



Berne, le 31 mars 2018

Enquête sur la collaboration entre les services d'aide dans le domaine des addictions et la police

Analyse à l'intention de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Résumé

Fabienne Zwahlen*, Anna Isenhardt**, Ueli Hostettler***

Mandat de l'Office fédéral de la santé publique, Section Bases politiques et exécution

Numéro de contrat : 204.001-1622 / 17.01. 1003

1.9.2017-31.3.2018

* **Assistante scientifique, master en sciences de l'éducation**

** **Chercheuse postdoctorale, doctorat en sociologie et criminologie**

*** **Responsable de projet, doctorat en anthropologie sociale**

Citation :
ZWAHLEN, F., ISENHARDT, A., HOSTSTETTLER, U. (2018). <i>Executive Summary. Bericht Datenauswertung « Umfrage Suchthilfe und Polizei » zuhanden des Bundesamts für Gesundheit.</i> Berne : Université de Berne, Institut de droit pénal et de criminologie, Prison Research Group.

Résumé

L'essentiel en bref

- Le contexte de la collaboration entre la police et les services d'aide dans le domaine des addictions a évolué : tandis que le trafic et la consommation de drogues mobilisaient tous les efforts par le passé, des thèmes comme la prévention, l'intervention précoce et la migration retiennent aujourd'hui l'attention.
- Les deux catégories professionnelles évaluent positivement leur collaboration.
- Plus les contacts entre les différents acteurs sont fréquents, plus la qualité de la collaboration est jugée bonne.
- Les services d'aide dans le domaine des addictions de même que la police souhaitent plus de compréhension vis-à-vis de leurs rôles respectifs.

A. Introduction

Les formes de collaboration qui existent actuellement entre la police et les services d'aide dans le domaine des addictions sont le fruit d'une longue histoire. Dans les années 1980 et 1990, période durant laquelle l'héroïne provoque des ravages, des scènes ouvertes de la drogue se développent en Suisse. Les villes engagent alors une action résolue pour rétablir la santé, la sécurité et l'ordre publics. Pendant longtemps, la police et les structures visant à réduire les dommages (centres d'accueil, travail social hors murs) entretiennent, de par leurs positions institutionnelles et leurs mandats respectifs, des relations assez antagonistes : tandis que les forces de l'ordre sont chargées de lutter contre la consommation et le trafic de drogues illicites, les centres d'accueil entendent donner aux personnes concernées la possibilité de consommer de la drogue dans de bonnes conditions d'hygiène et sans risquer des poursuites. Au cours des 25 dernières années, les différents acteurs ont cependant réussi, malgré ces points de friction, à développer dans de nombreuses communes des processus et des modes de collaboration efficaces, qui répondent aux intérêts de santé publique tout en garantissant l'ordre public et l'application du droit. Dans ce cadre, ils ont reçu le soutien du groupe de travail Coopération entre le domaine des addictions et la police (GT CoP). Créé dans les années 1990, ce dernier organise des rencontres régulières entre les deux catégories professionnelles.

Ces dernières années, les modes de consommation et les substances de prédilection ont évolué. La diffusion des drogues festives, de nouveaux modes d'utilisation de l'espace public, l'essor de la vie nocturne et ses implications (alcool, consommation mixte), de même que la disparition des scènes ouvertes, tous ces éléments constituent des défis inédits pour les structures d'aide dans le domaine des addictions et les forces de police, donnant

lieu à de nouvelles formes de coopération. Aussi, le développement de la collaboration entre l'aide dans le domaine des addictions et la sécurité publique (police, justice) constitue l'un des champs d'action de la Stratégie nationale Addictions 2017-2024. Afin de disposer d'un outil décisionnel fondé empiriquement pour renforcer la coopération entre les différents protagonistes et d'identifier les points nécessitant des mesures et un soutien supplémentaires, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a mandaté une enquête avec l'appui du groupe de travail CoP. Réalisée à l'automne 2016, cette dernière visait à dresser un état des lieux national de la collaboration entre la police et le domaine des addictions.

L'analyse des données recueillies entend mettre en lumière les problématiques et défis principaux auxquels sont confrontées les deux catégories professionnelles, décrire les solutions mises en œuvre, évaluer la qualité de la collaboration et déterminer les facteurs qui influent sur cette évaluation. L'objectif consiste également à identifier les besoins en formation continue.

B. Présentation de la méthode

Conçue par Infodrog, la Centrale suisse de coordination des addictions, l'enquête s'est déroulée entre septembre et novembre 2016. Les questionnaires étaient disponibles en français, allemand et italien. Leur contenu a été adapté en fonction des destinataires, à savoir la police ou le domaine des addictions. Pour cette deuxième catégorie, une distinction supplémentaire a été faite entre le travail social hors murs (dont le contexte d'activité recoupe directement celui de la police) et les autres structures d'aide (qui entretiennent des contacts ponctuels avec la police lorsque la situation l'exige). L'enquête a été diffusée par le biais de divers canaux : les commandants de la police cantonale et communale ont reçu un courrier les priant de transmettre le questionnaire aux services concernés. Les structures d'aide dans le domaine des addictions ont quant à elle été informées par le groupe spécialisé dans le travail de rue (FaGass) du Fachverband Sucht (qui fait aujourd'hui partie d'Avenir social), le groupe Hors-Murs du Groupement romand d'étude des addictions (GREA) et le dicastère Formation, affaires sociales de la ville de Lugano (Tessin). Les institutions répertoriées dans la base de données d'Infodrog, indexaddictions.ch, ont également été incluses. A l'issue de l'enquête, l'OFSP a chargé le *Prison Research Group* de l'Université de Berne de procéder à une analyse approfondie des données.

Les institutions/organisations ont adopté différentes stratégies pour remplir le questionnaire : dans certains cas, un seul collaborateur a répondu au nom de toute l'institution ; dans d'autres, plusieurs personnes (en particulier au sein de la police) ont participé à l'enquête à titre individuel. Une pondération a donc été appliquée afin d'uniformiser la structure des données et de disposer d'une seule réponse par institution qui synthétise, le cas échéant, les informations fournies par plusieurs personnes. Toutes les évaluations et analyses présentées ci-après se rapportent par conséquent aux institutions et non à des individus.

Au total, 292 personnes réparties sur 209 institutions/organisations ont rempli le questionnaire. Les membres de la police ont été les plus nombreux à participer, suivis de ceux des structures d'aide dans le domaine des addictions et du travail social hors murs. Toutefois, si l'on considère le domaine d'activité, il apparaît que les institutions dans le domaine des addictions, au nombre de 100, sont les mieux représentées au sein de l'échantillon. Parmi elles se trouvent en particulier des offres de conseil et de thérapie ambulatoire (24), d'habitat protégé et d'accompagnement à domicile (20), de thérapie sociale résidentielle (16), d'autres structures dont l'activité est moins spécifique (16) et enfin le travail social hors murs (22). Au sein de la police, 87 services ont répondu au questionnaire, dont 29 relevant de la police secours, 23 de la police judiciaire, dix de la police de proximité, sept de la brigade des mineurs et sept autres de la police de la circulation.

Bien que tous les cantons ne soient pas représentés dans l'enquête, les personnes compétentes n'ayant pas retourné le questionnaire ou le canton n'ayant pas souhaité participer, l'évaluation réalisée fournit des informations précieuses sur la collaboration entre le domaine des addictions et la police.

Les analyses descriptives tiennent à chaque fois compte de la catégorie professionnelle (police, travail social hors murs, aide dans le domaine des addictions), de la taille de la commune et de la région linguistique (allemand, français). Les réponses provenant de la partie italophone ne sont pas indiquées séparément car leur nombre n'était pas suffisant pour garantir l'anonymat des institutions et des personnes concernées. La signification statistique de toutes les différences relevées a par ailleurs été évaluée. Une série d'analyses de régression linéaire multiple a ainsi été effectuée afin d'identifier les facteurs influant sur l'évaluation de la qualité de la collaboration. Les paragraphes suivants rendent uniquement compte des différences entre les catégories professionnelles qui se sont révélées statistiquement significatives, autrement dit qui ne sont pas dues au hasard.

C. Résultats

Analyse de la problématique

Lorsque les interventions de la police sont liées à la consommation de substances et donnent lieu à une collaboration avec le domaine des addictions, il s'agit principalement de cas de conduite sous l'influence de l'alcool, de bruit et d'atteinte à la tranquillité ainsi que de deal de rue. Les acteurs du travail social hors murs et des structures d'aide sont quant à eux le plus souvent amenés à travailler aux côtés des forces de l'ordre dans des situations impliquant des personnes sans logement ou présentant des troubles psychiques ou encore lors d'attroupements dans l'espace public. Pour les trois catégories professionnelles, l'alcool est à l'origine de la majorité des problèmes rencontrés. Les structures d'aide dans le domaine des addictions (22 %) sont beaucoup plus fréquemment confrontées à des problématiques psychiques que la police (0,4 %) et le travail social hors murs (5,7%). Des différences sont également visibles au niveau des groupes d'âge : le travail hors murs rapporte avoir affaire en majorité à des mineurs (27 %), la police à des jeunes adultes (63,4%) et les services d'aide dans le domaine des addictions à des personnes entre 26 et 40 ans (52,1 %) ou de plus de 40 ans (32,6 %).

Les acteurs du domaine des addictions indiquent que le principal changement intervenu dans leur travail réside dans le nombre accru de personnes qui présentent une comorbidité, c'est-à-dire un problème qui s'ajoute à celui de l'addiction, par exemple des troubles psychiques. De son côté, la police remarque une augmentation de la consommation de substances. Les trois catégories professionnelles font par ailleurs état d'une amélioration de la collaboration au cours des dernières années.

L'apparition de troubles psychiques complexes ou de nouveaux problèmes de santé chez les personnes présentant une addiction (comorbidité), la migration et l'alcool constituent les problématiques susceptibles de prendre de l'ampleur à l'avenir. Si la police est d'avis que ses principaux groupes cibles resteront les adolescents et les jeunes adultes, le domaine des addictions s'attend pour sa part à intensifier son action auprès des adultes plus âgés (vieillesse de la clientèle traditionnelle). L'analyse de la problématique n'a mis en évidence aucune différence pertinente entre les régions linguistiques (germanophones et francophones) ou en fonction de la taille de la commune.

Formes de collaboration

La police collabore en particulier avec le travail social hors murs, les services de conseil et les centres d'accueil. De leur côté, les acteurs du domaine des addictions (y c. le travail hors murs) font surtout état de contacts avec la police secours et de proximité.

Les problèmes de violence et les troubles psychiques constituent les principaux motifs de coopération entre les trois catégories professionnelles, le travail social hors murs rapportant plus souvent des incidents liés à la violence que la police.

Seule une minorité des organisations ayant répondu à l'enquête n'a jamais affaire aux autres domaines d'activité (police : 12 %, aide dans le domaine des addictions : 5 %, travail hors murs : 0 %), les personnes concernées n'éprouvant pas le besoin de collaborer ou n'étant pas mandatées pour le faire. Ce constat vaut quelle que soit la taille de la commune ou la région linguistique.

L'ensemble des acteurs interrogés s'accorde à dire que les échanges se produisent le plus souvent sur le terrain. Les contacts en dehors des sites d'intervention sont plus rares aussi bien entre les collaborateurs directement impliqués qu'entre leurs directions respectives. Les échanges entre les directions semblent toutefois plus fréquents dans les grandes communes (plus de 20 000 habitants) que dans celles de taille moins importante (en dessous de 20 000 habitants). Environ la moitié des institutions ayant participé à l'enquête exprime le besoin de renforcer les échanges et les accords.

Dans la majorité des cas, la coopération entre les catégories professionnelles a lieu de manière informelle ; seule une minorité des communes dispose de directives, de chartes ou d'accords de collaboration bilatéraux. Les villes de moyenne et grande taille ont plus souvent conclu des accords que les localités rurales et de petite taille.

Qualité de la collaboration

La qualité de la collaboration est évaluée principalement à l'aune des critères suivants : compatibilité des objectifs/normes/valeurs¹, clarification des rôles², engagement à collaborer³, intensité/étendue de la collaboration⁴, communication⁵, coordination⁶, résolution des conflits⁷, confiance interinstitutionnelle⁸ et appréciation générale⁹. S'agissant de la compatibilité des objectifs, il est à noter que les services de police ont plutôt tendance à considérer les différentes cultures professionnelles comme une entrave, ce qui est moins le cas des acteurs du domaine des addictions (y c. le travail hors murs). Ces derniers se déclarent également plus satisfaits de la gestion conjointe des groupes à risque ou problématiques. La police quant à elle estime que l'intensité de la collaboration et la communication sont plutôt faibles. Il en va de même pour la résolution des conflits et la confiance interinstitutionnelle. Dans l'ensemble, les forces de l'ordre (*valeur moyenne* : 2,71¹⁰) portent donc un jugement sur la collaboration plus négatif que les structures d'aide dans le domaine des addictions (*valeur moyenne* : 3,38) et le travail social hors murs (*valeur moyenne* : 3,58). En ce qui concerne la clarification des rôles, l'engagement à collaborer et la coordination, aucune différence pertinente n'est à relever entre les différents domaines d'activité.

¹ Questions : (1) Notre organisation peut mieux atteindre ses objectifs quand elle collabore avec la police/le travail social/l'aide dans le domaine des addictions. (2) Les différences au niveau de la culture professionnelle de la police et du travail social/de l'aide dans le domaine des addictions rendent la collaboration difficile. (3) Nous sommes d'accord avec le travail social/l'aide dans le domaine des addictions/la police sur la façon d'aborder les groupes à risque et les problèmes communs. *Échelle* : (1-5) : tout à fait faux (1), plutôt faux (2), en partie (3), plutôt vrai (4), tout à fait (5).

² Question : (4) La compréhension des rôles et des responsabilités réciproques du travail social/de l'aide dans le domaine des addictions et de la police est insuffisante. *Même échelle de réponses que pour les questions 1-3.*

³ Question : (5) Le travail social/l'aide dans le domaine des addictions et la police s'engagent tous les deux à collaborer. *Même échelle de réponses que pour les questions 1-3.*

⁴ Question : (6) L'échange avec l'aide dans le domaine des addictions/le travail social/la police est suffisant pour trouver une solution aux difficultés et aux tâches communes. *Même échelle de réponses que pour les questions 1-3.*

⁵ Question : (7) Le travail social/l'aide dans le domaine des addictions et la police communiquent ouvertement. *Même échelle de réponses que pour les questions 1-3.*

⁶ Question : (8) Les tâches lors de la collaboration entre la police et le travail social/l'aide dans le domaine des addictions ne sont pas suffisamment coordonnées. *Même échelle de réponses que pour les questions 1-3.*

⁷ Question : (9) Les opinions divergentes et les conflits entre la police et le travail social/l'aide dans le domaine des addictions sont résolus de manière constructive. *Même échelle de réponses que pour les questions 1-3.*

⁸ Questions : (10) La police respecte notre travail et la façon dont il est organisé. (11) L'aide dans le domaine des addictions/le travail social/la police respecte les engagements que nous avons pris ensemble. *Même échelle de réponses que pour les questions 1-3.*

⁹ Questions : (12) Nos relations professionnelles avec l'aide dans le domaine des addictions/le travail social/la police sont bonnes. (13) Comment jugez-vous dans l'ensemble la collaboration entre votre institution et l'aide dans le domaine des addictions/le travail social/la police ? *Échelle de réponses (1-5) : insuffisante (1), satisfaisante (2), bonne (3), très bonne (4), excellente (5).*

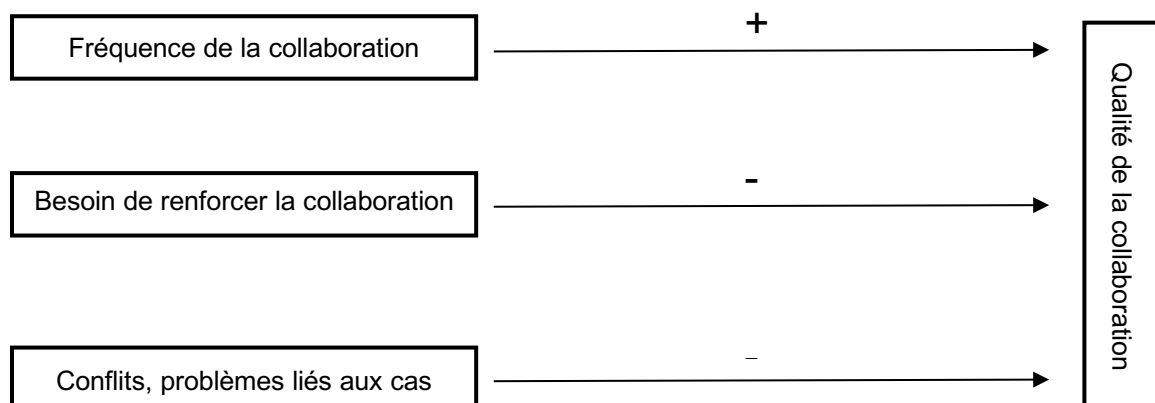
¹⁰ Échelle (1-5) : insuffisante (1), satisfaisante (2), bonne (3), très bonne (4), excellente (5)

Facteurs influant sur l'évaluation de la qualité de la collaboration

Une autre étape a consisté à identifier les facteurs ayant une influence sur l'évaluation de la qualité de la collaboration. Afin de déterminer des interdépendances (médiations) possibles, les variables ont été intégrées progressivement à l'analyse sous forme de blocs thématiques. Le premier de ces blocs comprenait la catégorie professionnelle, la taille de la commune et la région linguistique. Afin d'étudier l'influence du type de collaboration, la fréquence, le besoin de renforcer les échanges et le degré de formalisation (collaboration informelle ou directives internes/accords écrits) sont des critères qui ont été ajoutés au modèle. Les réponses aux deux questions ouvertes – exemples de bonnes pratiques et points sensibles – ont également été incluses. Enfin, la question de savoir si la consommation de substances était à l'origine de la collaboration a été prise en compte. L'ajout de cette dernière variable était fondé sur l'hypothèse selon laquelle, dans ce cas de figure, les rôles respectifs de la police et du domaine des addictions (y c. le travail hors murs) sont particulièrement distincts et susceptibles de conduire à des conflits.

Le graphique suivant indique quels facteurs ont eu une importance statistiquement significative sur la qualité du travail commun après l'intégration progressive des blocs de variables.

Modèle global



Remarque : seuls les facteurs ayant une influence statistiquement significative sont représentés ici.

Le besoin d'une collaboration renforcée s'est constamment avéré comme étant essentiel, et la perception de ce besoin croissant a influencé négativement l'évaluation de la qualité de la coopération. Le degré de formalisation n'a en revanche eu d'effet significatif dans

aucun des modèles. Parmi les points sensibles et les exemples de bonnes pratiques cités, seuls les facteurs qui ne portaient pas sur un aspect de la collaboration déjà mesuré ont été intégrés à l'analyse. Il ressort que seule la variable « problèmes liés aux cas »¹¹ a eu une influence, en l'espèce négative, sur l'évaluation. Une mauvaise communication, des occasions spéciales ou une inaction de la part de l'autre domaine d'activité n'ont aucunement modifié les appréciations.

Le fait de savoir si la consommation de substances avait été à l'origine de la collaboration n'a pas non plus eu d'influence.

Besoin de renforcer la collaboration

Par rapport aux autres catégories professionnelles, la police souhaiterait plutôt renforcer la collaboration sur le terrain, ce besoin étant légèrement plus marqué en Suisse romande que dans les régions alémaniques. Les différences relevées ne sont cependant pas statistiquement significatives. De manière générale, ce sont les acteurs du travail social hors murs qui ressentent le moins la nécessité d'intensifier les échanges, les différences n'étant là non plus pas significatives sur le plan statistique. Environ la moitié des services de police et des structures d'aide dans le domaine des addictions, dont une majorité de francophones, aimerait que les contacts et les accords soient plus fréquents. Lorsque ce besoin est exprimé, les trois thèmes les plus fréquemment cités sont la consommation de substances, la violence et la prévention.

En conclusion, l'analyse met en lumière un besoin généralisé en formation continue sur le thème de la collaboration, en particulier s'agissant des tâches, des bases légales, de la structure organisationnelle et de l'identité professionnelle des différentes catégories d'acteurs. La majorité des personnes interrogées ont le sentiment que les autres domaines d'activité aimeraient en savoir plus à leur sujet.

D. Discussion

Les présents résultats mettent clairement en évidence une évolution du contexte de la collaboration entre la police et le domaine des addictions. Tandis que, dans les années 1990, la consommation et le trafic de drogues étaient au premier plan, des thèmes

¹¹ Le facteur « problèmes liés aux cas » recouvre les interfaces/gestions de cas complexes, les désaccords concernant la procédure à suivre, le manque de disposition à coopérer et les interventions de la police jugées trop rudes.

comme la prévention, l'intervention précoce et la migration retiennent aujourd'hui l'attention. Tant les acteurs du domaine des addictions que les services de police, quoiqu'à un degré inférieur pour ces derniers, jugent positivement leur collaboration mutuelle. L'écart d'appréciation constaté tient peut-être aux différences de rôles et de marges de manœuvre des deux principales catégories professionnelles : lorsqu'une structure d'aide a des difficultés avec une personne, des actes de violence peuvent en résulter et la police est alors appelée pour prêter main-forte. A l'inverse, pour des raisons liées à la protection des données, les acteurs du domaine des addictions ne sont souvent pas en mesure d'aider les forces de l'ordre à accomplir leur mission ou à résoudre le problème, ce qui peut engendrer des conflits et nuire à l'évaluation de la collaboration. Par ailleurs, sans grande surprise, aussi bien les structures d'aide dans le domaine des addictions que les services de police souhaitent plus de compréhension pour leurs rôles respectifs. Des offres de formation continue ciblées (compréhension des rôles et des marges de manœuvre, échange d'informations et protection des données) pourraient permettre d'atténuer les conflits.

L'intégralité du rapport (en allemand)

ZWAHLEN, F., ISENHARDT, A., HOTSTETTLER, U. (2018). *Bericht Datenauswertung « Umfrage Suchthilfe und Polizei » zuhanden des Bundesamts für Gesundheit*. Berne : Université de Berne, Institut de droit pénal et de criminologie, Prison Research Group.

est disponible en ligne sur <http://prisonresearch.ch/xxxxx>.