



Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft

Forschungsbereich Policy-Analyse und Evaluation

Evaluation de la tâche commune Infodrog

Executive Summary

Daniel Kübler, Thomas Widmer, Larissa Plüss, Emilienne Kobelt,
Cornelia Stadter, Céline Widmer et Martin Fröhlich

Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Zurich, le 17 avril 2008

Seilergraben 53, CH-8001 Zürich

Téléphone +41 (0)44 634 38 41 Téléfax +41 (0)44 634 49 25

Email: Daniel.Kuebler@ipz.uzh.ch

Impressum

| | |
|--|---|
| Numéro de contrat: | 07.005599 |
| Durée: | octobre 2007 – avril 2008 |
| Période de collecte de données: | novembre 2007 – février 2008 |
| Gestion du projet d'évaluation à l'OFSP: | Christine Heuer, Centre d'évaluation et recherche |
| Méta-évaluation: | Le rapport complet a fait l'objet d'une méta-évaluation de l'OFSP (Centre d'évaluation et recherche). La méta-évaluation (le contrôle de qualité scientifique et éthique d'une évaluation) se base sur les standards de la Société suisse d'évaluation SEVAL. |
| Disponibilité: | Centre d'évaluation et recherche Office fédéral de la santé publique, 3003 Bern evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch |
| Langue originale: | allemand. Traduit par Emilienne Kobelt |

Résumé

Pendant la période d'octobre 2007 à avril 2008, l'Institut de sciences politiques (IPZ) de l'Université de Zurich a effectué une évaluation de la « tâche commune Infodrog », sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). La tâche commune Infodrog se fonde sur un contrat entre l'OFSP et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Ce contrat met en œuvre la Centrale nationale de coordination des addictions (Infodrog) afin de contribuer à la mise en réseau, la coordination ainsi qu'à l'assurance de la qualité, l'innovation et l'information des institutions dans le domaine des dépendances. L'objet principal de l'évaluation est l'utilité de ce contrat concernant la coordination au niveau stratégique des politiques cantonales en matière de drogue. D'une part, l'évaluation a montré que les services de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) sont utilisés, appréciés et considérés comme utiles tant par les offices cantonaux que par les institutions privées oeuvrant dans le domaine des dépendances. D'autre part, des divergences conceptuelles ont été constatées au niveau des partenaires impliqués (OFSP, CDAS, Infodrog) concernant les objectifs stratégiques du partenariat. Sur la base des résultats, des recommandations sont formulées et trois modèles possibles pour la poursuite de la tâche commune sont présentés.

Mots clé

Politique de la drogue, politique des dépendances, fédéralisme d'exécution, collaboration entre Confédération et cantons, Centrale de coordination des addictions (Infodrog), Office fédéral de la santé publique, Conférence des directeurs des affaires sociales

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introduction | 6 |
| 1.1 | Situation de départ..... | 6 |
| 1.2 | Mandat et objectifs | 7 |
| 1.3 | Concept d'évaluation..... | 8 |
| 2 | Résultats de l'évaluation | 9 |
| 2.1 | L'offre de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog)..... | 9 |
| 2.2 | Adaptation des politiques cantonales en matière de drogue | 9 |
| 2.3 | Déficit dans la communication entre les parties contractantes..... | 10 |
| 2.4 | Non-atteinte de l'objectif implicite de l'OFSP | 11 |
| 2.5 | Etablissement d'une manière d'agir „bottom-up“ dans la politique de la drogue.... | 11 |
| 2.6 | Evolution vers une politique intégrée des addictions..... | 13 |
| 3 | Réponse aux questions d'évaluation | 13 |
| 4 | Recommandations et modèles possibles pour la tâche commune | 14 |
| 4.1 | Modèles rejetés..... | 14 |
| 4.2 | Modèles valables | 15 |
| 4.2.1 | Optimisation du contrat existant..... | 15 |
| 4.2.2 | Extension du contrat existant | 15 |
| 4.2.3 | Fondation de droit privé | 16 |
| 4.3 | Choix du modèle approprié | 17 |

Liste des abréviations

| | |
|----------|--|
| OFSP | Office fédéral de la santé publique |
| LStup | Loi sur les stupéfiants |
| CDIP | Conférence suisse des directeurs cantonaux de l’instruction publique |
| BRR | Bureau suisse pour la réduction des risques liés aux drogues |
| CDS | Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé |
| Infodrog | Centrale nationale de coordination des addictions |
| IPZ | Institut de sciences politiques de l’Université de Zurich |
| CDCT | Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies |
| COSTE | Centrale nationale de l’offre résidentielle pour les problèmes de drogue |
| RPT | Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons |
| SEVAL | Société suisse d’évaluation |
| CDAS | Conférence Suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales |

1 Introduction

1.1 Situation de départ

A l'époque où la politique de la drogue de la Confédération est passée du paradigme de l'abstinence au modèle des quatre piliers¹, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) s'est efforcé de diffuser cette nouvelle politique de la drogue dans toute la Suisse. La répartition des tâches du système fédéral qui restreint le champ d'action de la Confédération s'est avérée être un défi. D'après la loi sur les stupéfiants (LStup) ce sont en première ligne les cantons qui ont la compétence en matière de politique de la drogue, tandis que la Confédération est responsable de la recherche scientifique, la documentation, l'information et la coordination.² Malgré le fait qu'il existe encore certaines différences essentielles entre les politiques de la drogue des cantons, l'action déployée par l'OFSP a fortement contribué à la consolidation stratégique et opérationnelle du modèle soutenu par la Confédération³.

La signification de la « tâche commune Infodrog » découle de ce contexte plus large. Sur la base des compétences fédérales dans le domaine des dépendances, l'OFSP a engendré très tôt des activités de mise en réseau, de coordination ainsi que d'assurance de la qualité, d'innovation et d'information⁴ – en ayant toujours comme objectif, la diffusion et de l'ancrage du modèle de la politique de la drogue de la Confédération. Les deux organisations antérieures à la Centrale de coordination des addictions (Infodrog), à savoir la Centrale nationale de l'offre résidentielle pour les problèmes de drogue (COSTE) et le Bureau suisse pour la réduction des risques liés aux drogues (BRR), ont poursuivi ces tâches sur mandat de l'OFSP – se consacrant soit à la thérapie soit à la réduction des risques. Depuis le 1^{er} avril 2005, Infodrog réunit ces deux domaines. Le choix de la Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) en tant que mandataire et organisme responsable d'Infodrog est d'une grande importance. En effet, les Conférences intercantionales des ministres cantonaux sont des organismes ayant une grande influence au niveau stratégique des cantons. Leur importance continuera à s'accroître avec le désenchevêtrement des tâches dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et

¹ Boggio, Yann, Sandro Cattacin, Maria Luisa Cesoni et Barbara Lucas (1997): Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue. Genève: Georg. Und Kübler, Daniel (2000): Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en oeuvre. Paris: L'Harmattan.

² article 15c Loi sur les stupéfiants (LStup; SR 812.121).

³ Kübler, Daniel, Peter Neuenschwander, Christian Hirschi, Erwin Rüegg, Arianna Radaelli, Kathrin Frey, Sibylle Stamm und Thomas Widmer (2003): Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung. Schlussbericht. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.

⁴ Cette tâche est explicitement mentionnée dans la Loi sur les stupéfiants: „La Confédération prête ses services aux cantons et aux organisations privées pour l'exécution de la loi. Elle crée, notamment, un office de documentation, d'information et de coordination et encourage la formation du personnel spécialisé dans le traitement de personnes dépendantes.“ (LStup art. 15c, al. 3; SR 812.121).

les cantons (RPT).⁵ Par le choix de la CDAS comme mandataire, l'OFSP espérait également un meilleur « accès » aux cantons, surtout au niveau stratégique. Tandis que la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT) a toujours été perçue comme une instance de coordination au niveau professionnel, l'OFSP a visé à l'amélioration de la coordination des politiques de la drogue au niveau stratégique par le biais du contrat avec la CDAS dans le cadre d'Infodrog.

1.2 Mandat et objectifs

Le 26 juillet 2007, le Centre d'évaluation et recherche de l'OFSP a mis au concours une évaluation de la « tâche commune Infodrog ». L'Institut de sciences politiques (IPZ) de l'Université de Zurich a été chargé de son exécution et a réalisé l'évaluation entre octobre 2007 et avril 2008.

La période de l'évaluation a été choisie par l'OFSP en vue du renouvellement du contrat OFSP-CDAS, lequel est prévu pour début 2009. Il s'agira entre temps de clarifier si le contrat actuel fait sens et s'il devrait être poursuivi ou éventuellement adapté.

Cette évaluation ne se focalise donc pas sur le fonctionnement de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog), mais sur la question de **l'utilité du contrat entre l'OFSP et la CDAS**. Selon les explications données sur la situation de départ dans le chapitre précédent, l'utilité de ce contrat se mesure avant tout en fonction de son **effet sur la coordination au niveau stratégique des politiques cantonales en matière de drogue**.

Théoriquement, le contrat entre l'OFSP et la CDAS recouvre deux dimensions selon lesquelles il peut déployer un tel effet sur la coordination: (1) par le contrat lui-même, en établissant un partenariat entre l'OFSP et la CDAS ou (2) par les activités de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog). Par conséquent, l'évaluation traite les deux questions suivantes :

1. Le contrat entre l'OFSP et la CDAS est-il utile pour atteindre l'objectif principal (harmonisation et coordination des directives stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue)?
2. La mandataire, à savoir la CDAS, a-t-elle réalisé les tâches de coordination avec succès, compte tenu de l'objectif principal (harmonisation et coordination des directives stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue)?

⁵ Schenkel, Walter et Uwe Serdült (2006): "Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem", in: Ulrich Klöti, et al (Ed.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Verlag, pp. 553-574.

1.3 Concept d'évaluation

L'évaluation est structurée en quatre modules et tient compte des standards SEVAL⁶. Les différents modules examinent les interactions entre les parties contractantes, les stratégies en matière de politique de la drogue dans les cantons et les villes, ainsi que le point de vue des institutions d'aide aux dépendances concernant les services offerts par Infodrog. Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des méthodes et des données empiriques récoltées dans les modules.

Tableau 1: Vue d'ensemble des méthodes utilisées

| Module | Thématique | Méthodes | Echantillon / base empirique |
|--------|--|---|--|
| 1 | Analyse des interactions entre les parties contractantes | qualitatives (six entretiens/ analyse de documents) | Représentants de l'OFSP, de la CDAS et Infodrog / documents concernant le contrat |
| 2 | Vue d'ensemble des politiques cantonales en matière de drogue | quantitatives (sondage téléphonique [N=26]) / qualitatives (analyse de documents) | Délégués cantonaux en matière de toxicomanie (enquête exhaustive) / bases légales et stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue |
| 3 | Etudes de cas détaillées : cantons et villes | qualitatives (23 entretiens / analyse de documents) | Conseillers d'Etat et employés cantonaux des cantons BE, GR, NE, OW, TI et ZH ainsi que des villes de Bienne et de Coire. |
| 4 | Enquête sur la perception d'Infodrog par les institutions d'aide aux dépendances | quantitatives (questionnaire standardisé en ligne [N=593/262]) | Représentants d'institutions d'aide aux dépendances (enquête exhaustive). |

⁶ Widmer, Thomas, Charles Landert et Nicole Bachmann (2000): Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Bern/Genève: SEVAL.

2 Résultats de l'évaluation

Dans tous les modules, plusieurs résultats peuvent être identifiés. Les résultats les plus importants de l'évaluation sont présentés ci-dessous.

2.1 L'offre de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog)

L'offre et les services de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) sont appréciés par toutes les parties concernées et sont considérés comme étant très utiles.

Les délégués cantonaux en matière de toxicomanie utilisent avant tout le site web d'Infodrog – surtout la base de données sur les offres d'aide aux dépendances en Suisse – ainsi que les publications et conférences d'Infodrog. La fusion des domaines de la thérapie et de la réduction des risques – anciennement séparés entre les services COSTE et BRR - dans la nouvelle Centrale de coordination des addictions est majoritairement évaluée positivement par les répondants. La concentration des thèmes et la réunion des piliers dans la politique de la drogue sont perçus comme pertinente par la grande majorité des délégués en matière de toxicomanie. De plus, l'effet important de mise en réseau au niveau professionnel d'Infodrog est considéré comme positif. Cela est notamment dû par le fait que la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT) utilise régulièrement Infodrog comme plateforme de présentation de ses offres et services.

Le public cible d'Infodrog, les institutions d'aide aux dépendances, apprécie également les services et les utilisent régulièrement. Les offres d'Infodrog sont très connues par ces institutions. Le manuel HépCH et l'activité de conseil d'Infodrog reçoivent une note particulièrement positive des personnes interrogées.

La Centrale de coordination des addictions (Infodrog) remplit donc sa tâche en tant qu'organe de liaison entre le niveau cantonal et national et améliore la coordination verticale. Elle contribue à l'échange permanent entre cantons. Une des conséquences en est alors la coordination croissante dans la mise en oeuvre des politiques cantonales en matière de drogue.

2.2 Adaptation des politiques cantonales en matière de drogue

Les bases stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue se sont rapprochées et adaptées pendant les dernières années. De manière générale, tous les cantons ont adopté le modèle des quatre piliers et l'ont – entièrement, partiellement ou prochainement- ancré au niveau légal. Un développement considérable a donc eu lieu depuis la fin des années 1990. Auparavant, les mesures décidées par la Confédération en matière de politique de la drogue n'étaient que faiblement ancrées dans certains cantons⁷.

Les cantons moins développés en matière de politiques de la drogue sont donc en train de rattraper leur « retard ». Cela ne concerne pas uniquement les bases légales mais également la

⁷ Kübler et alii (2003): Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung. Schlussbericht. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.

collaboration entre Confédération et cantons. Dans les cantons ruraux, suisse-allemands et de taille plutôt petite, une forte augmentation des contacts verticaux et horizontaux a ainsi pu être observée. Les cantons plus petits ont reconnu que l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de leur politique de la drogue dépendait d'une bonne mise en réseau. Les délégués en matière de toxicomanie de ces cantons visent donc une coordination plus forte dans la réalisation des stratégies cantonales en matière de drogue.

En même temps, une certaine stagnation est à remarquer dans les cantons plus progressifs. Il s'agit ici de maintenir le statut quo et d'éviter une détérioration de la qualité et des ressources. Une amélioration ou un raffermissement des collaborations internes ou externes n'est pas observable. Dans ces cas-là, il semble que les contacts verticaux aient diminué.

L'évolution des relations verticales des cantons progressifs et moins progressifs est différente et va donc de pair avec l'adaptation horizontale des stratégies cantonales. Alors que les cantons « en retard » constatent une amélioration de leurs contacts avec l'OFSP, les cantons plutôt progressifs déplorent une détérioration de la qualité des offres de l'OFSP ainsi qu'un manque d'innovations. Afin d'optimiser le rôle de l'OFSP, ces cantons proposent un renforcement de son rôle de précurseur professionnel, l'élaboration de concepts visionnaires en matière de politique de la drogue et une approche intégrée des questions de dépendances.

L'évolution décrite est également observable dans les villes. Dans les deux villes analysées, les objectifs des cantons et des communes sont aujourd'hui plutôt similaires alors que jusqu'au milieu des années 1990, les villes se distinguaient encore avec des idées novatrices.

2.3 Déficit dans la communication entre les parties contractantes

De lourds déficits dans la communication entre l'OFSP et la CDAS existent dans la tâche commune Infodrog. Tandis que des échanges intenses et considérés comme étant efficaces ont lieu au niveau professionnel et opérationnel, aucun contact entre l'OFSP et la CDAS ne peut être constaté au niveau plus stratégique ou « politique ».

Ce déficit dans la communication semble être étroitement lié à une urgente nécessité de clarification des compétences des deux parties contractantes. La direction de la CDAS critique les conditions peu claires. Selon elle, il n'est pas défini qui est responsable des résultats et auprès de qui. De plus, elle ne sait pas clairement si la CDAS a une fonction de pilotage du contenu au sein de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) ou uniquement une responsabilité administrative.

Stratégiquement, ces déficits sont un problème grave pour Infodrog. En vue d'un éventuel renouvellement du contrat, la répartition de la responsabilité du pilotage du contenu doit être clarifiée et définie de manière durable.

Dans les cantons, le contrat actuel est majoritairement perçu positivement et le choix de la CDAS comme partenaire est considéré comme adéquat – ceci malgré le fait que les représentants au niveau opérationnel ne sont pas confrontés à la CDAS dans le cadre de leurs activités.

2.4 Non-atteinte de l'objectif implicite de l'OFSP

La CDAS a été choisie en tant qu'organisme responsable d'Infodrog entre autres pour son affiliation directe aux gouvernements cantonaux. Selon ses lignes directrices, elle « encourage le fédéralisme coopératif. Elle affermit la cohésion sociale entre les cantons tout en aspirant à des standards sociaux pour l'ensemble de la Suisse par la collaboration »⁸. Par une affiliation à Infodrog, l'OFSP espérait que cette cohésion confédérale soit renforcée en matière de politique de la drogue également. La CDAS devait servir à la Confédération comme « porte d'entrée vers les cantons », moyennant une meilleure coordination des politiques cantonales en matière de drogue.

Cet objectif implicite de l'OFSP, à savoir l'influence directe sur le niveau gouvernemental cantonal par la CDAS, n'a pas été atteint. En effet, ces dernières années, la politique de la drogue n'a jamais été mentionnée dans le cadre de l'assemblée plénière de la CDAS. La CDAS ne perçoit donc pas son rôle d'« ouvrir les portes » qui lui a été attribué par l'OFSP. Cela s'explique par deux évolutions importantes.

D'une part, la politique de la drogue ne joue qu'un rôle mineur dans l'agenda politique aujourd'hui. Les questions de drogue ne sont pas une priorité pour les acteurs travaillant sur les questions stratégiques (par exemple les membres du gouvernement). C'est pour cette raison qu'elles ne sont pas thématiques dans les comités d'échanges de ces acteurs.

D'autre part, les parties contractantes appréhendent ces objectifs implicites de deux manières différentes. Jusqu'à maintenant, l'opinion prédominante était que la thématique de la politique de la drogue au niveau des gouvernements cantonaux n'était pas nécessaire. Vu la pression relativement peu élevée du problème, l'investissement ne justifierait pas les dépenses. L'information, la formation continue et la mise en réseau au niveau professionnel restent donc au premier plan.

Au vu de ces circonstances on ne peut attendre de la CDAS qu'elle joue un rôle prédominant en matière de politique de la drogue. Ce n'est donc pas étonnant que ni les délégués cantonaux en matière de toxicomanie, ni les représentants au niveau professionnel ne reconnaissent la CDAS du point de vue de la politique de la drogue.

2.5 Etablissement d'une manière d'agir „bottom-up“ dans la politique de la drogue

Le temps des querelles politiques houleuses sur les drogues illégales est (pour le moment) passé. Les problèmes liés à la consommation de drogues ne sont plus visibles, des mesures politiques ont été prises et sont en majorité acceptées par la population. Selon les délégués cantonaux en matière de toxicomanie, les substances illégales se trouvent plutôt à l'écart de la discussion politique. En effet, il n'y a plus de pression virulente autour de cette problématique. C'est pour cela qu'il est tout à fait opportun de parler d'une collaboration consolidée en matière de politique de la drogue. Par conséquent, cette accalmie politique et le manque de

⁸ Conférence cantonales des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS): Lignes directrices, en ligne sous www.sodk-cdas-cdos.ch (état: janvier 2008).

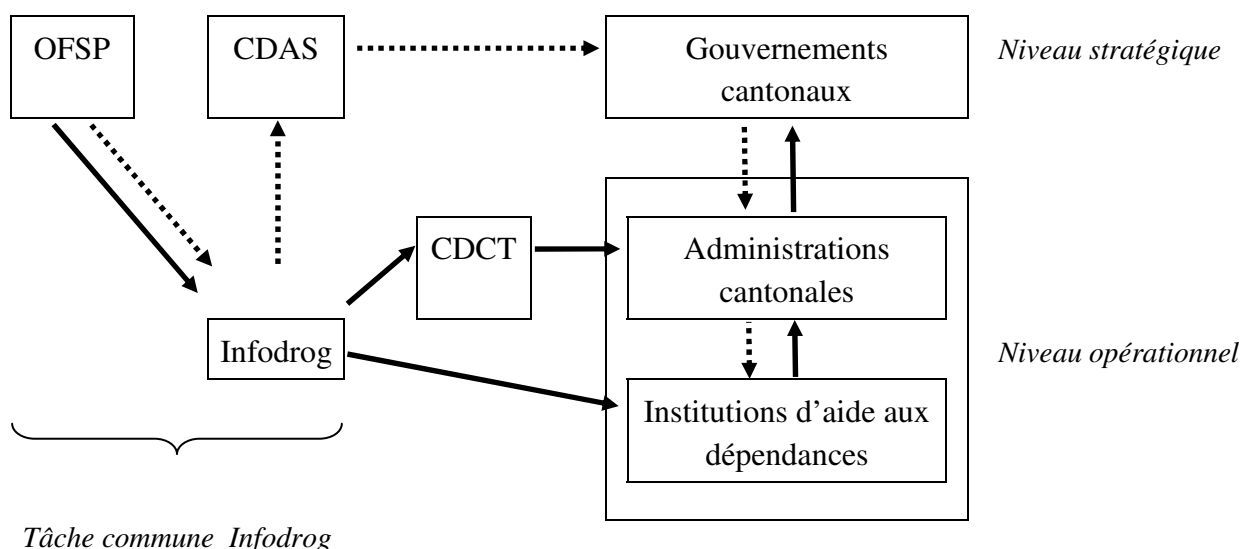
nécessité d’une stratégie intercantonale expliquent en partie que la politique de la drogue n’est que rarement thématifiée au sein de la CDAS.

Suite à cette évolution, c’est le niveau opérationnel, professionnel qui est central aujourd’hui. Pour le moment, c’est lui qui agit le plus fortement dans le domaine de la politique de la drogue. De nouvelles commissions professionnelles et interdépartementales ont été créées dans les cantons – la qualité de la collaboration interne aux administrations cantonales s’est clairement améliorée ces dernières années. Au niveau opérationnel, les cantons se sont également plus fortement mis en réseau.

La Confédération sur les stratégies cantonales exerce effectivement une certaine influence. Pourtant, cette influence n’agit pas – comme cela est voulu par l’OFSP – directement au niveau des gouvernements cantonaux par l’action de la CDAS. La coordination des politiques cantonales en matière de drogue passe par une logique « bottom up » au niveau opérationnel. C’est par le biais des institutions d’aides aux dépendances et des délégués cantonaux en matière de toxicomanie que la tâche commune Infodrog nourrit de nouveaux contenus politiques dans les administrations cantonales. Les innovations en matière de politique de la drogue atteignent ainsi le niveau stratégique des cantons depuis le bas, depuis le niveau professionnel. L’influence directe sur les bases légales des cantons reste faible. Cependant, l’effet d’Infodrog sur la mise en réseau horizontal et vertical au niveau professionnel est très élevé. La collaboration plus étroite permet un échange permanent et une coordination croissante dans la mise en oeuvre des politiques cantonales en matière de drogue.

L’illustration suivante montre la manière de procéder de façon « bottom-up » dans la politique de la drogue.

Illustration 1: Procédure « bottom-up » dans la politique de la drogue.



-➔ Influence au niveau stratégique des cantons, attendue par l’OFSP (Top-down)
- ➔ Influence réelle dans les cantons, au niveau opérationnel (« bottom-up »)

2.6 Evolution vers une politique intégrée des addictions

Un élément central de la procédure « bottom-up » est une évolution claire vers une politique intégrée des addictions. Cela est surtout observable dans les institutions d'aide aux dépendances, mais également dans les administrations communales et cantonales. Ainsi, d'une part il s'agit d'une coordination croissante entre les mesures des quatre piliers de la politique de la drogue. D'autre part, l'abus de drogues légales (p.ex. alcool et tabac) et les dépendances non liées à des substances (p.ex. la dépendance au jeu) sont également intégrés – surtout dans le domaine de la prévention.

La majorité du public cible de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) se situe dans un large spectre de problèmes de dépendances. Son travail se concentre sur les dépendances liées et non liées à des substances. Les organisations se consacrant aux dépendances liées à des substances comptent parmi leur clientèle des personnes dépendantes consommant des drogues légales ou non.

Cette évolution vers une politique intégrée des addictions se retrouve également au sein des administrations cantonales et communales. Dans plusieurs cantons, la fusion du département de la santé avec celui des affaires sociales ou un rapprochement du domaine de la santé et des services sociaux a pu être constaté. Parallèlement à cette évolution, le pilier de la prévention et l'accent sur les drogues « douces » ont été renforcés.

3 Réponse aux questions d'évaluation

Les résultats des différents modules permettent de répondre aux deux principales questions de l'évaluation. Les questions concernent l'effet de coordination stratégique du contrat entre l'OFSP et la CDAS (1) ainsi que les activités de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) (2).

1. Le contrat entre l'OFSP et la CDAS est-il utile pour atteindre l'objectif principal (harmonisation et coordination des bases stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue)?

L'objectif implicite poursuivi par l'OFSP – qui est l'influence directe de la CDAS sur les politiques cantonales en matière de drogue au niveau gouvernemental - n'est pas atteint. La CDAS n'a pas ce rôle de « porte d'entrée » qui lui a été attribué par l'OFSP. Selon les analyses, cet objectif stratégique principal ne fait pas l'unanimité des parties impliquées et n'a pas été stipulé dans le contrat.

Cependant, la tâche commune Infodrog a quand-même une influence sur les politiques cantonales en matière de drogue. Une coordination des stratégies cantonales existe à travers la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) au niveau professionnel. La manière de procéder poursuit donc une logique « bottom-up ». Concernant l'influence directe des gouvernements cantonaux, le contrat n'est donc pas utile. Pourtant, on constate une coordination indirecte des directives stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue par l'intermédiaire du monde professionnel.

2. La mandataire, à savoir la CDAS, a-t-elle réalisé les tâches de coordination avec succès, compte tenu de l'objectif principal (harmonisation et coordination des directives stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue)?

La mandataire CDAS n'a pas d'influence sur les politiques cantonales en matière de drogue. Elle gère la Centrale de coordination des addictions (Infodrog), ceci uniquement concernant l'information, la formation et la mise en réseau du niveau professionnel. Elle poursuit ainsi la logique « bottom-up ». Les tâches et objectifs d'Infodrog définis dans le contrat sont donc remplis.

La clarification des objectifs centraux et la répartition des responsabilités sont indispensables pour une poursuite de « la tâche commune Infodrog ». Trois alternatives pour une poursuite de cette tâche commune sont présentées au chapitre suivant.

4 Recommandations et modèles possibles pour la tâche commune

4.1 Modèles rejetés

Dans le cadre de la discussion sur les modèles pour « la tâche commune Infodrog », les variantes suivantes peuvent clairement être rejetées. Comparées au contrat actuel, elles ne génèreraient pas d'améliorations.

Le remplacement de la CDAS par une autre conférence de directeurs cantonaux n'est pas une alternative valable car cela ne résoudrait pas les actuels déficits en communication et en coopération. La conférence cantonale qui se prêterait le mieux serait celle des directeurs de la santé (CDS). Cela aurait pourtant très peu d'effets sur le statut quo, puisque la moitié des directeurs des affaires sociales préside un département mixte (santé et social) et sont, dès lors, également représentés à la CDS.

L'intégration d'une ou de plusieurs autres conférences de directeurs cantonaux est également exclue car une telle construction serait trop compliquée. L'ajout de la CDS uniquement aurait trop peu d'effets, vu que la moitié de ses membres sont identiques à ceux de la CDAS. De plus, les déficits de communication et de coopération actuels ne peuvent pas être résolus par un simple élargissement des organismes responsables.

L'intégration de la Centrale de coordination en matière d'addictions (Infodrog) au sein de l'OFSP n'apporterait que peu d'avantages. Le pilotage du contenu d'Infodrog par l'OFSP serait facilité, mais Infodrog s'éloignerait du niveau cantonal. Pour la mise en contact avec les représentants professionnels au niveau cantonal, Infodrog ne pourrait plus tirer bénéfice de la légitimité qui lui est conférée par son rattachement à une Conférence cantonale.

La constitution de la Centrale de coordination en matière d'addictions (Infodrog) en tant qu'association indépendante de droit privé est évaluée comme étant une construction trop peu robuste. Sans organisme responsable, Infodrog serait relativement peu protégé et la prise de contact au niveau professionnel ne serait pas légitimée par des représentants cantonaux ou communaux. C'est pour cela que cette variante est également rejetée.

4.2 Modèles valables

La discussion sur les modèles possibles pour la tâche commune Infodrog a abouti aux trois modèles valables suivants:

- L'optimisation du contrat existant
- L'extension du contrat existant
- La transformation en une fondation de droit privé

La présente évaluation ne recommande pas un seul modèle mais propose trois alternatives possibles. L'une ou l'autre peut convenir, selon les priorités et les effets voulus. L'analyse et l'appréciation des modèles ci-dessous entendent préparer des bases pour une décision.

4.2.1 *Optimisation du contrat existant*

Le modèle d'optimisation du contrat existant se base sur la structure organisationnelle actuelle. Tandis que la limitation à des objectifs opérationnels peut être maintenue, l'objectif (implicite) actuel de l'OFSP d'influencer directement le niveau stratégique des cantons est cependant abandonné. Dans la mesure où l'assemblée plénière de la CDAS ne va pas être saisie au sujet de la politique de la drogue, on peut se concentrer sur la mise en réseau et la formation des professionnels - donc sur la *mise en œuvre* des stratégies en matière de politique de la drogue. Les échanges entre l'OFSP et les administrations cantonales pourront continuer, surtout par le biais de la CDCT. Dans une telle construction, la CDAS en tant qu'organisme responsable ne devient pas obsolète. Elle soutient la Centrale de coordination des addictions en légitimant la prise de contact des représentants cantonaux, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses avec les professionnels.

En ce qui concerne la politique en matière de drogues dans sa globalité, ce premier modèle ne requiert que peu de changements par rapport à la situation actuelle. Il continue à se concentrer sur les deux piliers thérapie et réduction des risques au sein d'Infodrog, avec une intégration renforcée autour des quatre piliers. L'objectif à long terme d'un développement d'une politique des addictions cohérente, avec l'intégration des drogues légales, est cependant envisageable.

L'optimisation du contrat signifie surtout la systématisation des canaux de communication et le comblement des déficits existants. Les canaux de communication formels au sein de « la tâche commune Infodrog » doivent être respectés. De plus, il est important de clarifier rapidement les compétences entre l'OFSP et la CDAS concernant la Centrale de coordination des addictions (Infodrog); l'attribution des compétences de pilotage du contenu et la réglementation des responsabilités actuellement peu claires en font partie.

4.2.2 *Extension du contrat existant*

Le deuxième modèle prévoit une extension du contrat existant. A nouveau, la structure organisationnelle actuelle est maintenue. Pourtant, l'objectif concernant l'influence au niveau stratégique des cantons est rendu explicite et ancré dans le contrat. A l'avenir, la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) ne doit plus uniquement s'adresser au cercle des

professionnels mais également aux gouvernements cantonaux, par exemple dans le cadre d'une séance plénière de la CDAS.

Avec cette extension des objectifs stratégiques de la tâche commune et de la mission d'Infodrog, une extension du contenu est également nécessaire. Une transformation à long terme d'Infodrog vers *Infoaddictions* est inévitable pour que la thématique gagne en importance au sein de la CDAS. Une approche plus large avec l'intégration de toutes les addictions liées à des substances – voire celles non liées à des substances - faciliterait une présence continue de la thématique à la CDAS, puisqu'elle se situerait hors des cycles d'attention spécifiques.

Une cession de certaines responsabilités de contenu concernant la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) de l'OFSP à la CDAS est liée à cette réorganisation. Si la CDAS possédait une plus grande fonction de pilotage de contenu, l'échange entre Infodrog et d'autres organes de la CDAS serait facilité. Il serait imaginable que la CDAS charge Infodrog avec des projets et qu'en contrepartie, des résultats soient discutés dans le cadre de la Conférence et que des recommandations soient éventuellement faites aux cantons.

Une conséquence supplémentaire de l'extension du contenu à toutes les formes d'addictions liées à des substances concerne les compétences à l'intérieur de l'OFSP. Vu l'intérêt élargi de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog), cette dernière devrait y être rattachée à un niveau hiérarchique plus élevé. Cela aurait comme conséquence de déplacer des compétences au sein de l'OFSP.

La clarification des responsabilités ainsi que la systématisation et l'amélioration de la communication sont également essentielles dans ce deuxième modèle.

4.2.3 Fondation de droit privé

Le troisième modèle propose la dissolution de la structure organisationnelle actuelle et le transfert de la Centrale de coordination des addictions (Infodrog) en une fondation de droit privé. Le Conseil de fondation, l'organe de conseil et de contrôle, est composé de représentants de l'OFSP, de l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses, des Conférences des directeurs CDAS et CDS ainsi qu'éventuellement de la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Dans ce modèle également, une extension du contenu vers *Infoaddiction* est indispensable afin de garantir son importance et sa robustesse nécessaire. Puisque le domaine de la politique de la drogue est relativement étroit, l'établissement d'une nouvelle « marque » n'est pas facile. Une extension des tâches vers l'ensemble des addictions est nécessaire afin de pouvoir garder durablement le niveau de qualité actuel.

Dans ce modèle également, les compétences au sein de l'OFSP sont à clarifier. Puisque la fondation s'occuperait de l'ensemble du domaine des addictions, un rattachement à un niveau hiérarchique plus élevé serait également indiqué.

Si la constitution d'une fondation de droit privé réussissait, cela rendrait les structures plus transparentes et faciliterait la communication. Cependant, le détachement de la Centrale de

coordination des addictions (Infodrog) de la CDAS amène une plus grande distance vis-à-vis des cantons et des administrations cantonales. Il existe donc un potentiel de blocage plus élevé de la part des cantons. Pourtant, la prise de contact avec les professionnels et les autorités continuerait à être légitimée par les représentants de la Confédération, les cantons et les villes au sein du conseil de la fondation. De plus, l'influence sur les administrations cantonales continuerait à travers la CDCT.

4.3 Choix du modèle approprié

Les trois modèles ont des qualités qui leurs sont propres. Leurs caractéristiques et propriétés sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 2: Vue d'ensemble des modèles proposés

| | <i>„Optimisation“</i> | <i>„Extension“</i> | <i>„Fondation“</i> |
|---|--------------------------|-------------------------------------|--|
| <i>Structure organisationnelle</i> | Contrat OFSP-CDAS | Contrat OFSP-CDAS | Fondation de droit privé |
| <i>Responsabilité</i> | OFSP et CDAS | OFSP et CDAS | OFSP, CDAS, Union des villes suisses, Association des communes suisses, autres Conférences de directeurs cantonaux |
| <i>Rattachement au sein de l'OFSP</i> | section drogues | à un niveau hiérarchique plus élevé | à un niveau hiérarchique plus élevé |
| <i>Objectifs</i> | uniquement opérationnels | Stratégiques et opérationnels | Stratégiques et opérationnels |
| <i>Politique de l'ensemble des addictions</i> | uniquement si besoin | impératif | impératif |
| <i>Soutien cantonal</i> | élevé | élevé | moyen |
| <i>Transparence</i> | moyenne | moyenne | élevée |

Avant le choix du modèle, l'OFSP doit clarifier s'il veut maintenir l'objectif (aujourd'hui implicite) de vouloir influencer les bases stratégiques des politiques cantonales en matière de drogue. Deux options sont possibles : le maintien du modèle « bottom-up » ou une extension explicite du contrat, ancrant l'influence directe des gouvernements cantonaux. Le choix de la deuxième possibilité impliquera de choisir entre l'extension des parties contractantes et l'établissement d'une fondation de droit privé. Ce choix se base sur les caractéristiques des modèles listées ci-dessus.