

Institut universitaire de médecine
sociale et préventive
Lausanne

■ RESUME

ANCRAGE/INSTITUTIONNALISATION
DES ACTIONS DE L'OFSP VISANT A
LA REDUCTION DES PROBLEMES
LIES A LA TOXICOMANIE

L'appréciation des responsables des programmes

*André Jeannin, Barbara So-Barazetti, Brenda Spencer
avec la participation de Frank Zobel et Patrick Morency*

Lausanne 2002

■ ■ MANDAT

Depuis 1991, dans le cadre du programme de mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a lancé et soutenu de nombreux programmes de prévention et de réduction des risques dans différents environnements socio-culturels (*'settings'*). L'ancrage de ces interventions - à savoir la transformation sociale à long terme nécessitant une appropriation des projets, ou de leur contenu, par les acteurs concernés - est une question fondamentale qui n'avait pas encore été systématiquement abordée jusqu'ici.

En conséquence, l'OFSP a donné mandat en 2000 à l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive d'analyser l'ancrage des programmes suivants du ProMeDro :

- dans le domaine Prévention : *Droque ou Sport, Fil Rouge, Voilà, Prévention des dépendances dans les communes (RADIX), Funtasy, Ecoles et Santé, Médiateurs*, le matériel préventif produit par l'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA) ;
- dans le domaine Réduction des risques : les projets soutenus par le Bureau suisse pour la réduction des risques liés aux drogues (BRR).

■ ■ QUESTIONS D'ÉVALUATION

1. De l'avis des responsables de programme, que reste-t-il des projets soutenus par l'OFSP durant le ProMeDro ?
2. Comment les responsables de programme décrivent-ils la stratégie et les méthodes d'ancrage de leur programme ?
3. Quelle appréciation les responsables de programme font-ils des effets d'ancrage de leur programme ?
4. Si les effets existent, à quoi les responsables les attribuent-ils ?
5. Comment l'OFSP peut-il continuer à développer une stratégie d'ancrage dans le cadre du soutien à un programme ?

■ ■ MÉTHODE

Une première phase de l'étude a consisté principalement en une revue de la littérature sur l'ancrage des programmes. Elle a permis d'identifier les obstacles à l'ancrage et les facteurs le favorisant ainsi que de dégager les dimensions à prendre en compte pour l'analyse. Les dimensions suivantes ont été retenues : l'institutionnalisation, le financement, la diffusion, l'appropriation par la communauté, la pérennité des outputs et le maintien des bénéfices sanitaires.

La seconde phase de l'étude s'est centrée sur l'ancrage des programmes. Elle a débuté par une analyse de l'organisation de chaque programme qui a cherché à mettre en lumière sa structure et sa logique d'action, en se concentrant sur les points pertinents pour l'ancrage. On a dessiné un organigramme simplifié représentant tous les niveaux couverts par le programme : la direction (le

niveau national), les structures intermédiaires éventuelles (le niveau des cantons), les publics cibles (le niveau local ou des projets). En regard de chaque niveau, on a mentionné les dimensions d'ancrage qui paraissaient pertinentes. On a donc spécifié la problématique de l'ancrage de chaque programme selon la structure organisationnelle, le mode de mise en oeuvre et le niveau considéré. Les caractéristiques spécifiques identifiées ont ensuite été analysées de façon comparative transversale en prenant en compte l'ensemble des programmes inclus dans l'étude.

Pour chaque programme, les informations relatives à l'organisation du programme et à son ancrage ont été extraites de nombreux documents : contrats, rapports, évaluations et autres (dépliants, statistiques, protocoles, sites Internet, etc.). Une dizaine d'interviews téléphoniques ou en face à face ont été conduites avec les responsables des programmes ou d'autres personnes.

Plusieurs instruments ont été utilisés lors de l'interview ou de sa préparation : une check-list des obstacles et éléments favorisant potentiels de l'ancrage, une check-list des dimensions d'ancrage, un guide d'interview comprenant l'ensemble des questions spécifiques à poser pour chaque programme. Les organigrammes des programmes ont également été utilisés pour la préparation de l'interview et vérifiés et amendés lors de celui-ci.

■ ■ RÉSULTATS

Ancrage des programmes

Programme Prévention des dépendances dans les communes

Depuis 1993, la fondation RADIX Promotion de la santé gère pour l'OFSP le programme de promotion et de financement de projets de prévention des dépendances dans les communes. Au niveau national, le programme a réussi son institutionnalisation dans RADIX, mais la participation financière de l'OFSP reste nécessaire. Le Salon des dépendances, qui s'est tenu en 1995, 1998 et 2001, a permis le développement d'un *networking* large et bien implanté. Le programme est bien connu des partenaires et bénéficie d'une image favorable.

Au niveau des cantons, la diffusion du programme est bonne, seul le Tessin n'est pas atteint. Les instances cantonales de prévention sont parfois insuffisamment impliquées.

Au niveau local on trouve une bonne collaboration avec les centres de prévention. Le design des projets incorpore de plus en plus fréquemment des caractéristiques favorisant leur ancrage et/ou leur diffusion (projets modèles). L'exigence de cofinancement n'est pas un obstacle. Les interventions proposées par le programme sont très bien acceptées et les idées directrices sont reprises par les communautés concernées.

Programme *Fil Rouge*

Le fil rouge est un programme de prévention secondaire à l'intention du personnel des foyers pour jeunes depuis 1994. Au niveau national, l'absence d'organisation faîtière préexistante dans le milieu des foyers pour jeunes a rendu difficile le démarrage du programme. Le programme s'est adapté à cette situation et a mis sur pied une organisation et une stratégie différentes en Suisse alémanique et en Romandie. Le programme est maintenant connu et a une image positive, mais le financement de l'OFSP reste nécessaire.

Au niveau cantonal, la diffusion du programme est ralentie par les réticences du milieu envers les interventions extérieures. En Suisse alémanique, l'acceptation du programme est favorisée par la bonne information et par l'offre d'intervention individualisée par foyer.

Au niveau local, l'exigence de cofinancement de la formation en Suisse romande est bien acceptée. En Suisse alémanique, les projets d'intervention individualisés sont conçus pour un ancrage à long terme. En Romandie, c'est par la formation des éducateurs qu'est visé l'effet à long terme.

Programme *Voilà*

Le programme propose, sur une base nationale, des formations à la prévention des toxicomanies et à la promotion de la santé pour les moniteurs de camps de vacances depuis 1993. Au niveau national, la collaboration avec le Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ) s'est révélé un choix judicieux qui a contribué au succès du programme. L'intégration du programme dans cette institution est réussie. Le financement de l'OFSP reste cependant nécessaire. A ce niveau, le changement de paradigme (de la prévention vers la promotion de la santé) est bien accepté.

Au niveau cantonal, l'institutionnalisation du programme est meilleure dans les associations de jeunesse qui ont un rapport direct ou indirect avec la prévention que dans les autres. Le programme est bien diffusé en Suisse alémanique et en Romandie, mais pas au Tessin.

Au niveau local, la collaboration avec les associations est bonne. Le bénévolat est un facteur positif d'acceptation et d'efficacité des interventions. Les associations de jeunesse constituent un 'setting' qui a permis de mettre sur pied une formation à large échelle et d'atteindre un vaste public.

Programme *Funtasy Projects*

Le programme propose depuis 1997 son soutien pour la planification et la réalisation de projets qui traitent de thèmes relatifs à la vie des jeunes. Au niveau national, il n'existe aucune organisation sur laquelle le programme pourrait s'appuyer pour intervenir dans ce domaine. Les changements de mandataire pour la réalisation du programme attestent de cette difficulté. Le recours à des personnes relais dans les régions a partiellement pallié ce problème. La reprise du programme par la section Intervention drogues de l'OFSP et l'allongement de la durée du contrat avec le nouveau mandataire constituent une consolidation du programme. Le financement de l'OFSP reste nécessaire bien que des sponsors aient été trouvés.

Au niveau cantonal, le programme intervient dans pratiquement tous les cantons.

Au niveau local, le programme est bien accepté. Les compétences acquises par les intervenants dans les projets sont réutilisées ailleurs et les projets eux-mêmes sont source d'inspiration. L'exigence de cofinancement n'est pas un obstacle.

Programme-cadre *Ecoles et santé / Réseau européen des écoles en santé - Suisse (REES-CH)*

Le programme-cadre est un programme commun de l'OFSP, de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la Fondation 19 (maintenant: Promotion Santé Suisse). En étroite collaboration avec le programme parallèle REES-CH, il sélectionne et finance des projets de promotion de la santé dans les écoles depuis 1992. Au niveau national, la collaboration entre les partenaires semble reposer sur un consensus fragile concernant l'objectif fondamental de développement de conditions-cadres favorables à la promotion de la santé. Il existe également un certain flou quant à la répartition des rôles et des responsabilités entre ces partenaires.

Au niveau cantonal, l'exigence de soutien de la part des cantons aux projets est un facteur d'ancrage, de même que celle d'adhésion au REES-CH. Il existe cependant des réticences à

l'intervention de la Confédération dans le domaine scolaire. Dans beaucoup de cantons, il n'y a pas d'instances spécialisées dans la promotion de la santé.

Au niveau des projets, les critères d'acceptation se révèlent parfois difficiles à mettre en pratique. L'orientation 'promotion de la santé' des projets est difficile à faire admettre, bien que le label 'OFSP' soit un argument positif.

La ' Formation des médiateurs scolaires de Suisse romande et du Tessin ' et le projet ' Médiation '

Le premier de ces projets vise depuis 1994 à former des médiateurs à l'écoute et à l'accompagnement, le second, depuis 2000, à développer une culture de la médiation dans les écoles. La formation des médiateurs en Suisse romande et au Tessin s'est révélée plus ardue que prévu. On manque de données sur l'impact des formations. On note un effet d'impulsion pour les cantons de Fribourg et du Jura à l'occasion de la mise en place de cette formation par l'Institut de formation systémique à Fribourg (IFS). L'évaluation par les participants atteste de leur satisfaction. Un certificat délivré par l'IFS et reconnu par les cantons couronne cette formation. Une charte de la médiation scolaire en Suisse romande et au Tessin a été publiée. Concernant le projet "Médiation", la réalisation du site Internet est un élément important pour la distribution et l'échange d'information.

Programme "Drogue ou Sport ?", Service Drogues & Sport, Programme "Sport et drogues" / LaOla

L'intervention de l'OFSP dans le setting du sport a débuté en 1992 et a été marquée par des changements importants dans son organisation et ses objectifs. Dans sa phase actuelle, par la collaboration avec *Swiss Olympic*, elle vise à intégrer la prévention et la promotion de la santé dans les structures nationales sportives (associations nationales et clubs de sport). L'autre objectif initial d'intégration du sport dans les structures du domaine des dépendances est devenu très secondaire.

Un succès de l'intervention est l'institutionnalisation du Service Drogue et sport dans l'Office fédéral du sport (OFSP) et, par ce fait, dans les formations dispensées aux maîtres de sports et autres instructeurs sportifs qui sont formés à Macolin.

Les projets soutenus par le Bureau suisse pour la réduction des risques liés aux drogues (BRR)

Depuis 1995, l'OFSP a confié au BRR, une institution de l'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO), la tâche de soutenir le démarrage de projets dans application du pilier de la politique de la drogue "Réduction des risques". Les critères, tournés vers l'ancrage, d'acceptation des projets sont un élément essentiel de leur durabilité. Les projets soutenus sont situés essentiellement en Romandie et en Suisse alémanique, les projets tessinois sont très rares.

Matériel de prévention de la toxicomanie produit par l'ISPA

L'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA) produit divers matériels de prévention de la toxicomanie (brochures, dépliants, etc.). La plupart des productions bénéficient d'une longue durée de vie. Les productions sont largement diffusées en Suisse alémanique et en Romandie, moins au Tessin. Il n'y a que peu de matériel destiné aux communautés qui ne parlent pas une des langues nationales. Les productions sont conçues de manière à pouvoir être adaptées au cours de leur vie utile. Elles sont bien acceptées par les professionnels et les publics-cibles.



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX D'ANCRAGE

Niveau national

- Dans le choix du partenaire national, les éléments clés favorisant l'ancrage sont la compatibilité entre la mission de celui-ci et la philosophie du programme, et l'adéquation de sa structure avec l'objectif de diffusion du programme.
- Une durée de contrat longue et une adaptation de la structure organisationnelle, voire un changement de partenaire si nécessaire, sont des facteurs importants pour l'ancrage d'un programme.
- La reprise complète du financement de la structure nationale des programmes par les cantons ou d'autres partenaires ne paraît pas envisageable. La continuation des programmes dépend de la poursuite de l'engagement financier de l'OFSP.

Niveau cantonal

- La plupart des programmes ont des déficiences en terme de couverture, spécialement concernant le Tessin.
- S'agissant du *networking* et des collaborations, les difficultés parfois constatées ne semblent pas provenir de la difficulté d'identifier des partenaires potentiels mais plutôt des réticences de ceux-ci à s'engager dans des collaborations. Il serait souhaitable de réfléchir aux conséquences de la diversité des modalités de collaboration qui leur sont proposées et, peut-être, d'envisager de les harmoniser.

Niveau local et des projets

- Des efforts considérables sont investis dans la formation par tous les programmes. On manque d'information sur son impact à long terme.
- La conception et le design mêmes des projets incorporent la plupart du temps des éléments favorables à l'ancrage qui sont de plus en plus fréquemment explicités dans les critères d'acceptation. Cette intégration de la perspective de l'ancrage très en amont dans les projets est un facteur fondamental de leur pérennité.
- L'exigence de cofinancement des projets n'a pas d'incidence négative ; au contraire, elle contribue à leur qualité et à leur ancrage.
- Sauf peut-être s'agissant d'*Ecoles et santé*, les programmes proposés sont bien acceptés par les communautés concernées et tendent à susciter une réelle appropriation par celles-ci.

Autres éléments transversaux

- L'extension de la couverture des programmes et la multiplication des projets conduisent à poser la question des besoins et de leur satisfaction. Une réflexion d'ensemble est nécessaire sur les besoins couverts et encore non couverts et sur la répartition des tâches pour en assurer la couverture au stade actuel de l'intervention de la Confédération.

- L'OFSP apporte aux projets une légitimation, un dynamisme et une exigence de qualité. On doit en conséquence s'interroger sur le risque de perdre ces avantages si l'Office se retirait complètement, comme envisagé, de ce niveau d'intervention.
- On note des difficultés d'acceptation des projets visant à la promotion de la santé. La transition de l'ensemble des programmes de prévention vers ce nouveau paradigme entraîne un besoin accru de légitimation par le "label" OFSP. Pour cette raison aussi, il faut s'interroger sur la pertinence du retrait envisagé de l'Office de ce niveau d'intervention.
- L'identité publique des programmes est très variée : tous ne mettent pas en évidence leur origine OFSP. Or le "label" OFSP apporte un surcroît de visibilité et de légitimation. Il serait dès lors opportun de réfléchir aux avantages et inconvénients qu'apporterait l'adoption d'une "*corporate identity*" commune pour tous les programmes.

Remerciements :

Nous remercions tous les responsables et les autres collaborateurs des programmes qui ont aimablement répondu à nos demandes répétées d'information et M. Ralph Thomas qui nous a fait profiter de sa connaissance approfondie des programmes de prévention.

Etude financée par :

Office fédéral de la santé publique, Berne
Contrat n° 99.001344

Référence du rapport :

Jeannin A, So-Barazetti B, Spencer B, Zobel F, Morency P. Ancrage/institutionnalisation des actions de l'OFSP visant à la réduction des problèmes liés à la toxicomanie : l'appréciation des responsables des programmes. Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 2002 (Raisons de santé, à paraître).