

Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Lausanne

Résumé

ENQUETE AUPRES DES PARTENAIRES DE
L'OFFICE FEDERAL DE LA SANTE
PUBLIQUE DANS LE DOMAINE DE LA
TOXICOMANIE (DROGUES ILLEGALES)

Enquête menée dans le cadre de l'évaluation
globale du ProMeDro

Frank Zobel, Jean-Pierre Gervasoni, André Jeannin

Etude financée par :

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

Citation suggérée :

Zobel F, Gervasoni J-P, Jeannin A. Enquête auprès des partenaires de l'Office fédéral de la santé publique dans le domaine de la toxicomanie (drogues illégales) dans le cadre de l'évaluation globale du ProMeDro. Lausanne : Institut de médecine sociale et préventive, 1999 (Raisons de santé, 43)

Remerciements :

En plus des répondants à l'enquête par questionnaire, nos remerciements vont aux personnes ayant participé à la pré-enquête : J. Resplendino, C. Mœckli, S. Spring, B. Broers, F. Poupon, G. Ziegler, Ph. Garbani, M. Gertsch, F. Narring, J.-A. Gauthier et M. Ferrari. Nous avons également bénéficié du soutien efficace de Ph. Lehmann, de M. Laübli et de tous les collaborateurs de la section *Drogeninterventionen* de l'OFSP. Finalement, I. Koelbl, M. Maeder, F. Dubois-Arber et C. Kellerhals ont largement contribué à la réalisation de ce travail au sein de l'UEPP. C'est à toutes ces personnes que va l'expression de notre gratitude.

RESUME

1 INTRODUCTION

Dans le domaine de la toxicomanie, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ne dispose que rarement d'un accès immédiat aux groupes visés par son intervention^a : il collabore donc pour l'essentiel avec des acteurs qui sont plus proches de ces groupes ou directement en contact avec eux. En Suisse, cette prise en charge collective des problèmes liés à la toxicomanie revient dans les faits aux cantons, aux communes et aux institutions privées. Du point de vue fédéral, l'ensemble de ces acteurs peut être conceptualisé comme un " **réseau national de réduction des problèmes liés à la toxicomanie** " (ci-après : le réseau) dont les actions, et leurs effets sur les problèmes liés à la toxicomanie, varient notamment en fonction de sa composition et de ses ressources, du type d'échanges et d'interdépendances entre ses acteurs, et de l'existence de référentiels communs.

Dans ce contexte, l'OFSP intervient notamment par diverses formes de soutiens alloués aux acteurs du réseau, afin qu'ils puissent atteindre leurs buts et, de ce fait, permettre à l'acteur fédéral d'atteindre les siens. L'enquête présentée ici porte sur ces interactions entre l'OFSP et cet ensemble d'acteurs, avec lesquels il est susceptible - et parfois contraint - de collaborer.

2 METHODE

Un questionnaire a été adressé, fin octobre 1998, à l'ensemble des acteurs recensés dans le principal répertoire d'adresses en matière de réduction des problèmes liés à la toxicomanie en Suisse. Celui-ci regroupe, d'une part, des représentants des collectivités publiques (villes et cantons) concernés par les aspects sociaux et sanitaires de la toxicomanie et, d'autre part, des institutions publiques et privées intervenant sur les problèmes liés à la toxicomanie.

Le questionnaire utilisé se composait de trois parties :

1. L'appréciation des acteurs du réseau concernant leur collaboration avec l'OFSP ;
2. L'appréciation des acteurs du réseau concernant les actions soutenues par l'OFSP et les idées qui guident son intervention, et la diffusion de ces actions et de ces idées dans le réseau ;
3. Des questions générales concernant la politique de réduction des problèmes liés à la toxicomanie.

La seconde partie était encore subdivisée selon le domaine d'intervention (prévention, thérapie, réduction des risques). Du fait que les représentants des **collectivités publiques** constituent un segment visé en priorité par l'intervention de l'OFSP, ils ont été interrogés sur l'ensemble des domaines. Quant aux **institutions**, elles ont été priées de répondre aux différentes parties du questionnaire qu'au cas où elles déclaraient investir une partie de leurs ressources dans le domaine considéré.

^a C'est-à-dire les personnes consommant des drogues illégales et les personnes susceptibles d'en consommer.

3 QUESTIONS D'ÉVALUATION

Les **questions d'évaluation** auxquelles cette enquête tente de répondre sont les suivantes (le terme « réseau » se réfère au réseau de d'acteurs impliqués dans la réduction des problèmes liés à la toxicomanie en Suisse):

- Les acteurs du réseau qui collaborent - ou ont collaboré - avec l'OFSP sont-ils satisfaits de cette collaboration ?
- Existe-t-il des raisons qui poussent certains acteurs du réseau à ne pas collaborer avec l'OFSP ?
- Les acteurs du réseau connaissent-ils les différentes activités et la politique menée par l'OFSP ?
- Les acteurs du réseau font-ils usage des « actions » de l'OFSP ? Si oui, de quelles « actions » font-ils usage ?
- Les acteurs du réseau perçoivent-ils positivement le travail de l'OFSP, et le jugent-ils utile pour leur propre intervention ?

4 TAUX DE REPONSE ET DESCRIPTION DES REpondANTS

4.1 Taux de réponse

Tableau 1-1 Taux de réponse

	Collectivités publiques		Institutions		Total	
	n	%	N	%	n	%
Adresses valables	97	100%	745	100%	842	100%
Questionnaires remplis	53	55%	413	55%	466	55%
Doublons ^b	19	20%	92	13%	111	13%
Refus	3	3%	7	1%	10	1%
Autres motifs	5	5%	9	1%	14	2%
Sans réponse	17	17%	224	30%	241	29%

Plus de la moitié de la population contactée a participé à l'enquête. Si l'on retire encore les 111 doublons identifiés, le taux de participation se monte à près de deux tiers (64%). La couverture géographique souffre de quelques lacunes, qui concernent essentiellement certains cantons^c de petite taille ne disposant que d'un nombre restreint d'institutions dans le domaine de la toxicomanie. Ces

^b Le questionnaire avait déjà été rempli par l'un des services d'une collectivité publique ou par l'un des établissements d'une institution.

^c Glaris : aucun questionnaire rempli ; Appenzell Rhodes extérieures, Nidwald et Soleure : aucun questionnaire rempli par une collectivité publique.

exceptions mises à part, la majorité des cantons présentent un taux de réponse global se situant entre 40 et 65%. Finalement, si l'on considère les catégories d'activité proposées dans le répertoire de l'OFSP, seuls les groupes d'entraide et associations de parents présentent un taux de réponse inférieur à 45%.

4.2 Description des répondants

Collectivités publiques

Les fonctions des 53 représentants de collectivités publiques se répartissent en 22 **spécialistes** (délégués drogue, représentants d'une commission drogue, responsables d'institutions cantonales du domaine toxicomanie), 28 **généralistes** (médecins cantonaux [17], représentants de départements des affaires sociales et/ou de la santé, représentants de l'instruction publique ou de la médecine scolaire), et 3 **représentants d'organismes supracantonaux**^d.

Dans la majorité des cantons (15) les répondants comprennent au moins un spécialiste et un généraliste. La réponse d'un spécialiste manque dans les cantons de LU et TG, et celle d'un généraliste dans les cantons des GR, JU, OW, SH et SZ.

Institutions

Sur 413 institutions analysées, 223 (soit 54%) **engagent la moitié au moins de leurs ressources pour des problèmes liés à la toxicomanie** : 10 d'entre elles allouent principalement ces ressources à la prévention, 131 à la thérapie, 45 à la réduction des risques sociaux et médicaux et 13 à d'autres domaines (formation, recherche, entraide, travail de réseau, etc.). Enfin, 24 institutions répartissent ces ressources dans les différents domaines (généralistes).

L'activité principale des 190 institutions qui **n'engagent pas la majorité de leurs ressources pour des problèmes liés de la toxicomanie**, concerne dans 44 cas la prévention et la promotion de la santé, dans 64 cas la thérapie, le traitement et la prise en charge médicale, et dans 69 cas l'aide sociale, le conseil, l'hébergement et l'aide au travail. Finalement, 13 institutions s'engagent essentiellement dans d'autres domaines (entraide, recherche, etc.).

Tableau 1-2 Répartition des institutions selon leur activité principale

	Prévention	Thérapie	Réduction des risques	Généraliste	Autres	Total
Toxicomanie activité majeure	10	131	45	24	13	223
Toxicomanie activité mineure	44	64	69	-	13	190
Total	54	195	114	24	26	413

^d Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS), Délégation de l'Union des villes suisses sur les questions de drogue.

Ces deux groupes réunis, on obtient la répartition sectorielle suivante : 54 institutions (13%) agissent surtout dans les domaines **prévention/promotion de la santé**, 195 (47%) dans les domaines **thérapie/traitement/prise en charge médicale**, 114 (28%) dans les domaines **réduction des risques/aide et conseil social/travail/logement**, 24 (6%) sont **généralistes en matière de toxicomanie** et 26 (6%) travaillent surtout dans **d'autres domaines (recherche, formation, entraide, etc.)**.

5 RESULTATS

5.1 Collaborations

Plus des deux tiers (69%) des répondants, toutes catégories confondues, indiquent avoir collaboré avec l'OFSP une fois au moins^e. Ce taux, qui est remarquable, est logiquement plus élevé pour les collectivités publiques (94%) que pour les institutions (66%).

Interrogés sur les qualités liées au **dernier soutien de l'OFSP**, les représentants de collectivités publiques et des institutions sont, en premier lieu, quasi unanimes à reconnaître la "**compétence**" des collaborateurs de l'OFSP. La capacité de ces derniers "**à saisir les enjeux locaux**" est cependant critiquée dans près de 20% des cas. La comparaison de ces résultats indique d'abord que les capacités personnelles des collaborateurs de l'OFSP sont largement reconnues. En revanche, pour une partie des répondants, la distance entre cette institution et le "**terrain**" pourrait être jugée trop grande, ou alors l'élaboration d'un projet qui vise à la fois les objectifs locaux du partenaire et les objectifs nationaux de l'OFSP ne donne pas toujours lieu à un aménagement satisfaisant pour le partenaire.

L'organisation du travail de l'OFSP a parfois fait l'objet d'appréciations négatives. Ainsi, la "**disponibilité**" des collaborateurs a été jugée négativement par 14% et 20% des collectivités publiques et des institutions concernées, respectivement. Quant au "**fonctionnement administratif**", il donne lieu aux jugements les moins favorables, puisqu'il a été critiqué par près d'un quart des répondants ayant fait l'expérience d'une collaboration avec l'OFSP. Ces résultats pourraient inviter l'OFSP à mener à une réflexion sur son fonctionnement et son organisation, qui se devraient d'être autant appréciés que la compétence de ses collaborateurs.

Près des trois quarts (72%) des répondants des collectivités publiques et près de la moitié (42%) des institutions indiquent avoir fait l'expérience d'une collaboration indirecte avec l'OFSP par l'intermédiaire de délégués. Parmi ces derniers, les institutions les plus souvent citées sont **COSTE**, **RADIX** et le bureau de promotion de l'OSEO. Le travail de ces trois délégués est très apprécié par les différents acteurs du réseau ayant collaboré avec eux.

Le peu de critiques exprimés vis-à-vis des principaux délégués doit également être mis à l'actif de l'OFSP, qui, apparemment, a su créer des relais et faire appel à des personnes de qualité pour le représenter au sein du réseau. Les résultats ci-dessus pourraient également confirmer que les interventions menées à l'aide d'un délégué présent sur le terrain conviennent aux acteurs qui s'y trouvent.

^e Ce taux ne vaut que pour la population ayant répondu à notre enquête ; il faut cependant considérer que le fait d'avoir collaboré avec l'OFSP peut avoir constitué une motivation à participer.

5.2 Diffusion (utilisation et connaissance) des actions soutenues par l'OFSP et des idées guidant son intervention

La plupart des programmes, projets et produits soutenus par l'OFSP connaissent une bonne diffusion au sein du réseau. Dans le domaine de la **prévention**, on note que le programme **RADIX** et la **campagne nationale** sont largement utilisées par les acteurs du réseau, mais aussi bien connues de ceux qui n'en font pas usage. Quant aux **autres programmes nationaux** soutenus par l'OFSP, ils connaissent une bonne diffusion, qui semble en revanche trop faible encore pour pouvoir prétendre à une couverture nationale. En particulier, les projets et programmes **REES**, **Voilà** et **Projet Migrants** pourraient encore bénéficier d'une campagne d'information supplémentaire, notamment auprès des collectivités publiques.

Dans le domaine de la **thérapie**, les excellents résultats de diffusion de **COSTE** et **d'Infoset Direct** indiquent que l'OFSP a participé à la mise en place de deux projets largement utilisés et bien connus. D'ailleurs, la plupart des projets soutenus par l'OFSP dans ce domaine, ainsi que les rapports qui le concernent, sont bien utilisés ou bien connus. L'information concernant **Fos** et **Sambad** pourrait toutefois encore être développée.

Les résultats dans le domaine de la **réduction des risques et de l'aide à la survie** sont plus difficiles à interpréter, du fait notamment de l'hétérogénéité des acteurs de ce domaine. On peut tout de même noter l'excellente diffusion, en termes d'utilisation et de connaissance, des **Flashbox** et du classeur sur la **prévention du VIH en Suisse**, ainsi que la très bonne connaissance - parmi les non-participants - des projets de **distribution de seringues en prison**. A l'inverse, le bureau de promotion de l'OSEO semble relativement moins utilisé et moins connu, notamment chez les répondants des collectivités publiques. Il en va de même pour les **Harm Reduction Cards**. Ces deux projets et produits devraient bénéficier d'une attention particulière si l'on souhaite que leur diffusion soit véritablement nationale.

Les **cours de formation** et les principaux **documents** soutenus ou publiés par l'OFSP connaissent une diffusion remarquable, puisque l'essentiel des personnes interrogées signale y recourir ou en connaître l'existence. Cette excellente diffusion peut avoir contribué au fait que les acteurs du domaine de la toxicomanie en Suisse ont de plus en plus de références communes et que certains débats idéologiques laissent progressivement leur place à des réflexions plus pragmatiques. De plus, l'information diffusée à travers les brochures et rapports semble être utilisée directement par les répondants dans le cadre de leur travail. Ils connaissent aussi souvent l'existence de différentes **commissions fédérales** où sont discutés les problèmes liés à la toxicomanie.

Les répondants semblent bien connaître le concept d'intervention de l'OFSP dans les domaines de la prévention, de la thérapie et de la réduction des risques et de l'aide à la survie : d'une part, ils identifient correctement les objectifs de l'OFSP et, d'autre part, les avis ne divergent guère entre catégories de répondants. Il semble donc que le concept d'intervention de l'OFSP soit bien connu par les répondants et que, par conséquent, les risques de malentendus sont faibles. On peut toutefois remarquer que les objectifs finaux de l'intervention paraissent parfois mieux connus que les méthodes envisagées par l'OFSP pour les atteindre. Ceci est notamment le cas pour la prévention.

5.3 Appréciation des actions soutenues par l'OFSP et des idées guidant son intervention, et énoncé des priorités à adopter.

Très peu de jugements critiques sont portés sur l'effet des **actions** de l'OFSP, prises dans leur ensemble, ou sur sa **conception** de l'intervention dans chacun des trois piliers à sa charge. Les répondants nous indiquent que les **actions** de l'OFSP exercent un effet bénéfique avant tout sur « l'acceptation sociale et politique » de la prévention, de la thérapie et de la réduction des risques. Quant à la **conception** de l'OFSP dans ces différents domaines, elle est d'abord qualifiée de « réaliste ». Dans les deux cas, **actions et conception**, c'est « l'utilité pour leur propre travail ou leur pratique quotidienne » qui est un peu moins soulignée par les répondants lorsqu'ils ont à évaluer les effets de l'intervention de l'OFSP.

Les priorités que les répondants souhaitent voir adoptées par l'OFSP varient d'un domaine à l'autre. En **prévention**, on attend de l'OFSP une coordination et la diffusion des informations au niveau national. Comme dans d'autres domaines, les institutions en attendent également une politique de soutien financier. Finalement, l'assurance de qualité n'est pas citée comme une intervention prioritaire au niveau de la prévention.

Inversement, dans le domaine **thérapie**, la première priorité citée est le développement d'instruments liés à la qualité. Ensuite, vient la différenciation classique entre les collectivités publiques, qui souhaitent plus de coordination, et les institutions, qui souhaitent plus de financement. La diffusion d'informations n'est, en revanche, pas jugée prioritaire actuellement.

La situation est plus confuse dans le domaine de la **réduction des risques et de l'aide à la survie**. Là, les collectivités publiques souhaitent que la priorité soit donnée à la coordination nationale et au développement d'instruments liés à la qualité, alors que les institutions souhaitent avant tout de la diffusion d'informations.

En matière de **formation**, le tableau est similaire à celui de la thérapie, alors que dans le domaine **recherche / évaluation / épidémiologie**, les répondants attendent de l'OFSP qu'il s'implique dans la coordination nationale et le financement. Dans le domaine **prison**, le travail sur la coordination et la qualité l'emporte sur le financement, qui n'est pas jugé prioritaire. Enfin, selon les répondants, le domaine **migrants** nécessite surtout des efforts de coordination et de diffusion d'informations.

5.4 Aspects législatifs, politiques et financiers

Les répondants ont été priés de choisir parmi plusieurs scénarios législatifs, ceux qui emporteraient l'adhésion des collaborateurs au sein de leur administration ou de leur institution. Les réponses indiquent tout d'abord que la législation actuelle obtient peu de soutien, et qu'en matière de **pénalisation** ou de **dépénalisation**, il n'existe pas de scénario qui remporte une très large adhésion. Toutefois, l'option « **interdiction du trafic et dépénalisation de la consommation de drogues** » est celle qui obtient le plus d'adhésions, tant dans les collectivités publiques que dans les institutions. On note aussi que les options « **dépénalisation de la vente et de la consommation de cannabis uniquement** » ou « **dépénalisation de la seule consommation de cannabis** », n'obtiennent qu'une part relativement faible d'adhésions. Ce résultat pourrait s'expliquer par le fait que l'option est peut-être rejetée par les répondants qui la jugent exagérée comme par ceux la trouvant insuffisante.

En ce qui concerne les trois scénarios de lois générales sur la toxicomanie proposés dans le questionnaire^f, ils obtiennent une majorité d'adhésions dans les institutions uniquement. Les collaborateurs de ces institutions semblent par ailleurs plus favorables à une loi ciblant à la fois la consommation de drogues légales et la consommation de drogues illégales. Quant aux collaborateurs des collectivités publiques, ils n'approuvent que partiellement les scénarios proposés.

Plus généralement, les deux catégories de répondants (collectivités publiques et institutions) estiment que l'intervention de la Confédération est actuellement insuffisante en matière de **prévention** et de **lutte contre le trafic**. Quant aux interventions en matière de **thérapie** et de **réduction des risques**, elles sont jugées insuffisantes par les institutions uniquement.

Finalement, pour **les répondants des collectivités publiques**, la répartition idéale des coûts liés à la toxicomanie serait la suivante : les cantons et les communes assumant la plus grande partie des frais dans les domaines de la **prévention** et de la **réduction des risques et de l'aide à la survie**, et l'assurance maladie et les assurances sociales assumant l'essentiel des frais liés à la **thérapie**. Le soutien fédéral est principalement attendu dans le domaine de la **prévention** (participation fédérale souhaitée : 50% du total des coûts engendrés), et dans celui de la **réduction des risques médicaux** (participation fédérale souhaitée : environ 25%).

6 CONCLUSIONS

- **Le nombre de collaborations**, directes et indirectes, entre l'OFSP et les acteurs du réseau est remarquable.
- **La compétence des collaborateurs** de l'OFSP est presque unanimement reconnue. En revanche, **leur capacité à saisir les enjeux locaux et l'organisation du travail** de l'OFSP (disponibilité des collaborateurs et fonctionnement administratif) donnent lieu à quelques critiques qui méritent d'être considérées.
- Parmi les projets soutenus ou lancés par l'OFSP, on peut remarquer **l'excellente diffusion** (utilisation et connaissance) de COSTE, d'Infoset Direct, du programme confié à RADIX, de la campagne nationale, des cours de formation, des Flashbox, et de la totalité des rapports et brochures d'information. Cette excellente diffusion a sans doute fortement contribué à l'harmonisation et au développement du réseau national de réduction des problèmes liés à la toxicomanie.
- Parmi les projets nationaux **moins utilisés et moins connus** des acteurs du réseau, on trouve notamment le bureau de promotion de l'OSEO, les Harm Reduction-Cards, le programme Voilà, le Projet Migrants et le REES.

^f 1. Une loi institutionnalisant la politique fédérale des quatre piliers (prévention, thérapie, réduction des risques, répression) et qui contraindrait les cantons à appliquer celle-ci.
2. Une loi sur la prévention des toxicomanies (drogues légales et illégales), qui contraindrait les cantons à développer des mesures dans ce sens.
3. Une loi d'assistance aux toxicomanes (drogues légales et illégales), qui contraindrait les cantons à fournir des moyens d'assistance aux toxicomanes.

- Les acteurs du réseau connaissent **la conception de l'OFSP en matière de réduction des problèmes liés à la toxicomanie**, et la qualifient de pragmatique et diversifiée.
- Les acteurs du réseau n'ont guère de critiques à formuler sur l'ensemble des actions auxquelles participe l'OFSP ou sur sa conception de la réduction des problèmes liés à la toxicomanie.
- En terme de **priorités dans les intervention de l'OFSP**, les acteurs du réseau souhaitent des priorités différentes dans chaque domaine d'intervention. On note toutefois que la coordination nationale fait souvent partie des premières priorités.
- Les acteurs du réseau, et particulièrement les collaborateurs des collectivités publiques, indiquent qu'ils sont encore relativement indécis sur le contenu de la **révision de la LStup**. Ce qui est clair, par contre, c'est que la très grande majorité des acteurs du réseau n'est pas satisfaite par la législation actuelle.
- Les collectivités publiques et les institutions s'accordent à penser que **l'engagement de la Confédération** est insuffisant en matière de prévention et de lutte contre le trafic.
- Finalement, les répondants des collectivités publiques attendent un **soutien de la Confédération** dans les domaines de la prévention et de la réduction des risques médicaux avant tout. Ailleurs, les coûts devraient être assumés, selon eux, par les collectivités publiques (cantons et communes), l'assurance maladie et les assurances sociales.

7 RECOMMANDATIONS

- L'étendue des **collaborations entre l'OFSP et le réseau** devrait être maintenue, puisque les partenaires semblent en être satisfaits et que les actions générées sont le plus souvent largement diffusées.
- **Les collaborations indirectes**, par l'intermédiaire d'un délégataire, sont très appréciées des partenaires. Ce type d'interactions devrait être maintenu, **puisqu'il permet de réduire la distance entre les acteurs et donc de mieux apprécier les enjeux locaux auxquels est confronté un partenaire.**
- Pour améliorer **les conditions de sa collaboration avec les acteurs du réseau**, l'OFSP pourrait notamment **se pencher sur son organisation administrative et sur la capacité de ses collaborateurs à saisir les enjeux locaux.**
- Certains **projets ou produits** demandent une réflexion sur les raisons de leur relativement **faible diffusion** et, le cas échéant, ils devraient bénéficier d'une campagne d'information supplémentaire.
- **Les programmes, projets et produits, largement diffusés** ne doivent pas être négligés, puisqu'ils constituent de remarquables outils de collaboration et d'échange d'informations dans le réseau.

- **Les priorités suggérées par les acteurs du réseau** devraient inviter l'OFSP à méditer sur son intervention future et, notamment, sur la forme que devrait prendre la coordination nationale dans chacun des domaines de la réduction des problèmes liés à la toxicomanie.
- **La prévention** apparaît comme le premier domaine, parmi ceux qui concernent l'OFSP, qui requiert une intervention croissante et où l'on attend de la Confédération qu'elle offre une contribution financière majeure. L'OFSP serait bien inspiré de répondre aux attentes formulées par ses partenaires.