

**Résumé de l'évaluation de la politique  
de formation continue dans le do-  
maine des dépendances de l'Office fé-  
déral de la santé publique (OFSP)**

Groupe de travail: Interface institut d'études politiques Lucerne et Laboratoire de  
recherches sociales et politiques appliquées (resop) de l'université de Genève

Hans-Martin Binder, Interface Lucerne (direction de projet)

Cornelia Furrer, Interface Lucerne

Dr. Jenny Maggi, resop Genève

Sandro Cattacin, PhD, Directeur FSM, Neuchâtel (conseil)

Interface institut d'études politiques, Kapellgasse 1, 6004 Lucerne

Tél.: 041 412 07 12, Fax.: 041 410 51 82, [binder@interface-politikstudien.ch](mailto:binder@interface-politikstudien.ch)

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

Lucerne, 28 février 2001

## Résumé

La formation continue dans le domaine des dépendances fait l'objet d'un engagement actif de la Confédération depuis 1991. Afin de mettre sur pied une offre de formation correspondante, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) s'est appuyé entre 1991 et 1996 sur les principales associations et a financé la création de nouvelles structures. Sur recommandation d'une commission nationale d'experts, l'Office fédéral approuvait en 1997 les deux principes de base d'une nouvelle conception de formation continue: encourager le programme au lieu de financer les structures ainsi que fixer l'offre de formation continue par modules auprès des organismes de formation qui existent déjà. Adopté en 1998 par la commission d'experts, ce concept définit les principales bases de la politique de formation continue en matière de dépendances comme suit:

- Désignation par la commission d'experts des organismes responsables dans les domaines du travail social, de la médecine, des soins infirmiers, de la psychologie et d'autres professions; désignation également des organismes de formation reconnus comme possibles prestataires de modules;
- Création d'une offre de formation par modules inter- et intraprofessionnels au moyen d'un financement global;
- Appels d'offre et autorisation des demandes de cours par la commission d'experts, et ce deux fois par année.

Avec ce nouveau concept, l'OFSP poursuit les objectifs suivants:

- Mise en place d'une offre de formation continue et de post-formation qui répond aux besoins des professionnels et des organismes et qui cadre avec les objectifs définis par le Conseil fédéral en matière de politique sur les drogues et l'alcool;
- Augmentation du nombre de professionnels correctement formés dans le domaine des dépendances;
- Encouragement de la professionnalisation des métiers;
- Renforcement de la collaboration interprofessionnelle;
- Raffermissement de la situation professionnelle des spécialistes du domaine des dépendances;

- Amélioration de la satisfaction au travail des personnes actives dans le domaine des dépendances et réduction des fluctuations du personnel.

Les objectifs à atteindre doivent tenir compte des diverses obligations de l'OFSP qui se définissent comme suit:

- Prise en considération du domaine des dépendances légales et illégales;
- Adaptation de l'offre aux particularités régionales et linguistiques;
- Prise en considération en priorité des professionnels dans le domaine des dépendances;
- Prise en considération de l'ensemble des catégories professionnelles concernées par la politique des quatre piliers de la Confédération;
- Prise en considération de la situation singulière des personnes qui ne bénéficient pas d'une formation dans le tertiaire.

A la fin de la période d'essai de cette nouvelle politique de formation continue (2001), la présente évaluation doit examiner l'adéquation et l'efficacité du concept de formation continue. Trois objectifs de l'évaluation passent au premier plan:

- Tout d'abord, il s'agit de clarifier si les objectifs de la nouvelle politique de formation continue de l'OFSP ont été atteints, dans quelle mesure et de quelle manière.
- En second lieu, l'adéquation du concept de formation continue de l'OFSP dans le domaine des dépendances doit être examinée au regard de ces objectifs.
- Troisièmement, au vu des expériences de la politique de formation continue précédente de l'OFSP en matière de dépendances, il s'agit d'évaluer les expériences liées à la politique actuelle dans les diverses régions linguistiques ainsi que les avantages et limites de la politique de formation continue actuelle.

La recherche se base sur un modèle d'analyse des effets des sciences politiques. Partant du concept de politique de formation continue au sens d'un programme politique, la mise en œuvre du concept ainsi que la qualité de l'Output ont fait l'objet de questions. Dans l'ordre, on trouve les questions relatives à l'effet du programme au regard de l'exercice professionnel des spécialistes en matière de dépendances (Im-

fact); ensuite, l'évaluation se concentre sur la question des objectifs de politique de formation continue atteints. Concernant la mise en oeuvre, l'analyse s'est concentrée en particulier sur les critères d'évaluation suivants: la gestion de l'exécution du programme (organisation du programme, utilisation des ressources disponibles, planification et contrôle au niveau de la direction de projet via la commission d'experts) ainsi que la gestion de l'application du programme au niveau de l'offre au travers des organismes responsables et des prestataires de modules.

L'approche méthodologique de l'évaluation se base sur quatre piliers-clé. A une vaste étude des documents disponibles s'est rajoutée une analyse secondaire des évaluations des cours qui ont eu lieu jusque là au moyen d'un questionnaire écrit adressé aux participants, complétée à son tour par un questionnaire à l'attention des enseignants. Au niveau de l'analyse contextuelle, de nombreux interviews semi-directifs ont été menés avec des experts engagés dans l'exécution du programme (commission d'experts et son secrétariat, représentants des organismes responsables et des prestataires de modules) et actifs dans le monde professionnel.

Le cadre contextuel dans lequel évolue la politique de formation continue, est empreint pour l'essentiel de deux aspects: des professions diverses qui sont actives dans le domaine des dépendances ainsi que des contextes propres à chaque région linguistique (Suisse allemande, Suisse romande, Tessin).

En matière de dépendances, les spécialistes travaillent avant tout dans les cinq domaines d'activité professionnelle suivants: travail social, médecine, psychologie, soins infirmiers et autres professions. Dans cette dernière catégorie sont rassemblées toutes les personnes qui travaillent dans le domaine des dépendances et qui ne bénéficient pas d'une formation dans le tertiaire. La valeur actuelle des différentes catégories professionnelle et les démarcations par rapport aux autres domaines professionnels sont des éléments difficiles à saisir. Sur les différents terrains de la pratique, on constate un recouvrement des différentes catégories professionnelles. Ces recouvrements sont d'autant plus importants que les divers niveaux de formation de base des différents métiers deviennent pertinents et que la nécessité d'une formation continue intra- et interprofessionnelle devient virulente.

Concernant le contexte propre aux régions linguistiques, on part du principe que les traditions institutionnelles en matière de dépendances aussi bien dans la pratique qu'au niveau de la formation sont différentes; à cela se rajoutent des différences provenant des aspects de la formation consacrés au contenu et à la langue. S'ensuivent des conditions-cadre et des lignes de développement différentes qui deviennent reconnaissables et importantes. L'évaluation a consacré une large place à ces contextes différents propres à chaque région linguistique – notamment à la situation particulière du canton du Tessin –.

En se rapportant aux trois aspects centraux de l'évaluation – la mise en oeuvre, l'Output et l'Impact de la nouvelle politique de formation continue de l'OFSP – les résultats de la recherche se résument ainsi:

*Mise en oeuvre du programme et facteurs de gestion*

Le nouveau concept a conduit aussi bien en Suisse allemande qu'en Suisse romande à la formation d'une structure au niveau des prestataires. Ce processus était une des intentions inscrites dans le nouveau concept de formation continue. Que cette organisation de la structure ou du système se produise diversement en Suisse romande et en Suisse allemande, relève avant tout d'aspects contextuels et non de facteurs conceptuels de base. La recherche empirique n'a pas délivré de points de repère attribuant la forme différente de l'organisation du système en Romandie et en Suisse allemande, avec les structures et les offres qui en résultent, aux caractéristiques du nouveau concept de formation continue. Par conséquent, il ne peut pas être établi que ce concept manque d'acceptation – au contraire: Le concept de formation continue laisse sciemment ouvert le développement et la formation de la propre organisation du terrain, afin que les divers paramètres contextuels puissent être pris en considération lors de l'exécution. On observe ainsi pour chaque région linguistique divers types de concurrence et coordination. Mais ce phénomène ne doit pas avoir forcément d'effets sur le choix et la qualité des offres de formation continue. Sur ce point, il n'est pas nécessaire d'instaurer un contrôle du programme.

En Suisse romande, l'exclusion des associations causée par le changement de système a conduit à la création de la *Fédération romande des organismes de formation dans le domaine des dépendances* (Fordd). Cela a d'un côté un effet sur l'organisation du système: La Fordd aspire à l'intégration de tous les acteurs qui participent à la politique de formation continue, y compris les associations. D'un autre côté, cette

fonction de coordination a conduit volontairement à éliminer la concurrence parmi les prestataires- un effet qui n'était pas voulu par l'OFSP dans son concept de formation continue.

En Suisse allemande, la formation continue en matière de dépendances s'est développée principalement selon le système prévu par le concept. D'un côté, ce système a permis à des professions jusque là non actives dans la pratique en matière de dépendances d'être intégrées dans la politique de formation continue. D'un autre côté, dans un monde du travail social toujours plus concurrentiel, un phénomène de concentration – sur accord mutuel partiel – s'est mis en place parmi un nombre restreint de prestataires (tendance cartellaire).

Au Tessin, le nouveau concept de formation continue a produit peu d'effets jusqu'à maintenant. Unique conséquence – correspondant au concept -, l'attribution de la fonction de principal organisme responsable à la *Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana* (SUP-SI). Par contre, aucun module de formation continue n'a encore été réalisé.

La mise sur pied de l'offre s'est déroulée en Suisse allemande selon le système tel que prévu par le concept. En Suisse romande, l'établissement de l'offre et la coordination correspondante se sont passés sous le contrôle de la Forrd. Aux dires de la Forrd, la principale motivation qui découle de cette coordination, c'est l'effort d'éliminer dans le contexte propre aux régions linguistiques la concurrence de l'offre potentiellement présente. Il s'agit ainsi d'empêcher explicitement un élément de l'effet implicite du concept de formation continue.

Les acteurs qui participent au système ne contestent pas les trois principes du concept – l'encouragement du programme au lieu de l'encouragement de la structure, le financement global et l'établissement des offres auprès des organismes de formation reconnus. Ces principes sont également reconnus et jugés corrects par les acteurs participant au système.

La structure du programme, avec des organismes responsables et des prestataires de modules, a pu être installée dans sa quasi totalité en Suisse allemande et en Romandie. Dans la première phase de mise en oeuvre, les organismes responsables ont rempli une fonction essentielle comme élément créateur de système et coordinateur. Ils jouent un rôle important pour la commission d'experts comme partenaires de contact et comme institutions qui organisent et promeuvent le profil de formation spécifique aux professions tel que prévu par le concept. Au-

aujourd'hui, dans la phase de consolidation de la politique de formation continue en matière de dépendances, les organismes responsables représentent plutôt – dans leur fonction de filtre au niveau des appels d'offre et de la qualité – un élément de structuration superflu.

La commission d'experts remplit avec compétence sa fonction d'instance de contrôle de la qualité et de la pertinence des demandes de modules qui lui sont soumises pour autorisation. Dans cette fonction, elle est également respectée par les prestataires de modules. Très souvent, les demandes refusées sont, selon les prestataires, peu transparentes. La principale cause en est une communication écrite trop lacunaire de la part du secrétariat de la commission. La possibilité existe de recevoir de vive voix des informations supplémentaires, mais cette offre n'est pas assez clairement proposée.

A travers l'initialisation et l'encouragement du profil de formation *intraprofessionnel*, la commission d'experts a perçu une fonction vitale du contrôle du programme pour la première phase de la mise en oeuvre de la politique. En raison de réflexions sur la politique de formation, une grande importance a été accordée à ce profil de formation spécifique à chaque métier.

En plus du profil de formation, le nouveau système de politique de formation continue provoque d'autres effets – plutôt indirects - de contrôle du programme. Ces effets résultent des prestations de coordination sur les divers terrains de la pratique et de la création d'offres continuellement induite par le marché de la formation continue.

Jusqu'ici, la commission d'experts n'influence pas notablement le niveau du contrôle de l'offre. Un programme-cadre correspondant – comme prévu par le concept – n'a pas encore été établi. La commission réagit uniquement sur la structure de l'offre, sur sa création par les prestataires. Dans ce sens, le potentiel du savoir et des expériences au sein de la commission d'experts n'est pas suffisamment exploité. Un „programme des charges“ global, équilibré, varié, adapté aux problématiques et aux développements actuels en matière de dépendances, n'est pas garanti. Des lacunes éventuelles au niveau de l'offre ne font pas l'objet d'une reconnaissance et d'un enregistrement systématiques.

Une représentation pour le canton du Tessin fait défaut au sein de la commission d'experts.

*Output: Structure et qualité de l'offre du programme*

Par rapport au précédent système d'encouragement, un nombre plus important de modules de formation continue a été offert dans le cadre du nouveau concept. Dans la mesure où il est possible de comparer les coûts entre ces deux systèmes, on constate que le nouveau concept fait preuve d'un meilleur rapport coût-output comparé à celui de l'ancien système d'encouragement par l'OFSP. Pour la région Suisse allemande du moins, le marché se rapproche de la saturation. En Romandie, il existe une offre proportionnellement large.

Quelques temps après avoir suivi les cours, les participants questionnés jugent grosso modo comme positive la qualité des offres de formation continue. Les déficits exprimés se retrouvent dans un enseignement qui s'éloigne trop de la pratique et qui ne comporte pas assez d'éléments participatifs.

La plupart des participants jugent favorablement la qualité didactique et professionnelle des enseignants. Dans leur majorité, les animateurs de cours enseignent régulièrement et participent à des cours de formation continue. Mais: Un peu plus de la moitié des enseignants ne bénéficie pas de formation spécifique soit au niveau didactique soit dans le domaine de la formation des adultes.

On constate des disparités évidentes dans la répartition régionale des offres. En Suisse allemande, peu d'offres de formation continue sont proposées dans le Nord-Ouest de la Suisse et en Suisse orientale, les Grisons y compris. En Romandie, des lacunes au niveau des offres existent en Valais et dans l'espace Jura-Neuchâtel-Fribourg. En Suisse romande, les offres se concentrent principalement sur l'axe Lausanne-Genève.

La différence telle qu'établie par l'OFSP dans le concept entre l'encouragement pour une offre dans le domaine des dépendances légales et illégales perd de son actualité dans la pratique, aux dires des participants; elle perd donc de son opportunité. Aujourd'hui, des frontières raisonnables entre les deux domaines – à l'exception de certaines problématiques *intraprofessionnelles* sur des thèmes bien précis – ne peuvent plus être établies. En effet, de plus en plus souvent les organismes ne s'alignent plus uniquement sur un seul domaine de dépendance.

L'objectif de l'OFSP de faire profiter d'offres de formation continue l'ensemble des spécialistes concernés par la politique des quatre piliers

de la Confédération, n'a pas été entièrement atteint. Les deux domaines prévention et répression n'ont pas été suffisamment couverts par l'assortiment de l'offre.

La concentration respectivement la limitation de la promotion de l'offre à des spécialistes des dépendances est jugée dans une large sphère – fortement représentée en Romandie – comme une manière de voir trop étroite. C'est en particulier dans le domaine de la prévention – un «pilier» sous-représenté dans la palette d'offres – qu'il importe d'éveiller l'intérêt, en matière de formation continue, de nouveaux milieux qui n'appartiennent pas à la catégorie des «spécialistes de la dépendance».

Basé sur une optique fondée par la recherche dans le domaine de la formation, le principe défini dans le concept d'une durée minimale de trois jours pour justifier le subventionnement d'un module, est jugé comme trop rigide par nombre de prestataires et de personnes actives sur les divers terrains de la pratique. La difficulté au niveau de l'activité professionnelle des médecins de se soumettre à ce principe, a mené à un assouplissement limité de cette règle pour ce type de métier – une situation ressentie comme injuste de la part des autres professions.

*Impact: Effet de la politique de formation continue sur l'exercice de la profession et sur le domaine professionnel*

Initialisé et soutenu financièrement par la commission d'expert, le profil de formation dans chaque catégorie professionnelle, tel que défini par le concept, doit être jugé de manière favorable. Il a engendré de toutes parts d'intenses processus de réflexions sur les connaissances et les capacités *intraprofessionnelles* nécessaires en matière de dépendances. Que ce profil de formation dans chaque catégorie professionnelle ait pu être réalisé grâce à des investissements et à un succès divers, dépend de l'homogénéité et de la capacité à démarquer son domaine professionnel et pratique des autres domaines.

Le concept a contribué à renforcer la promotion des offres interprofessionnelles. Presque deux tiers des participants questionnés confirment également qu'ils ont pu améliorer leurs connaissances interdisciplinaires en suivant les cours. De plus, les participants aux diverses catégories professionnelles sont de l'avis que le point fort de la formation continue doit se reposer sur une base interprofessionnelle et interdisci-

plinaire. Seuls les médecins ont apparemment de la peine à participer à des manifestations interdisciplinaires.

La politique de formation continue officielle de l'OFSP transmet la responsabilité pour la planification et la réalisation de modules de formation continue à des organismes de formation, excluant par là même les associations et organisations professionnelles. Pour cette raison, la garantie d'une relation conceptuelle et structurelle entre le terrain de la pratique et les prestataires de modules fait défaut. Une recherche continue et systématique et un enregistrement des besoins en formation continue pour divers métiers dans chaque catégorie professionnelle, ne sont pas assurés.

#### *Bilan des objectifs atteints*

A la question de savoir quels sont les objectifs atteints par la politique de formation continue de l'OFSP dans le cadre du nouveau concept et où résident des points faibles, le bilan peut être résumé comme suit:

- Au niveau conceptuel (concept de formation continue) et opérationnel (commission d'experts, secrétariat de la commission, prestataires de modules), un Output de bonne qualité a été fourni, en Suisse allemande et en Romandie, dans le cadre d'une procédure efficace (coût financier et en personnel, système de financement global); sur l'aspect lié à la quantité (en tenant compte de l'importance du terrain de la pratique), cet Output est également jugé comme bon.
- L'aspect intraprofessionnel de la formation continue dans le domaine des dépendances a été encouragé au moyen du profil de formation exigé par la commission d'experts.
- La collaboration interprofessionnelle a été encouragée grâce à une large offre de modules correspondants de formation continue.
- Jusqu'à maintenant, dans le cadre de la politique de formation continue, il n'a pas été possible de se pencher sur une offre adaptée pour le canton du Tessin.
- Le mandat d'établissement d'un programme-cadre n'a pas été rempli par la commission d'experts. De plus, aucun contrôle de l'offre (contrôle de l'Output) tenant compte des différences linguistiques et s'appuyant sur un système de monitoring, ne s'est produit. Conséquence: la politique de formation continue de l'OFSP ne garantit pas l'existence d'une offre de formation continue - différenciée au

niveau des régions linguistiques et globale quant à son contenu - qui considère l'ensemble des catégories professionnelles et les milieux concernés par la politique des quatre piliers.

### ***Recommandations importantes***

***La commission d'experts devrait développer un système de contrôle de l'Output. Ce système doit tenir compte des particularités et des évolutions propres aux régions linguistiques; il doit également s'appuyer sur un système du monitoring scientifique orienté vers la pratique. Il ne s'agit pas uniquement d'évaluer la qualité et l'adéquation des offres développées par le marché, mais il faut également porter à la connaissance des prestataires la palette des thèmes prévus par l'OFSP et par la commission d'experts, et ceci grâce à un programme-cadre périodique nouvellement défini. Une évaluation continue du programme et de l'offre garantit que l'ensemble des catégories professionnelles et des milieux concernés par la politique des quatre piliers de la Confédération, dispose d'une offre de formation continue correspondante.***

***Dans le cadre du nouveau concept de politique de formation continue, se basant sur des réflexions de politique de formation (garantie de la continuité et de la stabilité des offres, poids plus important du savoir dans le domaine de la formation), aucune fonction opérationnelle n'est plus imputée aux associations. Malgré tout, la politique de formation continue de l'OFSP doit reconnaître, en matière de dépendances, un rôle défini pour les associations concernées et les organisations actives sur le terrain de la pratique (recherche des besoins et antenne dans les domaines professionnels). Une relation peut ainsi être appliquée entre le terrain de la pratique et les prestataires au niveau organisationnel.***