studies in Switzerland*. Université de Lausanne : Paper presented at the workshop "Political Institutions beyond the State", ECPR Joint Sessions of Workshop, Warwick.
- Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990* (Loi sur les subventions, LSu). Entrée en vigueur le 1^{er} avril 1991. RS 616.1, RO 1991 857.
- Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983. Art.43 : Délégation de tâches d'exécution*. RS 814.01, RO 1997 1155.
- Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991. Art.32 : Délégation de tâches aux associations*. RS 921.0.
- Loi fédérale sur la protection civile du 17 juin 1994. Art.41 : Délégation de tâches d'instruction*. RS 520.1.
- Loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia du 17 décembre 1965*. RS 447.1, RO 1966 689.
- MOOR Pierre (1994) *Droit administratif. Les fondements généraux*. Vol.I. 2^e éd. revue et mise à jour (1988, 1^{ère} éd.). Berne : Stämpfli.
- MOOR Pierre (1991) *Droit administratif. Les actes administratifs et leur contrôle*. Vol.II. Berne : Stämpfli.
- MOOR Pierre (1992) *Droit administratif. L'organisation des activités administratives, les biens de l'Etat*. Vol.III. Berne : Stämpfli.
- MULLER Thomas P. (1997) *Verwaltungsverträge im Spannungsfeld von Recht, Politik und Wirtschaft: eine systemtheoretische Analyse von Verträgen zwischen dem Gemeinwesen und Privaten mit Hinweisen auf die rechtsdogmatischen Konsequenzen*. Basel : Helbing & Lichtenhan.
- OFPER (1997) *Guide régissant le recours à des conseillères ou conseillers externes dans l'administration fédérale*. Berne : Office fédéral du personnel.
- OFSP (Office fédéral de la santé publique) (1998) *Programme de mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro) 1998-2002*. Berne : Office fédéral de la santé publique.
- OFSP (Office fédéral de la santé publique) (1998) *La politique de la Suisse en matière de drogue*. Berne : Office fédéral de la santé publique.
- OFSP (Office fédéral de la santé publique) (1994) *Suchtprävention: Schwerpunkte des BAG 1992-95*, Berne, OFSP.
- OFSP (Office fédéral de la santé publique) (1997) *Programmes de prévention de l'OFSP pour les jeunes*, Berne, OFSP (Office fédéral de la santé publique).
- Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983. Art.119c : Collaboration avec des placeurs privés*. RS 837.02, RO 1996 295.
- Ordonnance sur la délégation de la compétence de punir les infractions à la loi sur le Service des postes, à la loi sur les télécommunications et à la loi fédérale sur la radio et la télévision du 26 février 1992*. RS 783.05, RO 1992 845.
- Ordonnance sur la délégation des tâches de navigation aérienne et le calcul des redevances de navigation aérienne du 19 décembre 1995*. RS 748.132.11, RO 1996 601.

Ordonnance sur les indemnités à verser aux membres des commissions de recours du Département fédéral de l'intérieur exerçant leurs fonctions à temps partiel du 6 juin 1994. RS 172.323, RO 1994 1460.

Ordonnance concernant le paiement d'un supplément pour le lait transformé en fromage du 25 mars 1996. RS 916.356.114, RO 1996 1480.

PFEFFER J. and G.R. SALANCIK (1990) "The external Control of Organizations : A Ressource Dependence Perspective", in D.S. PUGH. (ed.) *Organization Theory*. London : Penguin Books, pp.146-176.

Règlement concernant les subventions de la fondation Pro Helvetia du 8 décembre 1988. RS 447.12, RO 1989 788.

RENAUD-COULON Annick (1992) *La délégation de pouvoir*. Paris : Dunod.

10 ANNEXES

Dans ce chapitre sont présentés les fiches descriptives des projets de délégations que nous avons étudiés. Elles sont toutes organisées autour d'une grille commune d'analyse (cf. Annexe 0). La première partie est consacrée aux analyses détaillées et la seconde aux analyses sommaires.

10.1 RESULTATS DES ANALYSES SOMMAIRES

10.1.1 Centrales de promotion

10.1.1.1 "funtasy"

Première phase : 1997 - 2000, CHF 1'200'000

Type de donnée	Description
<i>Fonction déléguée</i>	Conseil et sponsoring direct (attribution de subventions en lieu et place de l'OFSP) pour des petits projets de prévention auprès des jeunes (non-structurés).
<i>Fonction non-déléguée</i>	Tout est délégué, excepté la décision de renouveler ou non le projet.
<i>Motif de déléguer</i>	L'OFSP désire poursuivre l'action du Bus Stop Sida, mais avec un nouveau concept et il a pour cela besoin d'un partenaire.
<i>Hypothèse</i>	Si l'OFSP soutien des projets de prévention auprès de jeunes "non organisés", c'est-à-dire qui n'appartiennent pas à un club ou une association, alors un spectre plus large de jeunes sera touché par cette prévention.
<i>Sélection du délégataire</i>	Appel d'offres restreint.
<i>But du projet</i>	S'adresser aux jeunes non-organisés, ou aux jeunes, dans presque n'importe quel type de contexte.
<i>Délégataire</i>	funtasy
<i>Mode de délégation</i>	Soutien
<i>Pilotage</i>	Formel
<i>Champ d'activité</i>	Jeunes
<i>Type d'intervention</i>	I. Centrale de promotion

10.1.2 Centrales de coordination

10.1.2.1 "Projet de recherche en prescription de stupéfiants sous contrôle médical PROVE "

Première phase : 1992 - 1998, CHF 22'601'000

Type de donnée	Description
<i>Fonction déléguée</i>	Elaborer un plan scientifique d'expérimentation clinique (Institut für Suchtforschung ISF), puis tester l'héroïne comme forme thérapeutique d'entrée en thérapie à travers 17 projets dans des polycliniques locales.
<i>Fonction non-déléguée</i>	Pilotage du projet
<i>Motif de déléguer</i>	L'OFSP ne fait pas de la recherche.
<i>Hypothèse</i>	Si l'héroïne s'avère un bon traitement, alors elle sera intégrée dans la palette des traitements disponibles.
<i>But du projet</i>	Faire, à titre expérimental, un essai scientifique limité à environ 250 personnes.
<i>Déléataire</i>	ISF / 17 polycliniques
<i>Mode de délégation</i>	Centralisé
<i>Pilotage</i>	Groupe (organisation de projet : direction à l'OFSP, groupes de coordination et de discussion.)
<i>Champ d'activité</i>	Recherche - Traitements
<i>Type d'intervention</i>	II. Centrale de programmation

10.1.2.2 "Projet de recherche en prévention supra-f"

Première phase : 1997 - 2002, CHF 12'000'000 (env.)

Type de donnée	Description
<i>Fonction déléguée</i>	Direction d'une recherche-action en matière de prévention : direction générale du projet (coordination) et direction de recherche (recherche, impulsion, innovation).
<i>Motif de déléguer</i>	Reproduire PROVE, mais dans le domaine de la prévention : avancée importante au niveau du savoir, de savoir-faire, de la faisabilité, etc. Intégrer ce qui est faisable dans la palette des activités de prévention. "Nous aurions pu le faire ici, mais nous n'avions pas suffisamment de personnel. D'autre part, nous voulions utiliser une structure qui ait déjà de l'expérience, de la légitimité, et des capacités organisationnelles".
<i>Hypothèse</i>	S'il y a plus de succès dans l'intervention socio-éducative, socio-pédagogique (de type ponctuel), il y aura moins besoin de placer les jeunes dans des Foyers. "L'hypothèse de délégation, c'est que l'innovation va provenir à la

fois du terrain et de l'OFSP. Il y a de la capacité innovante un peu partout. Il y en a peut-être moins dans la direction de projet, qui doit plutôt mettre en oeuvre, assurer et entretenir le programme à travers le réseau. La fonction déléguée la plus importante reste la coordination, la gestion, au jour le jour, des contacts avec les projets. Derrière cette hypothèse de délégation, il y a bien souvent le fait qu'il y a un blocage de personnel. Mais ce n'est pas le seul aspect : il y a aussi les limites de capacités opératoires, les limites de savoir opérationnel".

<i>Sélection du délégataire</i>	Par appel d'offres.
<i>But du projet</i>	Projet expérimental : tester ce qui est faisable (maximum trois façons d'agir), développer un savoir-faire. Comment prévenir l'exclusion (scolaire, lieu d'apprentissage).
<i>Délégué</i>	Pro Juventute (coordination des projet), Institut de psychologie de l'Université de Berne (direction de la recherche)
<i>Mode de délégation</i>	Centralisé
<i>Pilotage</i>	Groupe (au niveau central et local)
<i>Champ d'activité</i>	Recherche, Prévention
<i>Type d'intervention</i>	II. Centrale de programmation

10.1.3 Projets et multiplicateurs de projet

10.1.3.1 "INFOSET DIRECT"

Première phase : 1992 - 1998, CHF 194'000

Deuxième phase : éventuellement affilié à COSTE

Type de donnée	Description
<i>Fonction déléguée</i>	Construire et gérer un système de communication pour savoir quelle est l'offre en thérapie ambulatoire et résidentielle.
<i>Fonction non-déléguée</i>	La décision relative au contenu final du site.
<i>Motif de déléguer</i>	L'OFSP n'avait pas la compétence technique (informatique) de réaliser un tel outil de communication.
<i>Hypothèse</i>	Si un outil de communication permet de relier l'offre à la demande, alors on pourra combler les lacunes, c'est-à-dire placer les gens là où les indications justifient qu'on les place. Un effet recherché de la mise en place d'un tel réseau est de "sortir les institutions résidentielles de leur tour d'ivoire et de changer les habitudes des placeurs par une meilleure information à propos de l'offre existante".
<i>Sélection du</i>	L'OFSP a choisi des experts dans son réseau de connaissances.

Type de donnée	Description
<i>délégataire</i>	
<i>But du projet</i>	Aider à placer les gens, faire communiquer les institutions entre-elles (résidentielles et ambulatoires). Etre la plate-forme professionnelle de dialogue.
<i>Délégataire</i>	experts : Mülle, Höchster et Simmel
<i>Mode de délégation</i>	Centralisé
<i>Pilotage</i>	Groupe (cantons et OFSP)
<i>Champ d'activité</i>	Traitements (coordination)
<i>Type d'intervention</i>	IV. Projet ou multiplicateur de projet

10.1.3.2 "Magazine de prévention et de promotion de la santé "spectra""

Première phase : 1995 - 1997, CHF 250'000

Type de donnée	Description
<i>Fonction déléguée</i>	Information pro-active inscrite dans la durée sur l'action et les projets à l'attention des professionnels (pas d'actualité "réactive" au jour le jour, pas de conférence de presse car elles sont assurées par le Service d'information de l'OFSP)
<i>Fonction non-déléguée</i>	Choix final de l'information diffusée
<i>Motif de déléguer</i>	Manques de compétences, de personnel, besoin d'une plume externe
<i>Hypothèse</i>	Professionnel de l'information pour propager les idées, pour occuper le terrain, personne externe pour traduire le langage de l'OFSP, informer de manière répétitive (impossible avec la presse, donc impossible pour le Service d'information)
<i>Sélection du délégataire</i>	Ex-employé de l'OFSP : gain de temps car "connaît la maison", pas d'appel d'offres
<i>But du projet</i>	Informers sur les projets, cibler les professionnels, propager et intégrer les idées (répétition)
<i>Délégataire</i>	Christoph Hoigné
<i>Mode de délégation</i>	Centralisé
<i>Pilotage</i>	Groupe (comité de rédaction mensuel dirigé par l'OFSP)
<i>Champ d'activité</i>	Professionnels
<i>Type d'intervention</i>	IV. Projet ou multiplicateur de projet

10.1.3.3 "Promotion du programme "méthode élèves-multiplicateurs sensibilisation alcool et tabac (Schüler Multiplikatoren Alkohol und Tabak)" SMAT/MESAT "

Première phase : 1992 - 1995

Deuxième phase : 1995 - 1998, CHF 640'000 (y.c. DSWD)

Type de donnée	Description
<i>Fonction déléguée</i>	Promotion du programme "SMAT".
<i>Fonction non-déléguée</i>	(Aucune donnée à ce sujet)
<i>Motif de déléguer</i>	Reprendre et diffuser un modèle existant et qui fonctionne bien.
<i>Hypothèse</i>	Effet déclencheur pour d'autres actions dans les écoles, parce qu'une école qui fait de la prévention de la santé ne va pas s'arrêter là, elle va faire plus (drogue? dépendance?). Modèle léger (pairs), faible coût.
<i>Sélection du délégataire</i>	Association de médecins d'école (promotion) est un sous-groupe de la Société de Médecine Sociale et Préventive.
<i>But du projet</i>	Promotion du programme "SMAT)" au niveau national. Education par le pairs.
<i>Délégataire</i>	Association de médecins d'école
<i>Mode de délégation</i>	Soutien
<i>Pilotage</i>	Formel
<i>Champ d'activité</i>	Ecoles
<i>Type d'intervention</i>	III. Projet ou multiplicateur de projet

10.1.3.4 "SCHULTEAM"

Première phase : 1995 - 1998, CHF 874'000

Type de donnée	Description
<i>Fonction déléguée</i>	Promotion et diffusion du projet Schulteam (prévention secondaire dans les écoles). Incitation à l'innovation.
<i>Fonction non-déléguée</i>	L'OFSP se garde la fonction d'évaluation et d'accréditation de qualité.
<i>Motif de déléguer</i>	C'est la commune de Lucerne qui l'a proposé à l'OFSP. Pour cet office, la "Prévention secondaire est mal connue, il faut la diffuser!" et il en fait un modèle préférentiel. Mais l'OFSP n'avait pas la disponibilité nécessaire pour diffuser le projet 10 fois.
<i>Hypothèse</i>	L'incitation à l'action de l'ensemble du corps enseignant d'un établissement scolaire, orienter vers la prévention secondaire. Effet boule de neige souhaité pour la diffusion de ce projet : on soutient 10 fois le projet et cela suffira à le diffuser dans tous le pays.

<i>Sélection du délégataire</i>	HFS-Lucerne est propriétaire du projet (avec la Ville de Lucerne).
<i>But du projet</i>	Implication de l'établissement scolaire comme collectif pour faire face aux situations de crise et recherche de solution (pas orienté sur l'individu), orienter vers la prévention secondaire
<i>Délégataire</i>	HFS-Lucerne
<i>Mode de délégation</i>	Décentralisé
<i>Pilotage</i>	Formel
<i>Champ d'activité</i>	Ecoles
<i>Type d'intervention</i>	IV. Projet ou multiplicateur de projet

10.2 LISTE DE PROJETS SELECTIONNES ET DE LA NOTATION PAR RAPPORT AUX CRITERES DE SELECTION

Critères																										Total			
	Voilà	Droque ou sport	Redix	Santé-jeunesse / Ecole en santé	Schulteam	Fill rouge	Projet Migrants	Centro Scuola e Familia	ISPA	Coste	Infoset direct	Projet PROVE	Oseo	Fachg. Aids & Drogen	Fachg. Gefangnis	Commission Droque	Commission Schild	KVB + Commission d'experts	Aria & Convers	Internetz	Supra-F	SMAT	Spectra	Funtasy	NDA		ISF		
1. Important pouvoir attribué au délégataire			1						1		1	1						1									1	6	
2. Importante somme allouée au délégataire	1	1	1	1			1					1	1						1	1		1					1	11	
3. Importante place (du projet délégué) dans la stratégie propre à un pilier									1		1	1									1						1	5	
4. Nouvelle application (ou redéfinition) du fédéralisme				1					1	1																1		4	
5. Importante fonction d'Etat attribuée à une ONG (construction d'un partenariat privé)			1									1																2	
6. Polyvalence : cumul de délégations attribuées à un partenaire privilégié		1	1		1	1		1					1														1	6	
7. Délégation de longue durée	1	1	1	1		1		1	1			1							1	1		1	1	1	1	1	1	15	
8. Rayon d'action national ou régional (portée, envergure)	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1							1	1		1	1	1	1	1	1	19	
9. Cascade de délégations (sous-traitance)		1		1					1		1								1									5	
10. Délégation de recherche de solution (ex : négociation)				1				1	1		1							1	1							1	1	8	
11. Plusieurs générations de délégations (plusieurs phases, « changement de cheval »)	1	1		1		1					1								1	1							1	8	
12. Impact attendu / obtenu			1	1		1	1		1		1	1							1	1		1		1			1	12	
13. Nature de la délégation (formule, objet original)					1	1		1													1				1		1	6	
14. Stratégie particulière				1	1		1	1	1	1	1								1			1				1	1	11	
15. Montage sophistiqué		1		1		1					1	1							1			1					1	8	
16. Nature du délégataire	1	1		1		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1		1	1	1	20	
17. Négociation importante				1					1										1	1								4	
18. Disponibilité des données	1	1	1	1	1	1	1	1	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
19. Catégorie sous représentée							1	1							1	1					1						1	6	
Total	6	9	8	13	5	7	7	2	7.5	12	7	11	9	3	3	2	1.5	13	8	4	9	4	4	4	5	7	14	181	
Analyse simple: 10, analyse détaillée: 20	20	10	20	20	10	10	10		20	20	20		20			20		20	20		20		10	10		20			
Nbre d'analyses simples		1			1	1	1																1	1				6	
Nbre d'analyse détaillées	1		1	1					1	1	1		1				1	1	1		1						1	12	
Pondération finale	26	19	28	33	15	17	17	2	28	32	27	11	29	3	3	22	1.5	33	28	4	29	4	14	15	7	34			

10.3 LISTE DES ENTRETIENS REALISES POUR L'EVALUATION DES MODELES DE DELEGATION DE L'OFSP

Date	Nom	Prénom	Lieu	Type	Motif	Durée
05.03.98	Lehmann Läubli-Loud	Philippe Marlène	OFSP OFSP	réunion à l'Uepp	Discussion du contenu du protocole d'étude délégation	120 min.
10.03.98	Bussmann	Werner	OFJ	téléphonique	Références dans l'administration fédérale, droit administratif	20 min.
25.03.98	Flückiger	Alexandre	Uni GE	téléphonique	Droit administratif concernant la délégation	50 min.
01.04.98	Läubli-Loud	Marlène	OFSP	téléphonique	Valorisation de l'étude	30 min.
02.04.98	Lehmann	Philippe	OFSP	face-à-face	Critères de sélection des cas de délégation & Sélection définitive des cas à étudier	120 min.
21.04.98	Bottinelli	Mariette	OFPER	téléphonique	Formation des fonctionnaires fédéraux à la délégation à des experts	30 min.
30.04.98	Lehmann	Philippe	OFSP	face-à-face	<u>Historique</u> des délégations (fonction déléguée & hypothèse de délégation)	120 min.
12.05.98	Lehmann	Philippe	OFSP	face-à-face	<u>Historique</u> des délégations (fonction déléguée & hypothèse de délégation)	120 min.
28.05.98	Lehmann	Philippe	OFSP	face-à-face	<u>Historique</u> des délégations (fonction déléguée & hypothèse de délégation)	240 min.
02.06.98	Lehmann	Philippe	OFSP	face-à-face	<u>Historique</u> des délégations (fonction déléguée & hypothèse de délégation)	180 min.
09.07.98	Stamm	René	OFSP	face-à-face	<u>Pilotage</u> des projets Santé- Jeunesse & Ecoles en Santé (pour la suisse romande), KWB &Commission d'experts, ARIA &Convers	90 min.
11.08.98	Meili	Bernard	OFSP	face-à-face	<u>Pilotage</u> des projets RADIX, Drogue ou Sport, Smat, Voilà, "le fil rouge", Schulteam, supra-f,	120 min.
25.08.98	Carron	Raphaëlle	OFSP	face-à-face	<u>Pilotage</u> des projets Internetz, Projet Migrants-Santé	180 min.
01.10.98	Roelli	Claire	COSTE	face-à-face	Projet COSTE	120 min.
14.10.98	Spring	Stefan	RADIX	face-à-face	Promotionstelle RADIX	120 min.
15.10.98	Oertle-Bürki	Cornelia	CDIP	face-à-face	Ecoles et Santé	90 min.
20.10.98	Möeckli	Christian	OSEO	face-à-face	Promotionsstelle OSEO	120 min.
22.10.98	Lehmann	Anton	EFSM	face-à-face	Fachstelle Sucht & Sport	120 min.
2.11.98	Progin	Gérald	GREAT	face-à-face	ARIA 1-2-3	90 min.
2.11.98	Progin	Gérald	GREAT	face-à-face	"le fil rouge"	10 min.
2.12.98	Montangero	Stéphane	CSAJ	téléphonique	Voilà	20 min.

10.4 GRILLES D'ANALYSE

10.4.1 Grille détaillée

Catégorie	Description du type de donnée
<i>Nom du projet</i>	Inscrire l'intitulé du projet ou du mandat.
<i>Dates début et fin</i>	Donner les dates du projet en identifiant le cas échéant les différentes phases.
<i>Budget</i>	Inscrire le montant alloué au projet.
<i>Fonction déléguée</i>	Décrire la tâche ou la fonction qui a été confiée par l'OFSP (déléguant) à un tiers (délégataire) dans le cadre de ce projet.
<i>Fonction non-déléguée</i>	Décrire la tâche ou la fonction qui est restée du ressort de l'OFSP dans le cadre de ce projet.
<i>Motif de déléguer</i>	Décrire les raisons qui ont poussé l'OFSP à confier cette tâche ou fonction d'état au délégataire.
<i>Hypothèse</i>	Décrire le fonctionnement imaginé au préalable par l'OFSP sous forme d'hypothèse : "si....., alors.....". Exemples : "Si la prévention est effectuée par une association de jeunesse plutôt que par l'OFSP, alors elle sera mieux acceptée par les jeunes", "Si la formation est organisée par une école professionnelle plutôt que par l'OFSP, alors les cours auront une plus grande légitimité". "Si une centrale de coordination est créée, alors les lacunes dans les traitements seront comblées".
<i>Sélection du délégataire</i>	Décrire les circonstances dans lesquelles le délégataire a été choisi (procédure d'appel d'offres, contacts personnels, seul choix possible, etc.).
<i>But du projet</i>	Décrire l'objectif de la tâche ou de la fonction d'état qui a été déléguée. Exemple : Ce projet vise une éducation par les pairs, ce projet doit propager des idées, ce projet doit améliorer la formation des intervenants, etc.
<i>Délégataire</i>	Donner le nom de l'organisation (délégataire), noter le cas échéant les changements qui ont eu lieu au cours des différentes phases.
<i>Mode de délégation</i>	Inscrire le mode de délégation auquel ce projet est rattaché par le chercheur responsable de l'analyse de ce cas.
<i>Pilotage</i>	Décrire la forme de pilotage qui a été adoptée (collaboration informelle, groupe d'accompagnement, comité de pilotage, partenariat. etc.).
<i>Champ d'activité</i>	Décrire brièvement le domaine d'intervention du projet.
<i>Type d'intervention</i>	Déterminer la catégorie à laquelle correspond le projet en fonction de la classification retenue : 1. Centrale de promotion, 2. Centrale de programmation, 3. Projet ou multiplicateur de projet.

Catégorie	Description du type de donnée
<i>Résultats</i>	Décrire les résultats obtenus du <u>point de vue de la délégation</u> .
<i>Problèmes rencontrés</i>	Décrire les problèmes qui ont eu un impact sur la délégation.
<i>Commentaire</i>	Donner toute information complémentaire qui permette de mieux cerner le cas, même si ce n'est qu'une impression du chercheur qui procède à l'analyse.
<i>Évaluation de la délégation</i>	Juger la valeur de la délégation (et non pas du projet, cette dernière pouvant toutefois être utilisée comme illustration d'une éventuelle influence sur le projet). Comparer pour cela l'output généré par la délégation et l'hypothèse de délégation.
<i>Conclusion(s)</i>	Tirer des conclusions générales de ce cas du point de vue de la délégation.
<i>Recommandation(s)</i>	Formuler des recommandations sur la pratique de la délégation.
<i>Sources</i>	Indiquer la provenance des informations (entretien informateur-clé OFSP, pilote OFSP, chef de projet, rapport d'activité, rapport d'évaluation, contrat, etc.)

10.4.2 Grille sommaire

Cette grille est identique à la grille détaillée, mais il n'a été conservé que la partie descriptive, la partie évaluative n'étant pas abordée.

Catégorie	Description du type de donnée
<i>Nom du projet</i>	Inscrire l'intitulé du projet ou du mandat.
<i>Dates début et fin</i>	Donner les dates du projet en identifiant le cas échéant les différentes phases.
<i>Budget</i>	Inscrire le montant alloué au projet.
<i>Fonction déléguée</i>	Décrire la tâche ou la fonction qui a été confiée par l'OFSP (déléguant) à un tiers (déléataire) dans le cadre de ce projet.
<i>Fonction non-déléguée</i>	Décrire la tâche ou la fonction qui est restée du ressort de l'OFSP dans le cadre de ce projet.
<i>Motif de déléguer</i>	Décrire les raisons qui ont poussé l'OFSP à confier cette tâche ou fonction d'état au déléataire.
<i>Hypothèse</i>	Décrire le fonctionnement imaginé au préalable par l'OFSP sous forme d'hypothèse : "si..., alors...". Exemples : "Si la prévention est effectuée par une association de jeunesse plutôt que par l'OFSP, alors elle sera mieux acceptée par les jeunes", "Si la formation est organisée par une école professionnelle plutôt que par l'OFSP, alors les cours auront une plus grande légitimité". "Si une centrale de coordination est créée, alors les lacunes dans les traitements seront comblées".
<i>Sélection du déléataire</i>	Décrire les circonstances dans lesquelles le déléataire a été choisi (procédure d'appel d'offres, contacts personnels, seul choix possible, etc.).
<i>But du projet</i>	Décrire l'objectif de la tâche ou de la fonction d'état qui a été déléguée. Exemple : Ce projet vise une éducation par les pairs, ce projet doit propager des idées, ce projet doit améliorer la formation des intervenants, etc.
<i>Déléataire</i>	Donner le nom de l'organisation (déléataire), noter le cas échéant les changements qui ont eu lieu au cours des différentes phases.
<i>Mode de délégation</i>	Inscrire le mode de délégation auquel ce projet est rattaché par le chercheur responsable de l'analyse de ce cas.
<i>Pilotage</i>	Décrire la forme de pilotage qui a été adoptée (collaboration informelle, groupe d'accompagnement, comité de pilotage, partenariat. etc.).
<i>Champ d'activité</i>	Décrire brièvement le domaine d'intervention du projet.
<i>Type d'intervention</i>	Déterminer la catégorie à laquelle correspond le projet en fonction de la classification retenue : 1. Centrale de promotion, 2. Centrale de programmation, 3. Projet ou multiplicateur de projet.
<i>Sources</i>	Indiquer la provenance des informations (entretien informateur-clé OFSP, pilote OFSP, chef de projet, rapport d'activité, rapport d'évaluation, contrat, etc.)

10.4.3 Origine des données figurant dans les rubriques de la grille d'analyse

Rubrique	Origine des données
<i>Nom du projet</i>	documents de programmation
<i>Dates début et fin</i>	documents de programmation
<i>Budget</i>	documents de programmation
<i>Fonction déléguée</i>	déléguant : entretien informateur-clé OFSP
<i>Fonction non-déléguée</i>	déléguant : entretien informateur-clé OFSP
<i>Motif de déléguer</i>	déléguant : entretien informateur-clé OFSP
<i>Hypothèse</i>	déléguant : entretien informateur-clé OFSP
<i>Sélection du délégataire</i>	déléguant : entretien informateur-clé OFSP entretien pilote OFSP
<i>But du projet</i>	déléguant : entretien informateur-clé OFSP entretien pilote OFSP
<i>Délégataire</i>	documents de programmation
<i>Mode de délégation</i>	chercheur (d'après les catégories construites)
<i>Pilotage</i>	déléguant : entretien pilote OFSP délégataire : entretien chef de projet
<i>Champ d'activité</i>	documents de programmation
<i>Type d'intervention</i>	documents de programmation
<i>Résultats</i>	déléguant : entretien pilote OFSP, délégataire : entretien chef de projet, rapports d'activité et d'évaluation (si disponibles)
<i>Problèmes rencontrés</i>	déléguant : entretien pilote OFSP, délégataire : entretien chef de projet
<i>Commentaire</i>	impression du chercheur
<i>Évaluation de la délégation</i>	déléguant : entretien pilote OFSP, délégataire : entretien chef de projet, rapports d'activité et d'évaluation (si disponibles)
<i>Conclusion(s)</i>	déléguant : entretien pilote OFSP, délégataire : entretien chef de projet, rapports d'activité et d'évaluation (si disponibles)
<i>Recommandation(s)</i>	déléguant : entretien pilote OFSP, délégataire : entretien chef de projet, rapports d'activité et d'évaluation (si disponibles)
<i>Sources</i>	cf. ci-dessus, à noter que leur quantité varie selon les cas.

10.4.4 Guide d'entretien semi-structuré avec les chefs de projet (délégués)

1. Introduction :

- mandat OFSP
- présentation des étapes et de l'avancement de l'étude
- avertissement sur le croisement des informations : déjà en possession de beaucoup d'informations, mais volonté de confronter plusieurs avis sur le même projet

2. Projet :

"Quelle est la tâche que l'office vous a confiée, et pourquoi l'a-t-il fait selon vous ?"

- fonction déléguée
- motifs de déléguer

"Qui est l'initiateur du projet ?"

- origine du projet

"Le mandat vous paraît-il adapté à la tâche que vous devez réaliser ?"

- montant suffisant
- besoins de la clientèle

3. Rapports contractuels :

"Le mandat que vous avez reçu nécessite-t-il un pilotage de la part de l'OFSP ?"

- nombre et qualité des entrevues avec l'OFSP (suffisant?)
- type de contrôle effectué
- évolution dans le temps
- description du mode de délégation

4. Collaboration avec l'OFSP :

"Dans le cadre de ce projet, comment décrivez-vous cette collaboration avec l'OFSP?"

- potentiels, forces
- craintes, difficultés
- aides à la réalisation
- intentions communiquées
- degré d'autonomie
- conséquences sur le projet

5. Appréciation :

"Pensez-vous que le projet sorte gagnant de cette collaboration?"

- impact (de la délégation) sur la conception du projet
- ...sur la conduite du projet
- ...sur l'évolution du projet (renouvellement)
- ...sur les moyens engagés
- ...sur les résultats obtenus, attendus

10.5 TABLEAUX ET ENCADRES

Tableau 1	Liste des critères de sélection des projets	30
Tableau 2	Répartition des cas de délégation selon les types de projets	36
Tableau 3	Fonctions relatives aux missions de l'OFSP qui sont conservées ou déléguées	82
Tableau 4	Fonctions déléguées ou conservées par type de projet étudié	83
Tableau 5	Fonctions déléguées ou conservées par projet (analyses détaillées)	84
Tableau 6	Fonctions déléguées ou conservées par projet (analyses sommaires)	85
Tableau 7	Les types de délégataires	87
Tableau 8	Répartition des projets de l'OFSP selon les types de pilotage	90
Tableau 9	Répartition des projets en fonction des modes de délégation	94
Tableau 10	Forces des délégations	96
Tableau 11	Faiblesses des délégations	97
Récapitulatif 1	Avantages et inconvénients de la délégation pour l'administration	25
Récapitulatif 2	Les projets sélectionnés (par ordre alphabétique)	31
Récapitulatif 3	Les motifs (par ordre de fréquence décroissante)	79
Récapitulatif 4	Les origines (par ordre de priorité décroissante)	80
Récapitulatif 5	Les hypothèses (par ordre de fréquence)	81

10.6 LISTE DES ABRÉVIATIONS

AKOD	Abteilung KOordination Drogenfragen, Justizdepartement Basel-Stadt.
ARIA, CONVERS	Deux programmes de formation continue et de perfectionnement professionnel. Le premier destiné à la Suisse romande et le second à la Suisse alémanique.
ASJI/SVE	Association professionnelle suisse pour l'éducation et la pédagogie spécialisée.
CDAS	Conférence des Directeurs des Affaires Sanitaires.
CDIP	Conférence des Directeurs de l'Instruction Publique
COSTE	Centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogue (COSTE).
CSAJ	Conseil Suisse des associations de Jeunesse.
Drogues ou sport	Campagne nationale de prévention. Cours de prévention des toxicomanies pour les moniteurs de sport et cours de sport pour le personnel thérapeutique d'institutions d'aide à la toxicomanie.
Ecole et Santé	Programme-cadre de soutien financier pour des projets favorisant la santé dans les écoles.
EFSM	Ecole Fédérale de Sport de Macolin
ES	cf. Ecole & Santé
FIL-ROUGE	Centrale de promotion de projets de prévention des dépendances dans les institutions pour enfants et adolescents (foyers de jeunes).
Funtasy <i>Projects</i>	Centrale de promotion (conseil et financement direct) pour de petits projets auprès de jeunes "hors structures" (rue, concerts, etc.).
GREAT	Groupement Romand d'Etudes sur l'Alcoolisme et les Toxicomanies.
HFS	Höhere Fachschule im Sozialbereich.
INFOSET DIRECT	Projet visant l'élaboration d'un système de communication pour savoir quelle est l'offre en thérapie ambulatoire et résidentielle (site internet).
INTERNETZ	Projet de sensibilisation des autorités de Bâle-ville au besoins de prévention des migrants.
IRDP	Institut romand de recherche et de documentation pédagogique.
ISF	Institut für Suchtforschung.
IST	Institut Tropical de Bâle.
KWB	Koordinationstelle für Weiterbildung der Unisversität Bern.
OFAS	Office Fédéral des Assurances Sociales.

OFSP	Office Fédéral de la Santé Publique.
OSEO	Bureau de promotion "Travail et logement pour les personnes évoluant dans le monde des drogues illégales" de l'Oeuvre Suisse d'Entraide Ouvrière (OSEO).
Projet Migrants-Santé	Projet d'information de la population générale de chaque communauté et de formation de médiateurs issus de ces communautés.
ProMeDro	Programme des mesures de la confédération en vue de réduire les problèmes de drogue 1998-2002.
PROVE	Projet de recherche en prescription de stupéfiants sous contrôle médical (PROVE).
RADIX	Bureau de promotion des projets de prévention dans les communes, sis à la fondation "RADIX Promotion de la santé".
Santé Jeunesse	Programme de promotion de la santé dans les écoles
SCHULTEAM	Promotion et diffusion du projet de prévention secondaire dans les écoles "Schulteam"
SJ	cf. Santé Jeunesse
SMAT	Promotion du programme "méthode élèves-multiplicateurs sensibilisation alcool et tabac" (Schüler Multiplikatoren Alkohol und Tabak) SMAT/MESAT.
SPECTRA	Magazine de prévention et de promotion de la santé "spectra".
SUPRA-F	Projet de recherche en prévention
VOILA	Projet de promotion de la santé et prévention des dépendances dans les associations de jeunesse.
VSD	Verband Sucht- und Drogenfachleute Deutschweiz