

RESUME

Titre	Les interventions publiques nationales en matière d'abus de substances et de dépendances : une revue internationale¹
Auteurs	Frank Zobel, Tatjana Ramstein, Sophie Arnaud
Institution	Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne Unité d'évaluation de programmes de prévention
Durée du contrat	Du 1 ^{er} mai 2003 au 31 janvier 2004
Abrégé	<p>L'Office Fédéral de la Santé Publique (OFSP) a entrepris une démarche de réflexion concernant le développement d'un programme de santé publique national ciblant la problématique de l'abus de substances et des dépendances (ProMeDep). L'étude présentée ici vise à enrichir ce processus en élargissant la réflexion au contexte international. Elle est basée sur une analyse de la planification en matière de drogue et/ou de dépendances dans dix-neuf pays et dans l'UE. Celle-ci a fait apparaître que les politiques et programmes partagent nombre de caractéristiques communes (planification détaillée, approche globale, priorité à la prévention, importance de la recherche, etc.), y compris celle de vouloir lier plus avant ou d'intégrer les différentes composantes (programmes/politiques drogues illégales, tabac, alcool, etc.) de l'intervention publique en matière de dépendances. Sur ce dernier point, les modèles de transformation varient beaucoup et vont d'un élargissement du domaine de la prévention à l'énoncé d'une stratégie générale en matière de dépendances. Au niveau des mesures planifiées, et qui concernent le thème des dépendances au sens large, celles-ci concernent surtout la prévention et lient le plus souvent les thématiques des drogues illégales et de l'alcool. En conclusion, il apparaît que la volonté de l'OFSP s'inscrit dans une dynamique internationale dont les modalités ne permettent cependant pas d'énoncer un modèle qui pourrait être adopté tel quel en Suisse. En revanche, il apparaît que le développement d'un cadre conceptuel et stratégique général devrait constituer la première étape de l'amélioration de l'intervention publique en matière d'abus de substances et de dépendances.</p>
Mots-clés	Politiques ; abus de substances ; dépendances ; drogues ; situation internationale ; Office fédéral de la santé publique.
Date	Mars 2004

¹ Recherche mandatée par l'Office fédéral de la santé publique, contrat No 03.000507.

1 Introduction

1.1 Mandat

L'objet de ce travail est une revue des politiques nationales en matière de dépendances. Son objectif est de mettre à jour le contexte international ainsi que des modèles existants qui pourraient servir au processus de développement d'un programme national en matière de dépendances en Suisse. Plus précisément, il s'agit de recenser si différents pays ont fait le choix de politiques parallèles par substances ou de politiques plus intégrées pour l'ensemble de celles-ci, si il existe des différences au sein même de ces deux catégories et si il existe des modèles ou des processus originaux qui pourraient être repris en Suisse.

1.2 Problématique

Les interventions publiques nationales en matière de dépendances se sont généralement développées sous la forme de différentes politiques de substances (alcool, tabac, drogue illégales) relativement faiblement coordonnées. Cette configuration n'est pas exempte d'intérêt puisqu'elle est notamment favorable à une adaptation au contexte spécifique lié à chacune des substances et de ses consommateurs. Toutefois, elle fait aujourd'hui l'objet de critiques qui sont liées à un manque d'adéquation à un contexte plus transversal (multi consommation chez les jeunes et multiples dépendances dans diverses populations), à des problèmes de cohérence, d'efficacité, d'efficience, etc.

Ces observations renvoient à deux questions inter reliées qui sont au centre de la problématique de la transformation des interventions publiques actuelles en matière d'abus de substances et de dépendances :

- comment améliorer leur cohérence, leur adéquation au contexte, leur efficience et leur efficacité tout en ne préteritant pas les acquis existants (spécificité, expérimentation) ?
- comment réaliser la mise en œuvre d'un tel changement (transformation du cadre conceptuel et stratégique, des aspects opérationnels ou des deux en même temps) ?

La présente recherche s'intéresse aux réponses apportées à ces questions au plan international pour pouvoir soutenir les réflexions menées en Suisse.

2 Méthodes et déroulement de l'étude

Dix-neuf pays ont été sélectionnés pour cette revue. Il s'agit des quinze premiers pays membres de l'Union Européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède), de la Norvège, de l'Australie, du Canada et des Etats-Unis. Ces pays ont été sélectionnés parce que certaines de leurs caractéristiques (développement économique, infrastructure sociale et sanitaire, tendances générales en matière de consommation de substances psychoactives) sont semblables à celles de la Suisse. Finalement, l'Union Européenne a été sélectionnée comme vingtième entité parce que ses options stratégiques concernent la région géopolitique dans laquelle se trouve la Suisse.

Pour chacun des vingt exemples, une recherche documentaire a été menée afin d'identifier et d'obtenir le **principal document de planification nationale** (politique, programme, stratégie, plan d'action) en matière de drogue (*drug*) et/ou de dépendance (*addiction*). Une autre revue concernant l'existence de politiques/programmes spécifiques pour l'alcool et pour le tabac a aussi été menée afin de déterminer si les pays qui revendiquent une politique/un programme intégré en matière de

dépendances ont véritablement lié les programmes concernant les différentes substances/pratiques. La collecte des données a été effectuée entre juin et octobre 2003.

L'analyse s'est déroulée en deux temps. D'abord, une fiche descriptive a été réalisée pour chaque pays. Ces **fiches individuelles**, qui se trouvent en annexe du rapport, devaient notamment permettre d'identifier l'objet (quelles substances et/ou pratiques) qui est ciblé. Il s'agissait ensuite de s'intéresser à la planification concrète découlant de ce choix. Pour cela, les quatre piliers (prévention, traitement, réduction des risques, application de la loi) de la politique fédérale suisse en matière de drogue ont servi de cadre d'analyse pour identifier les différentes mesures planifiées dans chacun des pays et pour vérifier la concordance entre la planification stratégique (substances et/ou pratiques ciblées) et la planification tactique (mesures réellement envisagées). Ces fiches répondent aux principales questions de recherche posées pour cette étude.

Ensuite, une **analyse transversale** a été réalisée à partir des questions suivantes :

- Quelles sont les caractéristiques générales (transversales) des politiques/programmes/ stratégies/plans d'action nationaux en matière de drogue et/ou de dépendances ?
- Quelle est la proportion de pays ayant adopté une approche ciblant les dépendances et quelle est celle qui maintient une approche centrée sur les différentes substances ?
- Quels sont les différents arguments avancés pour défendre l'une ou l'autre des alternatives ?
- Comment ces deux groupes de pays se distinguent-ils au niveau des modèles de la planification (articulation des programmes ou mesures spécifiques) ?
- Comment ces deux groupes de pays se différencient-ils au niveau de la planification tactique (mesures ou projets planifiés) ?
- Quelles sont les mesures transversales, c'est à dire qui touchent différentes substances et/ou pratiques, qui ont été planifiées ?

3 Résultats

3.1 Résultats généraux

L'étude a fait apparaître un certain nombre de points communs concernant les politiques nationales en matière de drogue et/ou de dépendances :

- des planifications relativement détaillées et fréquentes ;
- des instances de coordination nationales définies pour la lutte contre les problèmes liés aux drogues illégales ;
- des modèles d'intervention publique en matière de dépendances qui constituent essentiellement une addition de différentes politiques et de différents programmes ciblant diverses substances et pratiques (drogues illégales, tabac, alcool, médicaments, jeu pathologique, etc.) ;
- la volonté d'appliquer une approche globale qui lie les mesures et stratégies de réduction de la demande avec celles de la réduction de l'offre ;
- une priorité systématiquement attribuée à la prévention et aux interventions auprès des enfants et des jeunes ;
- une volonté de développer les connaissances et les évidences dans le cadre de ces politiques.

3.2 Evolution des politiques en matière de dépendance

L'analyse des différents programmes et politiques ciblant la drogue et/ou les dépendances fait apparaître les éléments suivants concernant les modèles d'intervention publique en matière de dépendances :

- **Tous les pays qui ont été sélectionnés pour cette étude font apparaître, dans leur planification, une volonté de lier ou d'intégrer plus avant certaines mesures qui concernent la lutte contre les problèmes liés à l'abus de substances et à la dépendance.**
- Aucun cas d'intégration complète (conceptuelle, stratégique et opérationnelle), c'est à dire de développement d'une base conceptuelle, d'une stratégie et d'un programme, et donc d'une politique, unique en matière de dépendances, a cependant pu être observé ;
- Différents modèle de liaison et d'intégration progressive sont toutefois apparus :
 - une extension opérationnelle des programmes ciblant les drogues illégales, limitée au domaine de la prévention, par le développement de mesures ciblant aussi les problèmes liés à l'alcool, au tabac et à d'autres substances/ pratiques.
 - Une transformation des programmes/politiques ciblant les drogues illégales en des programmes/politiques ciblant l'abus de substances et les dépendances. Cette transformation ne comprend toutefois pas, au moins dans un premier temps, une intégration des différents programmes/ politiques ciblant l'alcool, le tabac ainsi que d'autres substances/ pratiques engendrant la dépendance. C'est bien plus un développement parallèle à ceux-ci qui se réalise sous la forme d'une extension de l'objet du programme ou de la politique drogue.
 - Une intégration des concepts et stratégies, et parfois aussi des programmes, ciblant les drogues illégales et l'alcool, ainsi que d'autres substances/pratiques engendrant la dépendance. Le tabac est clairement mis à part et une stratégie et un programme particulier sont développés pour celui-ci. Ce modèle constitue une première tentative concrète d'intégration, au niveau conceptuel et organisationnel, de différents éléments des politiques en matière de dépendance.
 - Le développement d'un cadre conceptuel commun et d'une stratégie unique, pour l'ensemble des éléments participants de l'intervention publique en matière de dépendances. Ce modèle précise un ensemble d'approches, d'objectifs et de méthodes auxquelles les différentes composantes (programmes par substances/pratiques) devraient se rapporter.
 - Finalement, il faut noter qu'il n'y pas d'approche conceptuelle claire concernant la liaison et l'intégration des différents éléments de l'intervention publique en matière de dépendances. Ainsi, dans chacun des pays, les concepts, les objectifs, les moyens et les mesures sont particuliers et il n'existe pas une approche unifiée, comme une définition commune des problèmes, des populations ou des rapports aux substances/pratiques, qui guident les différentes stratégies et programmes ciblant les dépendances. En conséquence, on peut faire l'hypothèse que c'est à ce niveau que la réflexion doit encore avancer pour que ce qui apparaît encore le plus souvent comme une simple volonté, de liaison ou d'intégration, basée sur des observations épidémiologiques devienne une réalité sous la forme d'une approche claire et cohérente.

3.3 Evolution des mesures en matière de dépendances

L'inventaire des mesures contenues dans les planifications nationales en matière de drogue et/ou de dépendances fait apparaître les éléments suivants :

- c'est clairement dans le domaine de la prévention/ promotion de la santé que la liaison ou l'intégration de mesures ciblant l'abus de substances et les dépendances au sens large est la plus fréquente ;
- dans les autres domaines examinés (traitements, réduction des risques, application de la loi), cette dynamique est beaucoup plus rare et apparaît uniquement dans les pays ayant développé un

programme qui cible non seulement les drogues illégales mais aussi différentes autres substances/ pratiques pouvant engendrer la dépendance ;

- au plan des substances, ce sont les liaisons et intégrations de mesures ciblant les drogues illégales et l'alcool qui sont les plus fréquentes. Cette observation renvoie sans doute à une grande proximité de contenu des mesures contenues dans les programmes liés à ces deux substances ;
- au niveau des mesures particulières, l'on observe que la grande majorité des interventions et des stratégies de prévention peuvent concerner les différentes substances/ pratiques pouvant engendrer la dépendance ;
- en matière de traitements et de réduction des risques, un rapprochement ou une intégration des services s'adressant aux personnes dépendantes à l'alcool, aux drogues illégales et aux médicaments apparaît comme la principale mesure planifiée ;
- finalement, en matière d'application de la loi, quelques mesures ciblant les marchés légaux et illégaux de substances, ainsi que la conduite de véhicule en état d'ébriété, sont mentionnées par le pays ayant adopté une planification ciblant la dépendance.

4 Discussions et conclusions

L'objectif de cette étude est de mettre à jour la situation au plan international en ce qui concerne le développement des interventions publiques en matière de dépendances. Cette mise à jour doit permettre à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de connaître le contexte dans lequel se développe sa propre démarche et de s'inspirer des évolutions au niveau international.

4.1 La volonté de lier ou d'intégrer davantage les différents éléments de l'intervention publique en matière de dépendances correspond-elle à une évolution au plan international ?

Il ne fait aucun doute que la volonté de l'OFSP d'intégrer les composantes de son intervention en matière de dépendances est aussi présente au niveau international. Ainsi, tous les pays analysés ont mentionné la nécessité de lier plus avant, voire d'intégrer, leurs efforts concernant la lutte contre la consommation de drogues illégales, d'alcool, de tabac et d'autres substances, ainsi que contre les problèmes engendrés par certaines pratiques (jeu, dopage, etc.).

4.2 Comment les autres pays motivent-ils cette évolution ?

L'évolution de la consommation de substances chez les enfants et les jeunes constitue la première motivation pour lier ou intégrer les différents programmes/politiques en matière de dépendances. D'autres arguments sont aussi parfois avancés : prise en charge des personnes qui sont dépendantes de plusieurs substances, cohérence générale entre les différents programmes existants, efficience, etc.

4.3 Existe-t-il un modèle clair de liaison ou d'intégration que pourrait reprendre l'OFSP ?

La réponse à cette question est malheureusement négative. Cette revue internationale a fait apparaître une multiplicité de modèles de changement pouvant être adoptés, **sans toutefois que l'un d'entre eux ne constitue un modèle d'intégration complète (politique et programme unique en matière d'abus de substances et de dépendances)**. En outre, il faut préciser qu'il n'existe apparemment pas de stratégie et de bagage conceptuel unifiés au plan international permettant de soutenir la mise en place d'une politique intégrée.

4.4 Quelles sont les évolutions observées ?

La volonté de lier ou d'intégrer plus avant les différentes composantes des interventions publiques en matière d'abus de substances et de dépendances donne lieu à quatre dynamiques différentes :

- un élargissement des thématiques traitées (alcool, tabac, autres substances et pratiques) au niveau des seules mesures de prévention dans les programmes et politiques ciblant les drogues illégales ;
- Une intégration plus large (traitements, réduction des risques) de nouvelles thématiques (alcool, tabac, autres substances et pratiques) dans les programmes ciblant les drogues illégales ;
- Une intégration des différentes thématiques, à l'exception toutefois du tabac, dans une stratégie générale en matière d'abus de substances et de dépendances ;
- Une intégration de toutes les thématiques liées à l'abus de substances et aux dépendances sous la forme d'une stratégie générale dans ce secteur.

4.5 Comment peut-on essayer de les appréhender ?

Ces quatre modèles font apparaître une sorte de *continuum* de la liaison et de l'intégration des programmes/politiques par substances/pratiques : celle-ci se réalise tout d'abord au niveau de l'**élargissement des projets de prévention** chez les jeunes et qui concernent de multiples substances et pratiques.

Le pas suivant concerne un tel **élargissement dans d'autres domaines**, comme les traitements ou la réduction des risques, où la prise en charge des poly-dépendances est de plus en plus fréquente.

L'étape suivante concerne les concepts et stratégies qui doivent guider l'action publique en matière de lutte contre l'abus de substances et les dépendances. Cette réflexion devrait conduire au développement d'un **cadre de référence commun pour quelques programmes**, particulièrement ceux ciblant les drogues illégales et l'alcool.

Finalement, **la définition de concepts et de stratégies intégrées pour l'ensemble du champ** constitue la dernière étape du *continuum*. Il s'agit cette fois de préciser l'approche globale que les pouvoirs publics, et donc aussi la santé publique, ont vis à vis de toutes les substances et pratiques pouvant engendrer la dépendance, et ce indépendamment de leur statut légal ou d'autres caractéristiques particulières. Ce cadre général devrait définir ce qui est un problème sanitaire et/ou social et ce qui ne l'est pas, qui est concerné et qui ne l'est pas, et quel est le rôle général et quels sont les domaines de l'intervention publique en matière de lutte contre l'abus de substances et les dépendances. Une approche et un discours unitaires vis à vis des personnes dépendantes, et de celles qui ont des comportements à risque aigu, serait dans ce cadre aussi souhaitable, et ce quelle que soit la substance considérée.

4.6 Situation actuelle de la Suisse (OFSP)

Les deux premières étapes de ce continuum ont sans doute été franchies dans le cadre du ProMeDro, mais aussi dans le développement d'une *Fachstelle Prävention* et de différents projets à l'OFSP. En revanche, l'intégration des politiques et programmes alcool et drogues illégales n'a pas eu lieu et la définition d'un cadre conceptuel et stratégique en matière de lutte contre l'abus de substances et les dépendances n'existe pas encore.

4.7 Prochaines étapes ?

Le développement d'un cadre conceptuel et stratégique général en matière de lutte contre l'abus de substances et les dépendances paraît être le principal élément manquant tant au niveau international qu'au niveau helvétique.

Les exemples du Canada et de la Norvège renvoient toutefois à un problème réel : celui de définir un tel cadre qui soit aussi applicable aux efforts nationaux et internationaux actuels en matière de lutte contre

le tabagisme. Bien qu'il semble souhaitable que cette problématique s'inscrive, comme en Australie, dans une approche commune et cohérente en matière de lutte contre les dépendances, il reste qu'il peut être envisagé de renoncer à cet objectif. Dans ce cas, il s'agit au moins de développer un bagage conceptuel commun pour lutter contre l'abus de drogues illégales, d'alcool et d'autres substances ou pratiques pouvant engendrer la dépendance.

La définition d'un tel cadre général peut donner lieu à une politique globale concrétisée par différents programmes mais aussi à une politique et à un programme unique. Le choix entre ces deux modèles renvoie à des problèmes organisationnels mais aussi à une articulation différente entre la cohérence générale de l'intervention publique en matière de dépendances et la spécificité de ses composantes.

4.8 Quelques pistes pour un bagage conceptuel et stratégique transversal en matière d'abus de substances et de dépendances

Trois éléments de contenu apparaissent s'agissant de la définition d'une approche globale en matière de dépendances qui ne remette pas en cause la capacité à prendre en compte la spécificité de certains problèmes et contextes liés aux substances :

- **le rapport aux substances : usage, abus, dépendance ;**
- **les domaines ou piliers de l'intervention publique : prévention, traitements, réduction des risques, formation, application de la loi, recherche, etc. ;**
- **les substances et les pratiques : caractéristiques et contextes particuliers.**

Les deux premiers éléments permettent de préciser des concepts et stratégies transversales en matière d'abus de substances et de dépendances, alors que le troisième permet de sélectionner dans ce cadre général les éléments les plus pertinents pour chaque problématique spécifique. A l'heure actuelle la relation est inverse puisque les politiques par substances/pratiques relèvent d'abord d'approches par caractéristiques et contextes spécifiques et ne se lient qu'ensuite à une matrice générale relevant des missions de la santé publique. Inverser ce phénomène, et mettre l'accent sur les dimensions communes aux phénomènes d'abus de substances et de dépendances, permettrait de favoriser la cohérence et l'intégration des mesures sans remettre en cause l'existence de stratégies et d'interventions parfois spécifiques.

Adresse pour correspondance

Frank Zobel
Institut universitaire de médecine sociale et préventive
Unité d'évaluation de programmes de prévention
Rue du Bugnon 17
1005 Lausanne

Adresse e-mail : uepp@hospvd.ch