
daniel oesch, sandro cattacin, erik verkooyen

coordination, modération, information

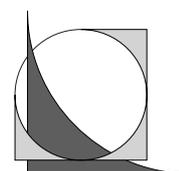
évaluation de la " plate-forme de coordination et
de service dans le domaine des drogues "

working paper 5/99

Résumé

rapport de recherche établi pour l'office
fédéral de la santé publique (contrat no 316.99.6861)

resop



© office fédéral de la santé publique &
laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées 1999
resop – université de genève
www.unige.ch/ses/resop/

Abréviations utilisées

- Plate-forme :** par le terme " plate-forme ", nous désignons la " centrale de coordination " (selon le papier conceptuel 12/95) mise à disposition conjointement par l'OFSP et l'OFP et chargée de consolider des fonctions de services spécialisés. Nous privilégions le nom de " plate-forme " à l'appellation exacte, " secrétariat spécialisé de la plate-forme de coordination et de services Suisse " pour une raison de clarté. Relevons le fait que les trois collaborateurs de cette structure se réfèrent à la plate-forme par l'abréviation allemande KDS
- KDS** Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz (dans le texte : synonyme à Plate-forme).
- NDA/CNLD :** par NDA (Nationaler Drogenausschuss), nous désignons la commission tripartite, chargée de coordonner les politiques entre les échelles fédérales et appelée " comité de liaison national en matière de drogue " (CNLD). Étant donnée la grande majorité de représentants alémaniques dans cet organe, l'abréviation allemande NDA s'impose dans les discussions, celle française de CNLD n'étant guère utilisée.
- Pivot drogue :** par *Pivot drogue*, nous désignons l'ensemble de la structure mise en place en avril 1996 par décision fédérale, c'est-à-dire d'un côté le comité de liaison, le NDA, et de l'autre côté le secrétariat spécialisé, la plate-forme. Chargée d'assumer la fonction de coordination dans la politique suisse de drogue (au niveau des différents acteurs engagés dans le système fédéraliste), cette structure remplit une tâche de pivot, d'axe central autour duquel les différents acteurs tournent librement, contenus et coordonnés dans leurs mouvements par le pivot.
- AG ZuPo :** Groupe de travail " Coopération avec la Police " (GT CoPo ou, plus courant : AG ZuPo - Arbeitsgruppe " Zusammenarbeit mit der Polizei ")
- CDAS :** Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
- CDIP :** Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
- CDJP :** Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
- CDS :** Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires
- CDVT :** Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies
- CFDP :** Commission fédérale pour les problèmes liés aux drogues
- DFI :** Département fédéral de l'intérieur
- DFJP :** Département fédéral de justice et police
- IDAD :** Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue (GTID, ou plus courant : IDAD)
- KKBS :** Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des toxicomanies (CDCT – plus courant : KKBS)
- OFAS :** Office fédéral des assurances sociales
- OFJ :** Office fédéral de la justice
- OFP :** Office fédéral de police
- OFSP :** Office fédéral de la santé publique
- PDUVS :** Plate-forme drogue de l'Union des villes suisses (plus courant : " platte-forme ville ")

Avant-propos

Le 24 avril 1996, le Conseil Fédéral décida de créer la " Plate-forme de coordination et de services dans le domaine de la drogue " ou KDS (*Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz*), dont on affiliera la NDA (*Nationaler Drogenausschuss*). Le point numéro 4 du projet émis par le Département fédéral de l'Intérieur, prévoyait alors " une évaluation des résultats de la Plate-forme de coordination et de services et (que soit présenté) un rapport à ce sujet au Conseil fédéral en 1999 ". Et c'est précisément à partir de cette évaluation que vous tenez entre vos mains que ce rapport devrait être établi.

L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) nous a confié ce mandat d'évaluation (contrat no 316.99.6861). Nous le remercions de la confiance qu'il nous a ainsi témoigné. Une période de six mois nous a été impartie pour établir cet " état des lieux ", procéder aux analyses qui nous ont semblés utiles et fournir les conclusions livrées dans ce rapport.

Faire une évaluation dans un domaine aussi " intimiste " que la sphère des spécialistes des questions relatives aux drogues en Suisse, cela exige une grande proximité de ses acteurs, tout en gardant la distance requise. Mais nous n'avons eu aucun mal à combiner ces deux exigences, grâce notamment à la volonté réelle des acteurs en question de voir le résultat de cette évaluation refléter le plus honnêtement possible les forces et les faiblesses des structures dépendantes de cette " plate-forme drogue ". Nous aimerions donc remercier ces personnes qui ont collaboré à divers titres avec toute la bonne volonté nécessaire, mais aussi avec le souci d'objectivité souhaité. Nous remercions également, d'une façon générale, toutes ces personnes qui ont bien voulu répondre à nos interviews, généralement avec une disponibilité qui nous a étonnés en bien (voir pour la liste des interlocuteurs, l'annexe 2).

Nous resterons attentifs à tout commentaire ou suggestion dont les lecteurs de ce rapport voudront bien nous faire part.

Octobre 1999

Sandro Cattacin, Daniel Oesch, Erik Verkooyen

Résumé des résultats de l'évaluation

Ce rapport de recherche présente l'évaluation de la " Plate-forme de coordination et de services dans le domaine de la drogue ". Cette structure a été mise en place en 1996 suite à une longue préparation visant l'amélioration de la coordination entre les acteurs actifs dans le domaine de la drogue en général et en particulier entre les acteurs appartenant à différents niveaux fédéraux, à savoir les Villes, les cantons et la Confédération avec ces différents Départements. De plus, la création de cette structure visait explicitement l'amélioration de la coordination entre les activités policières et les autres piliers de la politique en matière de drogue (la thérapie, l'aide à la survie et la prévention).

En présence d'une grande complexité du point de vue des acteurs et des facettes du problème de la drogue, nous avons opté pour une approche évaluative modeste, partant de la nouvelle structure instaurée par le Conseil fédéral et en reconstruisant son environnement. L'approche est donc orientée vers une perspective micro. Cette structure était, d'une certaine manière, bicéphale, avec d'un côté un " secrétariat spécialisé de la plate-forme de coordination et de services Suisse " (dorénavant " la plate-forme "), de l'autre côté un " comité de liaison national en matière de drogue " (dorénavant le NDA, selon son abréviation allemande). Nous avons choisi de nommer la structure, dans son ensemble, le " pivot drogue ".

Les questions d'évaluation étaient orientées vers les buts du *pivot drogue* tels qu'ils étaient énumérés dans le projet : les tâches

- d'information et de soutien (documentation),
- de promotion, d'innovation et de garantie de la qualité,
- d'harmonisation et de recherche du consensus et, enfin,
- de la coordination des politiques et des instances, toutes y figurent.

Méthode : Comment avons-nous procédé pour répondre à ces questions ? Nous avons cherché à établir un bilan adéquat, à travers l'utilisation et l'analyse des sources et des données documentaires (les documents issus de cette structure depuis son début, en particulier les procès-verbaux) et surtout à travers une enquête par entretiens (35 interviews brefs, 15 interviews en profondeur).

Résultats : Il s'avère que la structure travaille dans des *conditions organisationnelles* peu propices à la réalisation d'objectifs ambitieux qu'on lui a confiés : budget modeste, position hiérarchique non adéquate des personnes en charge de la plate-forme, manque d'identité de la structure, voilà les problèmes majeurs qui ont été mis en évidence du point de vue organisationnel.

En revanche, en ce qui concerne les buts, ils semblent tous remplis, bien que, dans l'intensité et l'impact, d'importants décalages existent.

- Il n'y a pas de problèmes majeurs pour l'axe " information et soutien ". Il est néanmoins à relever que, à côté de l'efficacité dans la diffusion de l'information et dans le soutien aux organes pouvant profiter de la plate-forme drogue, il y a une claire limitation aux " *insiders* " de l'activité. La structure reste en dehors des cercles étroits, sans identité et sans politique de communication.
- Du point de vue de *la promotion, de l'innovation et de la garantie de la qualité*, le *pivot drogue* est peu visible et d'une certaine manière dépassé par son objectif. La

structure est surchargée (n'ayant que des ressources matérielles limitées) et impuissante (n'ayant pas d'accès aux lieux de décision importants par défaut de ressources hiérarchiques).

- Les résultats concernant *l'harmonisation et du renforcement du consensus* des politiques sont meilleurs : sans que le *pivot drogue* n'ait une visibilité particulière, les commissions coordonnées suivent des politiques similaires. Il n'est pas certain cependant qu'il s'agisse là d'effets des activités du *pivot*, plutôt que de celles des acteurs administratifs chargés d'harmoniser la politique en matière de drogue. De la part des personnalités interrogées, il n'est pas possible de déduire un rôle particulier du *pivot drogue*, que ce soit au niveau des opinions ou au niveau des régions linguistiques distinctes.
- Par contre, il semble que le *pivot drogue* puisse être vu comme un élément renforçant la *coordination* entre les niveaux fédéraux et à l'intérieur de l'administration fédérale, même si la situation est perfectible (problème d'intégration de l'OFAS, intégration limitée d'acteurs des différents piliers, attitude encore peu coopérative des cantons à l'égard des communes).

Nous pouvons conclure que le *pivot drogue* a participé, sans prendre un rôle déterminant, au renforcement du consensus autour de la politique en matière de drogue. La même chose peut être affirmée pour la coordination. Par contre, il nous semble être un acteur relativement isolé, peu intégré dans le développement de la stratégie en matière de drogue, sans parler de la politique de la santé en général. Pour la coordination, il reste notamment à mettre en évidence l'important travail, venant de la plate-forme, d'information, voire de cooptation, des acteurs policiers.

Appréciations générales : Les attentes importantes à l'égard du *pivot drogue* lors de sa création se sont heurtées nonobstant l'engagement important des collaborateurs de la plate-forme à des positions acquises, difficiles à changer. L'OFSP, d'un côté, a poussé à la création du *pivot*, mais ne l'a plus soutenu de manière conséquente après sa création. De l'autre côté, les autres instances s'occupant de coordination ont accepté son existence, sans pour autant lui accorder davantage qu'un rôle de soutien (secrétariat) et sans investir dans son implication au niveau des décisions politiques. Sa création n'a donc ni clarifié la structuration décisionnelle et opérative en matière de politique drogue, ni réellement permis de rationaliser le système des commissions.

Ainsi, les acteurs contents du fonctionnement et du rôle du *pivot* sont rares et proposent des changements. *Trois directions* sont discutés :

- D'une part, on pourrait *renforcer et soutenir les éléments jugés de bonne qualité, à savoir les services de soutien et d'information* qui sont déjà le pain quotidien du travail de la plate-forme. Dans ce cadre, il serait utile de renforcer les synergies avec les autres acteurs de l'information qui travaillent dans les mêmes domaines ou dans des domaines similaires (Spectra, Sida Info Docu etc.). Ce potentiel de concentration des activités d'information pourrait déboucher sur un renforcement du rôle du *pivot drogue* comme acteur d'envergure nationale.
- D'autre part, tout en reconnaissant le rôle potentiel du *pivot drogue* dans des situations de crise, on pourrait lui donner des *compétences thématiques ultérieures*, en le transformant en une structure qui intervienne non seulement dans le domaine des drogues illégales, mais aussi au niveau d'autres dépendances, voire de questions de prévention de la santé en général. Un choix allant dans cette direction aurait sans doute aussi pour conséquence de renforcer les synergies entre les activités déployées par l'OFSP dans les domaines des drogues illégales, des dépendances et du VIH/sida qui souvent manquent de coordination. On pourrait y ajouter un rôle de médiation et d'observation en transformant le *pivot drogue* en un véritable lieu de monitoring des activités de prévention de la santé

dans les cantons et les communes qui se base, et cela serait l'élément de force, sur leur collaboration.

- Enfin, et c'est peut-être ce qui est le plus réclamé par les acteurs interpellés, une demande de *rationalisation organisationnelle* est fortement souhaitée. Cette demande revêt différentes formes. De l'idée de créer une position de " délégué drogue " national, à la proposition de réduire à deux acteurs de coordination – l'un plus technique et l'autre plus politique – les commissions au niveau fédéral. Ces positions venant notamment des Villes et des cantons se résument par une forte demande de réorganisation qui irait dans la direction d'une visibilité croissante des lieux-clés de coordination et d'une limitation des lieux de coordination existants.

Recommandations : Ces remarques nous amènent tout droit à nos recommandations. Il nous semble prioritaire en vue d'une réflexion autour d'un renouvellement de la base légale dans le domaine des dépendances, de poser certaines questions fondamentales, dont la réponse déterminera en grande partie le travail futur du *pivot drogue*.

D'entrée, et comme le demande une partie importante des acteurs sollicités, il serait important de définir les activités que le *pivot drogue* doit prendre en charge et, par conséquent, d'adapter son importance en termes de ressources à ces activités. Si on prétendait en faire un pôle de coordination politique entre les niveaux fédéraux et à l'intérieur de la Confédération, le *pivot drogue* doit aujourd'hui se doter d'un secrétariat d'impact institutionnel plus fort, notamment par l'augmentation des ressources (matérielles et de légitimation dite symbolique) à disposition. La structure actuelle est dépassée par les objectifs fixés et seulement une réévaluation de sa position pourrait donner ce poids permettant le travail de coordination requise (et souhaité d'ailleurs par les acteurs susceptibles de profiter du travail du *pivot*, au niveau cantonal et en particulier communal). Si, par contre, il est décidé de restructurer le *pivot drogue* comme un acteur parmi d'autres et dont la tâche principale serait la production de services pour les acteurs de coordination au niveau national, il serait sans doute utile de définir ces activités dans un nouveau projet ou, mieux, dans la révision de la loi sur les stupéfiants, par le renforcement des compétences de gestion et d'information (et à ce moment-là, de chercher à développer des synergies avec les autres acteurs fédéraux dans le domaine de l'information). En tous les cas, ce projet ambitieux, devenu une structure discrète, demande une réadaptation des objectifs pour sortir de cette situation de surcharge et de manque de puissance financière et politique.

Effectuer ce choix, entre une structure politique et une structure ayant des fonctions logistiques, ou la combinaison des deux comme le veut l'ordonnance, nous semble *prioritaire*. Seulement de cette manière, il serait possible d'investir le *pivot drogue* d'un objectif réalisable et précis. Ce choix aurait de toute manière des conséquences financières, au pire assorties d'un transfert de pouvoir : si nous devons résumer la politique en matière de drogue de cette décennie comme un lent passage de la régulation locale à celle nationale et d'une régulation hiérarchique à celle horizontale, le *pivot drogue* apparaît *de jure* comme un aboutissement. *De facto*, il reste un acteur dont le rôle central est accordé à défaut de mieux et sans conséquences réelles sur la structuration du champ décisionnel en matière de drogue.

Politiquement, il est donc tout à fait légitime de se demander s'il faut encore soutenir la structure-alibi telle qu'elle apparaît dans la confrontation des objectifs prévus et des objectifs réalisés. D'ailleurs, plusieurs personnes le préconisent. L'alternative de continuer ce *muddling through* n'est en effet pas la bonne solution. Peut-être est-il même préférable de faire table rase, de réévaluer fondamentalement son rôle et de repartir sur une nouvelle base, plutôt que d'avancer encore à tâtons.

En vue des restructurations probables au sein de l'OFSP, des réflexions issues de la littérature, tant sur le fédéralisme que sur la santé publique, une troisième voie de réforme – différente au status quo ou à la disparition du pivot drogue – nous paraît par contre plus souhaitable, à savoir la transformation dans le but d'une rationalisation des activités en matière de santé publique de l'OFSP du *pivot drogue* en un " pivot prévention ". Qu'il s'agisse du *lieu d'intervention* ou du *domaine d'intervention*, la coordination demandée par la Confédération au niveau de la santé nous semble, à l'avenir, plus difficile à sectionner :

- Du point de vue du *domaine de l'intervention*, les drogues illégales se laissent donc difficilement isoler d'autres problèmes de santé publique comme le VIH/sida, l'hépatite C, la pluri-toxicomanie ou le tabagisme. Ces différents champs d'action de la Confédération doivent à l'avenir être mieux intégrés du point de vue de l'échange entre les différentes connaissances. La responsabilité à cet égard est confinée à la direction de l'OFSP, alors qu'elle devrait, dans une logique de renforcement des compétences, devenir un facteur de liaison entre les unités administratives, à l'intérieur et à l'extérieur de l'OFSP. Nous pensons en particulier à la liaison entre des unités de l'OFSP, de l'OFAS et de l'OFP – les deux derniers nécessitant d'ailleurs de toute façon de compétences et des ressources supplémentaires dans le domaine préventif). Une ouverture thématique pourrait avoir pour effet collatéral de passer d'une logique exclusive (de traitement de thèmes isolés) à une logique inclusive (de perspective globale sur les problèmes). Cette perspective permettrait d'ailleurs une adaptabilité majeure à des changements de tout type dans les domaines concrets : l'arrivée d'une nouvelle substance toxique, de nouveaux traitements, de changements législatifs en Suisse, ou à l'étranger, ayant des effets sur la relation entre ces différents domaines, ainsi de suite.
- Du point de vue du *lieu d'intervention*, toute hiérarchisation politique unilatérale est dangereuse pour la mise en œuvre d'une option. Dans le domaine des drogues illégales notamment, il a été démontré comment une structuration décisionnelle horizontale basée sur différents centres décisionnels coordonnés entre eux peut faire avancer le consensus et l'harmonisation de la politique. Dans le domaine du VIH/sida, le même constat est possible. Il semble donc indispensable de créer des lieux de décision qui prennent au sérieux les différents niveaux existant dans le système politique suisse. Cela est d'autant plus important lorsque le problème implique les compétences législatives. Il n'y a pas, selon nous, d'alternative aux lieux de décision entre les acteurs fédéraux, comme ils se développent de manière spontanée, non coordonnée, presque dissimulée par le pragmatisme dans leurs intentions structurelles. La question qui se pose à la Confédération à cet égard n'est donc pas : " voulons-nous donner plus de pouvoir aux cantons et aux Villes ? ", mais plutôt : " pouvons-nous influencer les décisions qui se prennent par des structures alternatives de coordination ? ". Dans cette logique, une perte de pouvoir du *pivot drogue* se répercute directement par une perte de pouvoir de la Confédération dans ce domaine.

Le système politique suisse, dans sa logique d'organisation du bas vers le haut, et malgré sa croissante activité législative, risque d'être délégitimé, si les options organisationnelles actuelles sont maintenues. Ceci en particulier dans des secteurs d'intervention précis, si elle ne réussit pas à s'appuyer sur des acteurs réels (en non pas *alibi* comme l'est désormais le *pivot drogue* dans l'imaginaire des personnes impliquées). Par la création d'un tiers niveau de coordination, à côté du pluralisme idéologique (le Parlement) et du pluralisme cantonal (le Conseil des Etats), à savoir un système de représentation des intérêts touchés par des problématiques précises comme l'est potentiellement le *pivot drogue*, la Confédération ne pourrait non seulement garder une position centrale en tant que médiatrice des intérêts. Par

ce biais, elle pourrait d'ailleurs augmenter son influence réelle dans la réalisation des politiques au niveau cantonal, communal, mais aussi sociétal.

Il nous semble donc important de (re-)donner au *pivot drogue* l'envergure nécessaire pour renforcer l'impact des orientations de la Confédération, mais aussi des autres acteurs clés pour la réalisation de ces orientations. Cette envergure pourrait se concrétiser par une augmentation du domaine d'intervention, mais aussi par un renforcement de son autonomie, si possible basé sur une législation qui mette au centre le but de la coordination à travers une ou plusieurs structures précises.

La condition de la réalisation de cette option est la disponibilité des acteurs au niveau fédéral, et notamment de l'OFSP, d'accepter la discussion, mais aussi la négociation de ses orientations. Il serait peut-être même souhaitable qu'une partie de leurs pouvoirs soient délégués. Il s'agit cependant là d'une décision qu'il leur sera sans doute très difficile de prendre.