

Universität Zürich  
Institut für Politikwissenschaft  
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

# **L'ancrage politique des mesures de la Confédé- ration en matière de toxicomanie**

Résumé synthétique du rapport  
d'évaluation final <sup>a</sup>

Daniel Kübler et Thomas Widmer

*Septembre 2003*

---

<sup>a</sup> Cette évaluation a été réalisée par Thomas Widmer, Daniel Kübler, Kathrin Frey, Christian Hirschi, Peter Neuenschwander, Erwin Rüegg et Sibylle Stamm de l'*Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich*, ainsi que par Arianna Radaelli de l'*Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne*, sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (contrat n° 00.00006 ; période de financement: janvier 2000 à juin 2003). Le présent texte contient, sous une forme très synthétique, les résultats les plus importants de cette évaluation. Le rapport complet peut être téléchargé sous [www.health-evaluation.admin.ch](http://www.health-evaluation.admin.ch). Une version imprimée peut être commandé auprès de : Office fédéral de la santé publique, Centre de compétence en évaluation, 3003 Berne ; e-mail : [evaluation@bag.admin.ch](mailto:evaluation@bag.admin.ch), Fax : 031 322 99 00.

## 1. PROMEDRO: L'ÉVALUATION POLITOLOGIQUE

Depuis le début des années 1990, la Confédération axe ses efforts en vue de réduire le problème de la drogue sur le modèle des quatre piliers. Ce modèle prévoit des interventions en matière de prévention, de thérapie, de réduction des risques et de répression. En 1991, le Conseil fédéral adopte le premier programme de mesures pour réduire les problèmes liés de drogue (ProMeDro). Ce faisant, il charge l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de mettre en œuvre des mesures dans les domaines de la prévention, de la thérapie et de la réduction des risques. En 1997, ce mandat est prolongé jusqu'à fin 2001 par un deuxième programme de mesures (ProMeDro 2). Les deux ProMeDro comportent les activités principales de la Confédération dans le cadre des trois premiers piliers, c'est-à-dire sans le domaine de la répression.

**Les activités déployées par l'OFSP dans le cadre des deux ProMeDro, ont-elles été adéquates et effectives pour mettre en œuvre le modèle des quatre piliers au niveau fédéral ainsi que dans les cantons et les villes?**

Ceci est la question centrale de cette évaluation. Plus précisément, le mandat d'évaluation consistait à examiner, dans une perspective politologique, dans quelle mesure les processus politiques ont favorisé ou entravé cette mise en œuvre. Il s'agissait également d'évaluer si et comment les activités de l'OFSP ont influencé ces processus politiques.

L'*ancrage politique* des mesures d'intervention du ProMeDro 2 est au centre de la présente étude, c'est-à-dire le soutien dont bénéficient ces mesures dans les instances politiques. Un ancrage politique fort tend non seulement à réduire le risque de discussions de principes interminables, mais favorise également la mise en place des mesures.

Concrètement, cette évaluation a traité des questions suivantes :

- Quel est le degré de l'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 au niveau de la Confédération, dans les cantons et dans un certain nombre de villes choisies ?
- Comment cet ancrage politique a-t-il évolué durant la période 1991 à 2000 ?
- Quels sont les facteurs déterminants du degré d'ancrage politique, c'est-à-dire comment expliquer les différents degrés d'ancrage au niveau fédéral, cantonal et communal ainsi que l'évolution de cet ancrage dans le temps ?
- Comment l'OFSP a-t-il influencé l'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 ? La stratégie choisie était-elle adéquate et efficace ?

Afin de répondre à ces questions d'évaluation, nous avons mené quatre études partielles.

## **2. RESULTATS DE L'ÉVALUATION**

### **2.1 Etude partielle 1: ProMeDro 2 et la politique de la drogue au niveau fédéral**

La première étude partielle retrace la genèse du ProMeDro 2. Elle se base sur l'analyse qualitative de documents ainsi que d'entretiens menés avec les acteurs de la politique en matière de drogue.

Conformément au mandat donné, l'OFSP a pris une place centrale dans la formulation concrète des mesures d'intervention du ProMeDro 2. Plaque tournante de la communication au niveau fédéral pour les problèmes de drogue (prévention, thérapie et réduction des risques), il a joué un rôle central. Les expériences faites avec le premier programme de mesures et les résultats d'évaluations et de recherches ont incité l'OFSP à procéder à deux réorientations avec le ProMeDro 2 : premièrement, il a mis au centre des activités de la Confédération la cohérence des mesures au sein des offices et des départements impliqués. Deuxièmement, il s'est efforcé de promouvoir l'extension régionale d'une offre de mesures variée et de qualité égale.

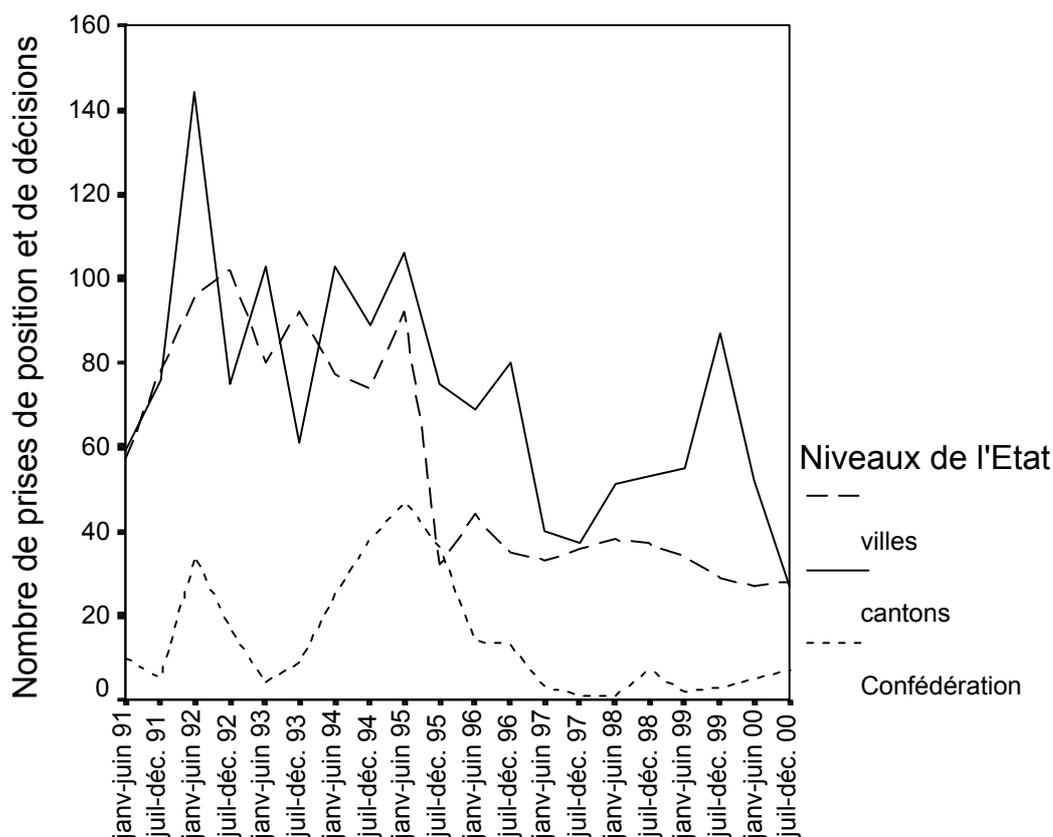
A la suite du large débat public dans la première moitié des années 1990 sur l'orientation de la politique de la Suisse en matière de drogue, le ProMeDro 2 visait à consolider le paradigme adopté alors. Dans l'ensemble, ces efforts semblent avoir été couronnés de succès. Au niveau de la Confédération, la plupart des acteurs connaissent l'orientation de la politique fédérale en matière de drogue grâce aux contenus du ProMeDro 2 (prévention, thérapie, réduction des risques). Cette politique est également bien ancrée, dans la mesure où les instances politiques (Conseil fédéral, Parlement, peuple) ont toujours accepté les propositions de l'OFSP relatives au programme de mesures, parfois cependant à une courte majorité.

La révision de la loi sur les stupéfiants (LStup) et l'élaboration du ProMeDro 2 ont été volontairement menées en parallèle. Le but était d'éviter d'éventuelles retombées du débat politique autour de sujets 'chauds' (traitement sur la base d'héroïne, dépénalisation de la consommation de drogues, etc.) sur les activités de l'OFSP. Les acteurs extérieurs à l'administration jugent pourtant sans importance cette séparation des deux processus.

### **2.2 Etude partielle 2 : l'ancrage politique du ProMeDro 2 (recensement complet)**

L'objectif de la seconde étude partielle était d'examiner, par le biais d'une démarche quantitative, les degrés d'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 au niveau fédéral, dans l'ensemble des cantons ainsi que dans 28 villes choisies. Dans la période de 1991 à 2000, nous avons recensé au total 2850 prises de positions et décisions relatives à la politique de la drogue, dont 281 concernent le niveau fédéral, 1442 les cantons et 1127 les villes étudiées (cf. figure 1). Aux trois niveaux de l'Etat, l'intensité du débat sur les questions relatives à la drogue dans les instances politiques a très nettement diminué. Entre autres, cela s'explique par la fermeture des scènes ouvertes de la drogue.

Figure 1 : prises de position et décisions de politique de la drogue 1991-2000 (N=2850)



Au niveau fédéral et dans les cantons, ce sont les mesures du domaine thérapeutique qui ont été de loin les plus discutées, avec en tête, le traitement avec prescription d'héroïne. Dans les villes, ce sont les mesures d'aide à la survie qui ont été le plus fréquemment débattues, avec au premier rang, les projets d'habitation, suivi par les locaux d'injection, la remise de seringues et les offres d'emploi à bas seuil.

Nous avons évalué l'ancrage politique d'une mesure à l'aide de deux indicateurs. L'*acceptation*, qui exprime le rapport entre le nombre de prises de positions positives et négatives. La *conflictualité*, qui se base sur la relation entre voix favorables et défavorables dans les décisions au sujet d'une mesure.

L'*acceptation* des mesures du ProMeDro 2 était relativement élevée durant les années 1990, et ce aux trois niveaux de l'Etat. Cependant, des différences d'acceptation apparaissent entre les divers *domaines thématiques* du ProMeDro 2. Dans le domaine de la *prévention*, l'acceptation est excellente durant toute la période observée. Dans les domaines *thérapie* et *aide à la survie*, les prises de position et les décisions sont majoritairement positives, mais le niveau d'acceptation est sensiblement plus bas. Dans le domaine *thérapie*, l'acceptation a augmenté au fil du temps aux niveaux municipal et fédéral alors que dans les cantons, la tendance était plutôt à la baisse. Durant la période étudiée, le domaine *aide à la survie* a été soumis à d'importantes fluctuations du niveau d'acceptation dans les villes comme dans les cantons.

La *conflictualité* du débat politique relatif à la drogue a été élevée dans les thèmes ayant trait à la révision en cours de la LStup. L'examen individuel des domaines thématiques du ProMeDro 2 montre que c'est le pilier *aide à la survie* qui a été le plus conflictuel et celui de la *prévention* le moins disputé.

Alors que dans le domaine *aide à la survie*, les controverses ont porté sur diverses mesures, dans le domaine *thérapie*, elles se sont concentrées sur le traitement avec prescription d'héroïne. De manière générale, la conflictualité est plus basse au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, et dans les cantons que dans les villes.

La comparaison des cantons et des villes concernant les deux indicateurs acceptation et conflictualité (cf. tableau 1) donne les résultats suivants : dans la plupart des villes et cantons, l'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 est fort voire très fort. Il y a cependant des villes et des cantons où cet ancrage est relativement faible. A noter que ce n'est pas un hasard s'il s'agit de villes et de cantons à faibles structures et peu urbanisés.

**Tableau 1: Ancrage politique du ProMeDro 2 dans les cantons et les villes**

	<i>acceptation inférieure à la moyenne</i>	<i>acceptation supérieure à la moyenne</i>
conflictualité inférieure à la moyenne	<p><b>Consensus négatif</b></p> <p>Cantons : Neuchâtel, Nidwald, Vaud, Zurich*</p> <p>Villes : Bienne, Lugano, Zurich*</p>	<p><b>Consensus positif</b></p> <p>Cantons : Appenzell Rh.-Ext., Bâle-Campagne, Genève, Zoug, Grisons, Obwald, Schwyz</p> <p>Villes: Lausanne, Köniz, Lucerne, Olten, Renens, Thoune, Wettingen</p>
conflictualité supérieure à la moyenne	<p><b>Rejet contesté</b></p> <p>Cantons : Thurgovie</p> <p>Villes : Aarau, Coire, Locarno, Schaffhouse, St-Gall, Winterthur</p>	<p><b>Acceptation contestée</b></p> <p>Cantons : Lucerne, Bâle-Ville, Argovie, Valais, Berne, Fribourg, Soleure, Schaffhouse</p> <p>Villes : Berne, Fribourg</p>

• L'acceptation est sans doute sous-estimée en raison de décisions gouvernementales non prises en compte (non-accessibles).

### 2.3 Etude partielle 3: Etudes de cas approfondies dans six cantons et six villes

Dans la troisième étude partielle, nous avons réalisé des études de cas approfondies dans six cantons (BE, GR, NE, OW, TI) et dans six villes (Bienne, Köniz, Coire, Lugano, Winterthur, Horgen), dans le but d'expliquer les différents degrés d'ancrage. Cette étude partielle se base sur l'analyse qualitative de documents et d'entretiens menés avec des acteurs impliqués.

Par son travail sur le *système de représentation* qui guide la politique de la Confédération, l'OFSP a apporté une contribution importante à l'ancrage de celle-ci dans les villes et les cantons. Il a notamment étudié et affiné le modèle des quatre piliers, proposé et examiné des projets en vue de la réalisation de ce modèle. Grâce à l'ensemble de ces activités, l'OFSP a très largement contribué à la consolidation d'une palette de mesures cohérentes, qui forme un modèle global dûment étayé et facile à communiquer.

Le soutien financier ciblé apporté par l'OFSP à des projets a également fait ses preuves en tant que contribution importante à l'ancrage des objectifs de la Confédération en matière de drogue. Dans nombre de cas, le soutien de l'OFSP a été décisif pour la réalisation d'un projet : premièrement, il en a diminué le coût, ce qui le rendait plus facilement acceptable aux yeux des autorités locales. Deuxièmement,

mement, le poids symbolique de l'OFSP, son 'label', a permis d'augmenter l'acceptabilité de nombreux projets. S'y ajoute le fait que l'OFSP a décidé très tôt déjà d'encourager des projets controversés et d'alimenter le débat politique. Cette approche a considérablement dynamisé à tous les niveaux le débat sur la politique de la drogue en inscrivant sur l'agenda politique de la Confédération, des cantons et des communes des thèmes idéologiquement délicats. Ceci a accéléré le débat politique et a favorisé les changements intervenus dans la politique de la drogue.

Jusqu'ici, la stratégie de l'OFSP pour la politique de la drogue consistait principalement en un *programme d'incitation* visant à introduire, à tester et à diffuser un nouveau modèle. La forte nécessité d'action dans le domaine de la drogue qui a marqué le début des années 1990 (scènes ouvertes de la drogue) a donné un très large écho au nouveau modèle dans les villes et les cantons. La situation est aujourd'hui bien différente. Les grands débats ont eu lieu, les décisions importantes ont été prises. La politique de la drogue n'est désormais plus confrontée à la *nécessité d'agir*, mais à la *nécessité de justifier son action*. Les causes des disparités constatées dans la mise en œuvre du programme politique de la Confédération sont donc aujourd'hui très différentes par rapport au début des années 1990 : elles pourraient provenir d'une perception trop optimiste des besoins ou de problèmes structurels de villes ou de cantons. Ce type de disparités est connu aussi dans d'autres domaines de la politique fédérale. Partant, tout se passe comme si, une fois le débat politique sur la drogue apaisé, la politique dans ce domaine ressemblait de plus en plus à n'importe quelle autre politique de la Confédération.

## 2.4 Etude partielle 4: Réseaux de mise en œuvre dans le domaine du logement

La quatrième étude partielle se fonde sur une analyse de réseau pour étudier la mise en œuvre de projets dans le domaine du logement (hébergement d'urgence, habitat en structure d'accueil) dans trois villes (Bienne, Coire, Winterthur). L'analyse se base sur une enquête à questionnaire standardisé.

L'analyse de réseau a montré que les trois villes ont choisi des approches très différentes pour mettre en place leurs projets d'habitation. L'offre de Bienne a essentiellement vu le jour selon une approche 'bottom-up' et la ville s'est contentée du (co-)financement. A Winterthur par contre, l'offre d'hébergement et d'accueil avec encadrement a été mise en place par les autorités municipales selon une approche 'top-down'. A Coire, enfin, c'est en partie la ville qui s'est chargée de la mise en place de l'offre alors que le canton a pris une part prépondérante dans sa consolidation. L'OFSP n'est intervenu que marginalement dans ces processus de mise en œuvre, par l'intermédiaire du Bureau de réduction des risques (BRR) de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Mais toujours est-il que les contributions du fonds d'incitation de la Confédération ont joué un rôle décisif pour la mise en place du projet d'hébergement grison et l'élargissement de l'offre d'accueil avec encadrement à Bienne.

Bien que l'OFSP n'ait pas été directement impliqué dans la mise en œuvre des projets, il a tout de même pu influencer la mise en œuvre de projets d'habitation municipaux par l'intermédiaire du BRR et ses contributions du fonds d'incitation.

### 3. LES RECOMMANDATIONS LES PLUS IMPORTANTES

1. L'analyse du rôle du ProMeDro 2 au niveau de la Confédération donne un bilan mitigé. En tant que processus interne de coordination, le programme a eu un effet positif. Cependant, vers l'extérieur, il n'a déployé que peu d'effets indirects, notamment parce que les thèmes 'chauds' ont été mis entre parenthèses et que le programme ne présentait aucune innovation. La révision de la LStup apportera des changements au cadre de l'action en matière de toxicomanie. L'élaboration d'une nouvelle stratégie pour l'OFSP, qui soit cohérente et orientée vers l'avenir, devra absolument en tenir compte.
2. En dépit d'un ancrage politique fort, voire très fort des mesures du ProMeDro 2 dans la plupart des villes et des cantons, çà et là, cet ancrage est encore insatisfaisant. Des efforts en vue de l'améliorer devraient être consentis, surtout dans les cantons de Neuchâtel, Nidwald et Vaud, ainsi que dans les villes de Bienne et Lugano et, dans une moindre mesure, dans le canton de Thurgovie ainsi que dans les villes d'Aarau, Coire, St-Gall et Winterthur.
3. L'OFSP devrait absolument poursuivre et consolider ses activités touchant à l'information et à la documentation de la politique en matière de drogue. De même, il devrait continuer ses activités visant à assurer la cohérence conceptuelle entre les objectifs et les mesures dans le domaine de la consommation de substances psychotropes, illégales ou légales.
4. L'encouragement de projets par l'OFSP continue à être justifié (p.ex. dans le domaine du logement). Il atténue les obstacles financiers pour les cantons et les villes qui y participent et améliore l'acceptation des mesures grâce au 'label' OFSP.
5. L'OFSP est aujourd'hui face à un défi : passer d'un programme d'incitations ponctuelles à un projet global de politique nationale en matière de drogue, qui soit en mesure d'atténuer et éventuellement de compenser les inégalités inhérentes au fédéralisme. Encore faut-il en tout premier lieu déterminer si les différences régionales dans la mise en œuvre de la politique fédérale en matière de drogue posent réellement problème, et si une mise en place globale de cette politique est souhaitable et sensée. Si tel est le cas, il faudra ensuite fixer des priorités régionales sur la base d'une analyse de situation détaillée. En particulier, l'OFSP devra tenter de trouver une solution pour apporter des changements dans les cantons et les villes qui se sont jusque-là montrés réticents face à la politique de la Confédération, en raison de faiblesses structurelles ou à cause d'une faible pression du problème de la drogue. Dans ce contexte, il serait bon de profiter des leçons d'autres domaines de la politique fédérale, qui sont depuis plus longtemps aux prises avec cette problématique (p.ex. éducation, énergie, transports, agriculture, sylviculture, etc.).

---

<sup>b</sup> A noter que notre étude portait sur les 26 cantons, mais uniquement sur une sélection de 28 villes. Partant, les recommandations à propos des villes ne concernent que cet ensemble restreint.