Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 36 (2019)

Artikel: Parachever la politique des quatre piliers pour répondre aux attentes de la population en matière de deal de rue

Autor: Savary, Jean-Felix

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051413

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Parachever la politique des quatre piliers pour répondre aux attentes de la population en matière de deal de rue

JEAN-FELIX SAVARY*

Table des matières

Résumé 111
Zusammenfassung 112
I. Introduction 112
II. La politique des quatre piliers 113
1. Une nouvelle politique 113
2. La Suisse, un terreau favorable 114
3. Un contrat avec la ville – la notion de *Stadtverträglichkeit* 116
4. Une réforme inachevée 117
III. Les villes aux prises avec le marché des drogues 119
1. Une politique en tension entre offre et demande 119
2. Les amendes d'ordre pour cannabis 121
3. Le marché de la cocaïne 122
4. Le retour des villes 123
5. Une spécificité romande ? 124
6. Criminalité et familiarité 125
IV. Drogues, santé publique et sécurité 127
1. Coalitions de cause et pacification urbaine 128
2. Médiation sociale et politique drogues 130
3. Sécurité et prohibition des drogues 131
4. Réguler pour reprendre le contrôle de l'espace public 133
V. La Suisse à la croisée des chemins 135
Bibliographie 139

Résumé

Le fédéralisme suisse a été un avantage pour l'émergence de la politique des quatre piliers. Grâce à de nouvelles alliances entre le niveau communal et le niveau fédéral, des approches novatrices ont bénéficié de condi-

* Secrétaire général du Groupement Romand d'Etudes des Addictions (GREA), Lausanne

tions cadres favorables qui ont permis à la Suisse d'avoir des résultats probants. Des compromis ont pu être trouvés au niveau local sur la gestion de la demande. Cela semble plus difficile pour l'offre, où toute innovation se heurte au cadre législatif national. Après avoir trouvé un chemin original avec des innovations convaincantes du côté de la demande (espaces de consommation, prescription d'héroïne), la politique drogue helvétique semble aujourd'hui bloquée sur la gestion de l'offre, du marché noir et du deal de rue. Alors que les acteurs cherchent des alternatives à la prohibition, le débat piétine depuis le début du XXIème siècle. La gestion des problèmes liés à l'offre passe par de nouvelles solutions fédéralistes, afin de parachever une politique drogue en Suisse qui a fait ses preuves.

Zusammenfassung

Der schweizerische Föderalismus stellte für die Entwicklung der 4-Säulen-Politik im Drogenbereich einen Vorteil dar. Dank neuen Allianzen von Gemeinde- und Bundesebene konnten neuartige Vorgehensweisen von positiven Rahmenbedingungen profitieren, die zu überzeugenden Ergebnisse in der Schweiz führten. Diese scheinen im Bereich des Angebots schwieriger umzusetzen, wo jede Innovation mit dem nationalen Gesetz in Konflikt gerät. Nachdem neue Wege mit überzeugenden Innovationen auf der Nachfrageseite (Konsumräume, Verschreibung von Heroin) umgesetzt wurden, scheint die heutige Drogenpolitik in der Steuerung des Angebots, des Schwarzmarktes und des Strassendeals blockiert zu sein. Während die Akteure Alternativen zur Verbotspolitik suchen, kommt die Debatte im Anfang des XXI. Jahrhunderts nicht vom Fleck. Das Management der Probleme mit den Anbietern wird nur dank neuen föderalistischen Lösungen gefunden werden, gilt es doch eine Drogenpolitik, die Beweise ihrer Effizienz geliefert hat, vollkommen umzusetzen.

I. Introduction

Depuis une décennie, le phénomène du deal de rue occupe une place prépondérante dans les villes suisses. Alors qu'elles ont su trouver des solutions innovantes pour gérer la consommation et ses conséquences dans les années 1990, elles semblent aujourd'hui impuissantes à régler les problèmes liés au marché de la drogue. Les difficultés s'avèrent particulière-

ment importantes en Suisse romande, où les esprits s'échauffent et où les discours émotionnels font leur grand retour. Comment comprendre cette rechute du populisme sur les drogues, dans un pays qui sert de modèle pour son pragmatisme en la matière ? Et pourquoi la partie francophone du pays paraît davantage touchée par ce phénomène ? C'est à cette question que cette contribution tente de répondre, en revisitant l'histoire de ces trente dernières années pour dégager les raisons de la situation actuelle, afin d'esquisser des pistes de sortie de crise.

II. La politique des quatre piliers

La politique des quatre piliers a mis en évidence tout le potentiel de la structure fédérale de la Suisse pour trouver des solutions nouvelles capables de répondre aux préoccupations des citoyens quant à des problèmes de drogues à priori insolubles. Une configuration particulière a permis à des acteurs différents issus de la sécurité, de la santé publique et du travail social de trouver des compromis susceptibles de relever les défis que les drogues posaient aux villes suisses. Bien que la politique des quatre piliers ait déjà été abondamment décrite[1], il convient tout de même d'en rappeler les éléments saillants.

1. Une nouvelle politique

À partir de la fin des années 1980, la criminalité et la visibilité des personnes toxicomanes deviennent des sujets politiques majeurs. L'apparition de scènes ouvertes comme le *Platzspitz* à Zurich va provoquer une véritable crise politique. De ce choc culturel va naître la politique des quatre piliers. On entend par là une manière plus pragmatique de gérer les problèmes liés aux drogues. Plutôt que de vouloir éradiquer l'usage de ces produits, cette politique vise à réduire les externalités de la consommation de stupéfiants aussi bien pour les consommateurs que pour la société. Au vu de ses résultats probants, elle va progressivement s'imposer, d'abord sur l'ensemble du territoire helvétique, puis à l'étranger, où elle servira de modèle à de nombreux pays, ce qui vaut à la Suisse une réputation d'*avant-gardisme*. Liverpool, Francfort et quelques autres villes avaient

[1] Nous renvoyons les lecteurs aux travaux de Daniel Kübler, Sandro Cattacin, Yann Boggio et Frank Zobel (référence en bibliographie)

déjà commencé à dessiner une nouvelle politique basée sur la réduction des dommages s'éloignant d'un discours simplificateur sur l'abstinence. Néanmoins, exception faite des Pays-Bas, c'est en Suisse que tous les différents échelons de la structure fédérale vont s'engager le plus fermement dans cette voie, pour en faire une politique nationale au début des années 1990.

La politique des quatre piliers s'écarte partiellement des objectifs prohibitionnistes traditionnels. La vision défendue par la Confédération est de réduire les *problèmes liés aux drogues*. Concrètement, cette vision se traduit par trois objectifs : la réduction de la consommation de drogues, la diminution des conséquences négatives pour les usagers et la diminution des conséquences négatives pour la société. Le cadre de la prohibition est maintenu, mais l'État ne s'attache plus uniquement à diminuer la consommation par la répression ou la prévention. Il doit aussi répondre aux problèmes concrets associés à la consommation de produits. La politique des quatre piliers élargit donc ses objectifs par rapport à l'approche traditionnelle. Plutôt que de cibler la consommation seule, elle va aussi s'occuper des questions liées à la consommation, comme les maladies (VIH/SIDA, HepC), à la criminalité (vols, acquisition de produits) et à l'ordre public (scènes ouvertes, seringues dans l'espace public). Au lieu de se focaliser sur le produit interdit, les mesures visent à réduire le fardeau créé par les usages les plus problématiques. Il ne s'agit plus de lutter contre la drogue, mais contre la criminalité, les perturbations de l'espace public et l'exclusion sociale. Les habitants des villes, qui subissent les nuisances, font partie des publics cibles qui bénéficient de ce nouvel intérêt pour les nuisances qu'ils ressentent au quotidien.

2. La Suisse, un terreau favorable

Pourquoi en Suisse ? La structure fédéraliste et le principe de subsidiarité semblent avoir contribué à l'émergence de ces nouvelles pratiques (Kübler, 2000). En effet, les externalités de la consommation et du trafic de drogues se concentrent dans les villes. C'est donc à cet échelon que la volonté de trouver des solutions aux problèmes est la plus forte. Engoncées dans des cadres légaux nationaux qui participent tous à la logique de prohibition, les villes manquent parfois de latitude et de marge de manœuvre. Dans un climat de crise cependant, elles peuvent être tentées d'expérimenter de nouvelles politiques, pour autant que le cadre institu-

tionnel le leur permette. C'est le cas de la Suisse, où le fédéralisme à trois niveaux va leur donner l'occasion de développer des actions originales.

La large autonomie dont disposent les villes en Suisse en fait un terrain idéal pour le développement et l'étude des politiques de drogue. Cette impulsion *bottom up* est caractéristique de la Suisse, où une saine collaboration entre les réseaux locaux et le pouvoir fédéral a permis des avancées déterminantes. Sous la pression des grandes villes, le Conseil fédéral lance le premier programme de mesures Drogue (ProMeDro) en 1991. Sans bouleverser le système établi, il s'investit de manière déterminée avec des aides directes et des moyens pour développer la recherche. Il permet le développement de projets pilotes, notamment en matière de réduction des risques. Il accepte de créer un champ de tensions où des mesures opposées peuvent coexister les unes avec les autres, tout en investissant judicieusement dans la coordination pour garder une cohérence d'ensemble. Les différents intervenants sont tous légitimes, même s'ils font un travail dont le sens diffère : une politique, plusieurs approches. C'est le génie du concept des quatre piliers qui se décline de la manière suivante (OFSP, 2006) :

- « La **prévention** contribue à réduire la consommation de drogues en évitant que des gens ne se mettent à en consommer et à développer des problèmes de dépendance. »
- « La **thérapie** contribue à la réduction de la consommation de drogues en permettant aux personnes concernées de sortir durablement de la dépendance ou de garder cette perspective ouverte. De plus, il favorise la santé et l'intégration sociale des personnes en traitement. »
- « **La réduction des risques** contribue à diminuer les conséquences négatives de la consommation de drogues pour les usagers eux-mêmes et, indirectement, pour la société, en rendant possible une consommation entraînant moins de problèmes individuels et sociaux. »
- « Par des mesures de régulation appropriées visant l'application de l'interdiction des drogues illégales, **la répression** contribue en particulier à éviter les conséquences négatives de la consommation de drogues pour la société. »

L'interdit pénal sur la consommation de drogues est maintenu, mais aménagé pour en réduire les problèmes associés. Théoriquement incompatibles, ces deux approches vont pourtant réussir à se combiner sur le terrain grâce à une coordination serrée entre les agents publics et privés, dont l'objectif commun est de diminuer les nuisances. La répression ne s'exercera pas à proximité des structures de réduction des risques, permet-

tant ainsi aux consommateurs d'y accéder. Les travailleurs sociaux œuvrant dans ces structures aident en contrepartie les forces de police à gérer les externalités sur le domaine public. Bien que cette collaboration ait pu être compliquée à mettre en place, elle démontre rapidement des avantages importants pour tous, gages du bon fonctionnement de ce modèle.

3. Un contrat avec la ville – la notion de *Stadtverträglichkeit*

Au cœur de cette politique, on trouve donc un nouveau mode de collaboration entre les acteurs, centré sur une idée simple : la réduction des nuisances pour tous, qu'il s'agisse des usagers de drogues ou des riverains et des habitants des villes. Aider les personnes toxicodépendantes et les préserver de la maladie ne répond pas intégralement aux attentes de la population, qui rejette de nombreuses initiatives allant dans ce sens dans les années 1980 (Kübler, 2000). A l'inverse, une politique répressive qui néglige d'agir sur la propagation des maladies et le climat d'insécurité n'est pas non plus souhaitable. Il convient alors de garantir l'ordre public ET la santé publique. Les forces de sécurité et les activistes de la réduction des risques le comprennent et commencent à collaborer pour gérer ensemble les problèmes.

Plutôt que de pourchasser les personnes toxicodépendantes, une assistance leur est offerte. En contrepartie, l'ordre public doit être respecté et tous les acteurs doivent concourir à cet objectif. S'estompe alors progressivement la traditionnelle dichotomie entre d'un côté la sécurité et de l'autre le domaine socio-sanitaire. Ces deux domaines travaillent ensemble pour répondre à des objectifs de santé publique et d'ordre public. Daniel Kübler parle à ce propos de *Stadtverträglichkeit*, à savoir un contrat avec la ville. Les drogues ne pouvant être éradiquées, il convient de gérer ensemble les nuisances qui découlent de leur consommation, chacun avec ses compétences et son savoir professionnel, qu'il soit policier, médical ou social.

En conjuguant ces approches, le modèle produit rapidement des résultats impressionnants. La collaboration entre les acteurs facilite grandement la lutte contre les incivilités. Des structures d'accueil telles que les espaces de consommation permettent aux personnes toxicomanes d'avoir accès à des prestations de base dans des lieux identifiés et sécurisés. De même, les programmes de prescription d'héroïne font chuter la criminali-

té. Dès leur mise en œuvre, on constate une baisse de 98 % des délits contre la propriété (cambriolages, braquages, etc.) chez les bénéficiaires durant la première année du traitement (Aebi, 1999), ce qui en fait probablement l'instrument le plus efficace de lutte contre l'insécurité. En recentrant ses préoccupations sur l'ordre public, la réduction des risques répond aux attentes de la population et arrive enfin à enrayer les phénomènes de criminalité. Manuel Will, chef de la police de l'arrondissement de Berne, déclare en 2014 : « *L'espace de consommation est le meilleur instrument à ma disposition pour la sécurité publique en ville de Berne* ». Les résultats impressionnent, avec une forte baisse de la mortalité et une diminution drastique des infections VIH, et font de la Suisse un modèle imité dans de nombreux pays (Cseste, 2010).

4. Une réforme inachevée

Sur le plan législatif, l'adoption de la politique des quatre piliers pose davantage de problèmes. Elle s'accompagne d'abondants débats idéologiques et de plusieurs votations populaires (Kübler, 2000). C'est avant tout sur des projets particuliers (référendums locaux) ou sur des propositions très marquées politiquement (*Droleg, Jeunesse sans drogues*) que le peuple suisse se prononce. Sans disposer au préalable de réponses toutes faites et bien établies, ni d'une idée précise de la législation à mettre en place, un certain consensus règne malgré tout sur la nécessité de tenter quelque chose. Les besoins sur le terrain donnent le cap et l'inventivité des professionnels de première ligne (sécurité et socio-sanitaire) oriente la politique drogues de la Suisse.

Des travaux pour la révision de la loi sur les stupéfiants sont néanmoins lancés. Il s'agit de reprendre dans un texte législatif le concept des quatre piliers et les leçons apprises sur le terrain. Plusieurs variantes sont soumises à consultation en 1999, qui pointent toutes vers une clarification de la situation légale de la consommation et de la production. La prohibition demeure, mais devant l'impossibilité d'éradiquer le marché, sa portée est réduite pour faciliter la mise en œuvre. Le Conseil fédéral transmet au Parlement son message en 2001, où il propose un marché contrôlé du cannabis afin de favoriser le virage de la santé publique et de donner un cadre plus clair pour l'application de la loi. Mais le Conseil national re-

fuse deux fois d'entrer en matière en 2003 et 2004[2]. La discussion n'est même pas ouverte, alors qu'il s'agit de valider une pratique qui a fait ses preuves, ce qui plonge à nouveau la Suisse dans une période de doute.

Face à ce désaveu du Parlement, le Conseil fédéral annonce son retrait en 2005 et laisse le Parlement trouver de nouveaux équilibres. La politique suisse en matière de drogue devra désormais se débrouiller sans son chef d'orchestre, qui avait su si habilement jouer des circonstances pour bâtir des alliances inédites. Il va cruellement manquer. Il est vrai que le climat politique a changé. Au début des années 1990, le Conseil fédéral était pressé d'agir par des agents sociaux dépassés par la gravité de la situation. Ce n'est plus le cas au début des années 2000, où les actions prises sur le terrain portent leurs fruits. Le Parlement réussira tout de même à sauver les éléments liés à la demande (traitement, prévention, réduction des risques), repris dans une Loi sur les stupéfiants, une LStup *light* par voie d'initiative parlementaire en 2008, qui sera confirmée par 68 % des votants en référendum. Le principe des quatre piliers est ancré dans la loi, mais le paquet penche fortement du côté sanitaire et ne comprend plus les clarifications demandées sur l'offre. Sur ce sujet épineux, de nouveaux compromis sont remis à plus tard.

En résumé, après une période durant laquelle les villes ont dû avancer seules parfois à vent contraire, elles ont pu bénéficier d'un appui bienvenu des autorités fédérales pendant une quinzaine d'années, entre 1991 et 2004. Ce soutien fédéral permettra de stabiliser les avancées les plus prometteuses, en construisant progressivement le modèle des quatre piliers. L'apport des fonds fédéraux pour soutenir les activités de terrain et des investissements conséquents dans la recherche ont transformé des initiatives éparses en une politique publique intégrée, pragmatique et documentée. Les solutions improvisées sur le terrain auront finalement débouché sur une politique cohérente permettant aux villes de retrouver un certain calme. Les soubresauts du processus législatif fédéral mettent cependant fin à cette période de développement. Privée de pilote, la politique drogue se retrouve en proie à ses contradictions initiales.

2 Le climat politique de l'époque change brusquement, avec la fin de la formule magique et l'accession de Christoph Blocher au Conseil fédéral

III. Les villes aux prises avec le marché des drogues

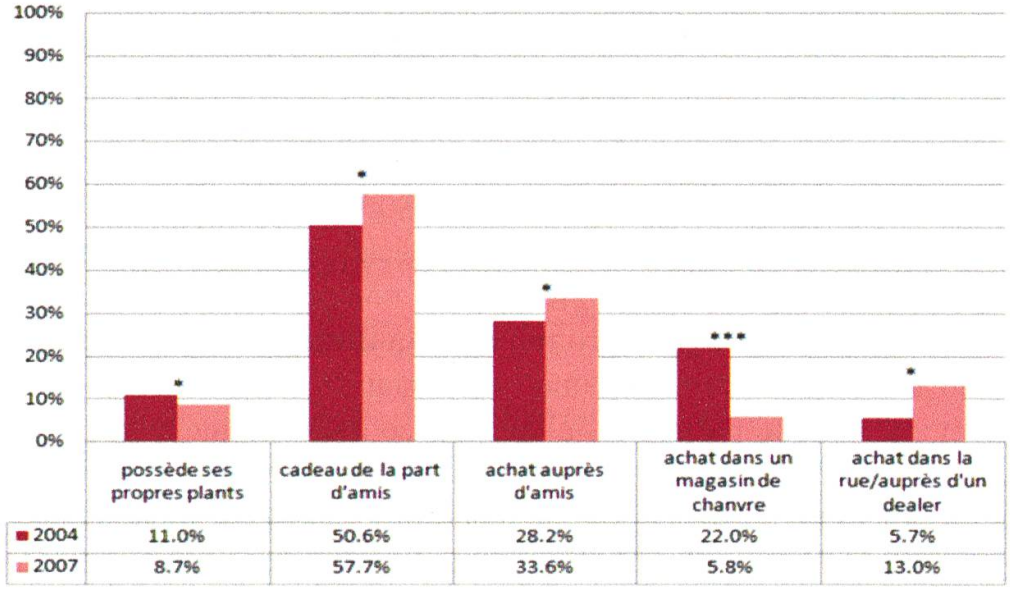
Alors que le Conseil fédéral avait su jouer de son influence pour maintenir des équilibres entre des éléments d'une politique en tension, le retrait progressif de la Confédération va mettre à nu certaines contradictions d'une politique des quatre piliers qui n'a pas achevé son évolution législative. L'absence de politique cohérente sur le statut des produits va progressivement faire apparaître des nouvelles difficultés sur le marché. L'absence de leadership ne permet plus de tirer parti du potentiel de la structure fédérale de la Suisse.

1. Une politique en tension entre offre et demande

Au contraire des mesures d'urgence prises au niveau de la demande, confirmées par la LStup de 2008, aucun compromis convaincant n'est trouvé du côté de l'offre et dans ce domaine, la Suisse retourne donc à la case départ. La clarification apportée par les décisions négatives de 2004 et 2008 confirme une prohibition plus stricte, notamment sur le cannabis, et met fin à une période de compromis et d'équilibre. Il s'ensuit un abaissement du seuil de tolérance et une augmentation de la répression. Logiquement, la pratique policière s'aligne sur ce nouveau message de fermeté. Les délits liés au cannabis sont plus fréquemment poursuivis. La répression qui s'exerce sur ce marché conduit à évincer les agents du *marché gris* qui s'était développé. Les profits seront alors rapidement captés par d'autres réseaux criminels et la séparation historique entre les différents marchés va s'estomper. Les dealers offrent désormais tous les produits. En 2011, la Police fédérale (FedPol) constate que « *la contrebande et le trafic de cannabis, d'héroïne et de cocaïne passent de plus en plus par les mêmes canaux* » (Flury, 2011 : 3). Toujours selon FedPol, « *Des personnes et des réseaux d'Afrique de l'Ouest participent très largement au marché de la cocaïne en Suisse. Mais la police constate que ces personnes et ces groupes sont aussi impliqués dans le trafic de marihuana ; ils sont surreprésentés dans les statistiques de dénonciation pour trafic de cannabis* » (Flury, 2011 : 3). Cette tendance se confirme et se généralise avec des cartels étrangers qui gagnent en importance : « *Ils semblent remplacer, voire évincer les Suisses dans le trafic de détail* » (Schneider, 2013 : 4).

Les magasins plus ou moins légaux qui vendaient des produits cannabinoïques sont remplacés par des dealers qui vendent en partie leurs produits dans la rue, d'où un nouveau problème de visibilité de la drogue. Une étude effectuée entre 2004 et 2007 montre clairement le phénomène de report des magasins vers la rue (Annaheim & Gmell, 2009). Par voie de conséquence, le volume du marché de rue augmente significativement à mesure que les anciens canaux du marché du cannabis se tarissent. Ces données ne sont malheureusement pas disponibles pour la période qui suit 2008, mais on peut émettre l'hypothèse que ce phénomène continue à s'amplifier.

Monitoring Cannabis - Modes d'acquisition de cannabis (2004-2007)



	possède ses propres plants	cadeau de la part d'amis	achat auprès d'amis	achat dans un magasin de chanvre	achat dans la rue/auprès d'un dealer
2004	11.0%	50.6%	28.2%	22.0%	5.7%
2007	8.7%	57.7%	33.6%	5.8%	13.0%

Notes: Données des participants de 13 à 29 ans qui ont consommé du cannabis au moins une fois au cours des 6 mois précédents l'enquête; pourcentages pondérés; n non pondérés (100%): 2004: n=593; 2007: n=554; données manquantes: 2004: 2.7%; 2007: 3.1%; plusieurs réponses possibles.
Différences significatives entre les années d'enquête sont indiquées dans la figure ainsi: * $p<0.05$, *** $p<0.001$.

A titre d'exemple, on note à Genève une augmentation surprenante des infractions à la LStup, de l'ordre de 76 % entre 2008 et 2009, passant de 6325 en 2008 à 11'179 en 2009, selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique[3]. Les infractions pour consommation seule bondissent quant à elles de 1765 à 5235, soit 297 % de plus en un an. Comme la prévalence reste stable (cf. monitorage-addictions.ch) durant la période considérée, cette augmentation procède nécessairement d'une réaffectation des moyens policiers dans la lutte contre la consommation.

3 https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal.html

2. Les amendes d'ordre pour cannabis

Depuis l'échec de la LStup en 2004, un nouveau modèle au niveau de l'offre est attendu par tous les acteurs afin de donner un cadre clair à tous. L'acceptation de l'initiative sur les amendes d'ordre pour le cannabis le 20 septembre 2012 viendra momentanément clore le sujet. Le Parlement opte pour une voie médiane qui fait de la consommation de cannabis une infraction administrative, donc traitée en dehors du système judiciaire. Ce compromis reste cependant bancal car il ne répond pas à la question qui fâche : celle du deal et du marché illégal. En voulant soulager le travail des forces de sécurité, la solution mise en œuvre ne fait qu'alourdir les procédures et crée de nombreuses insatisfactions depuis son entrée en vigueur le 1er octobre 2013.

Bien que cette nouvelle disposition légale consacre un assouplissement des sanctions encourues pour consommation de cannabis, elle supprime également le principe d'opportunité qui permettait aux forces de sécurité de ne pas poursuivre les petits délits. Ainsi, à une sanction plus faible, correspond dorénavant une application plus ferme de la loi. Alors que le pragmatisme était devenu la règle (peu de dénonciations quand cela ne troublait pas l'ordre public), on assiste avec ce modèle à un retour progressif à une logique répressive (Zobel et al., 2017). Pire, devant la diversité des situations cantonales et des politiques en matière de sécurité, cette révision va faire apparaître des différences très importantes dans le pays : « *Le taux d'infractions sanctionnées (le nombre d'infractions divisé par la taille de la population) est neuf fois plus élevé à Genève et en Valais qu'à Bâle-Campagne, et cette différence s'est accentuée avec l'introduction des amendes d'ordre. Si une partie de cette différence peut être expliquée par une consommation plus élevée de cannabis à Genève, elle peut aussi être accentuée par le fait que cette consommation est nettement plus élevée à Bâle-Campagne qu'en Valais* » (Zobel et al., 2017 :5-6).

Plus grave, cette modification n'apporte donc aucune amélioration. La politique des quatre piliers était à la recherche d'un moyen efficace pour réduire les nuisances du marché, en prenant partiellement le contrôle de celui-ci et en évitant une criminalité excessive. Elle y a gagné un tour de vis qui surcharge les forces de police avec une procédure compliquée. L'évaluation de ce nouveau dispositif, effectuée par Addiction Suisse, est sévère : « *Comme il s'agit d'un comportement – la consommation de cannabis – dont la sanction ne se justifie que par un objectif de protection de la santé publique, et que celui qui consomme se nuit avant tout à soi-*

même, on peut se demander si une telle situation d'inégalité de traitement a un quelconque sens et peut être justifiée. L'insécurité vis-à-vis de la loi qui en résulte a elle aussi des effets délétères qu'il convient certainement de confronter aux bénéfices des sanctions que l'on inflige ». (Zobel et al., 2017 :5-6). L'introduction du CBD commercial (composant légal du chanvre) va encore brouiller les pistes. C'est finalement une décision du Tribunal Fédéral du 6 septembre 2017 qui va définitivement vider de sa substance cette disposition, avec un arrêt qui invalide la pratique en dessous de la possession de 10 grammes (Tribunal fédéral, 2017).

3. Le marché de la cocaïne

Le marché de rue se mélange, mais progresse aussi en volume, avec une forte progression du marché de la cocaïne. Une grande enquête interdisciplinaire conduite dans le canton de Vaud (MarStup) nous offre une mine d'information sur la structure de ce marché (Zobel et al., 2018). Elle arrive à une estimation de 416 à 500 kg par an pour ce produit dans le canton de Vaud, pour un chiffre d'affaire situé entre 47 et 54 millions de francs, ce qui en fait de loin le premier stupéfiant vendu derrière le cannabis. Or, ce marché repose en grande partie sur la vente dans la rue, ce qui en augmente d'autant la visibilité et les nuisances : « *La vente de cocaïne aux consommateurs prend de multiples formes : dans la rue, au téléphone, dans des lieux privés, entre amis, sur les Darknet, etc. Les consommateurs peu insérés socialement se fournissent principalement dans la rue. Les consommateurs insérés privilégient selon le moment la commande par téléphone ou le recours à des réseaux de connaissances, mais aussi parfois la rue* » (Zobel et al., 2018 : 135). L'étude montre également une certaine porosité entre les marchés : « *Mis à part les personnes inculpées pour trafic de méthamphétamine les autres sont toutes impliquées dans le trafic de multiples substances incluant l'ecstasy, l'amphétamine et souvent aussi le cannabis* » (Zobel et al., 2018 : 134).

MarStup confirme la mainmise des réseaux d'Afrique de l'Ouest en terre vaudoise : « *Des Nigérians constituent le groupe le plus important dans le marché vaudois aux cotés de ressortissants d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, d'Amérique du Sud ou d'Europe qui participent à ce marché selon différentes modalités. Les réseaux nigérians et ouest africains sont très orientés sur le business, mais affichent aussi une certaine solidarité. Le crédit semble jouer un rôle important et la cocaïne circule souvent assez rapidement et en relativement petits volumes. La pression*

migratoire liée à la pauvreté et aux inégalités en Afrique de l'Ouest, combinée notamment avec des perspectives de revenus non négligeables dans le marché de la cocaïne, semblent constituer un puissant vecteur de maintien et de renouvellement de ce marché » (Zobel & al., 2018 : 135).

4. Le retour des villes

Devant l'absence de perspective au niveau fédéral, plusieurs villes remettent l'ouvrage sur le métier et vont tenter de poursuivre la tradition de pragmatisme de la politique des quatre piliers. Le législatif municipal de Zurich approuve un postulat pour l'examen de la vente de cannabis sous contrôle de l'État. En 2011, c'est le canton de Bâle qui suit le mouvement, là aussi par voie parlementaire. Saint-Gall, Bienne et Lucerne se montrent aussi intéressées. Les grandes villes ayant à subir les externalités de ce marché, il n'est pas surprenant qu'elles se ressaisissent du dossier. En Suisse romande, les nuisances du marché de la drogue provoquent une nouvelle crise. Celui-ci s'y trouvant confié à des réseaux criminels internationaux qui utilisent des immigrés pour le commerce dans la rue, la problématique prend une ampleur particulière. A Genève, un groupe *ad hoc* se constitue en 2012 pour réfléchir à la question et le gouvernement, à l'unanimité, charge une commission de rédiger un nouveau projet.

Contrairement aux années 1990, les prestations thérapeutiques se dépolitisent alors que le marché capte toutes les attentions. Corollaire de ce changement, ce n'est plus le consommateur qui est au centre mais le dealer. L'évolution des années 2000 apparaît donc comme un glissement des politiques drogues vers une plus grande compartimentation des prestations, une augmentation de l'hétérogénéité et un étirement de la problématique entre offre et demande. Malheureusement pour les villes, la dynamique des années 1990 ne fonctionne plus et elles ne trouvent que peu de soutien auprès de la Confédération, qui refuse les projets qui lui sont soumis en 2017. Timidement, le Conseil fédéral va néanmoins mettre en consultation en 2018 un projet de révision législative pour autoriser des projets pilotes strictement encadrés. Par rapport au courage dont le gouvernement suisse faisait preuve lors du lancement de la politique des quatre piliers, on mesure son recul sur le dossier et le peu d'importance politique de celui-ci au niveau fédéral.

5. Une spécificité romande ?

Ces évolutions semblent toucher plus spécifiquement la Suisse romande, comme le montre le débat plus nourri dans cette région du pays. Depuis 2010, les polémiques s'enchaînent, aussi bien à Genève qu'à Lausanne. La structure du marché y prend une forme plus visible, avec un trafic de rue important, aux mains de populations allogènes dont le comportement est rapidement identifié par la population. La pratique policière diffère également entre les régions de Suisse. En 2017, la moyenne suisse des infractions à la LStup était de 9,4 pour 1'000 habitants selon les statistiques de la criminalité de l'OFS, mais tous les cantons romands enregistrent un score supérieur. Les deux cantons où la crise du deal de rue est la plus vive, Vaud et Genève, se distinguent particulièrement, avec un taux respectif de 15,1 et 15,7 infractions pour 1'000 habitants, ce qui les place en tête des cantons les plus répressifs, exception faite de Bâle-Ville dont les caractéristiques de canton-ville[4] en font un cas particulier. L'augmentation de la répression favorisant apparemment le rapprochement des marchés, notamment la captation du marché traditionnel du cannabis par des réseaux internationaux, mais aussi l'investissement de la rue comme espace de vente, cette plus grande répression en Suisse romande pourrait bien se traduire paradoxalement par une plus grande visibilité du trafic.

Est-ce à dire que la Suisse romande est plus répressive ? Pas forcément, car les stratégies de lutte utilisées diffèrent. Si la Suisse romande se focalise sur la poursuite pénale avec des programmes judicaires dédiés, comme *Strada* dans le canton de Vaud, des villes comme Zurich privilégient la présence policière sur le terrain, accompagnée d'une relative tolérance quand le deal ne perturbe pas l'espace public. Il s'agit avant tout de le rendre moins visible par des techniques de maintien de l'ordre public basées sur la dissuasion, au détriment des poursuites pénales[5]. Selon les

4 A la différence de Genève, Bâle-Ville est un demi-canton exclusivement urbain assis sur trois frontières. Les chiffres de Bâle-Campagne, avec 2,9 infractions pour 1'000 habitants, tendraient à rééquilibrer le chiffre important obtenu pour la ville seule de Bâle (20,6).

5 Il existe très peu, voire pas de littérature sur cet objet, pour des raisons que l'on peut comprendre. Cette pratique peut néanmoins être décrite dans des conférences ou les médias, comme par exemple Michaël Herzig, ancien responsable des services drogues de la ville de Zürich, s'exprimant le 5 juin 2018 dans l'émission Infrarouge de la RTS.

chiffres de l'OFS en 2016[6], 34 % des condamnations pour un délit ou un crime au sens de la LStup (hors contraventions) ont eu lieu dans les cantons de Genève ou Vaud. Le canton de Zurich n'en compterait que 16 %, alors que la population des deux cantons lémaniques équivaut à peu près à celle de la principale métropole du pays. En Suisse romande, la priorité donnée à la chaîne pénale et à la volonté de poursuivre et de punir les infractions à la LStup exige de mobiliser des moyens importants, ce qui semble se faire au détriment d'une présence de proximité de la police, celle-ci étant accaparée par l'instruction des dossiers à transmettre à la justice.

Le marché illégal, par définition producteur de nuisances, réanime donc le débat sur les drogues. Comme dans les années 1980, il s'agit de se réapproprier l'espace public, mais les dealers et le marché (offre) occupent désormais le devant de la scène. La situation des consommateurs semble réglée par les mesures en place. La politique des quatre piliers demande donc des adaptations. Les fluctuations de la pratique compliquent le travail des acteurs et la population fait à nouveau connaître son mécontentement. La pression augmente sur les forces de sécurité, alors même qu'un travail important continue à être effectué sur le terrain. Pourtant, les quatre piliers postulent que les meilleurs résultats s'obtiennent en conjuguant différentes approches. Comment comprendre ce phénomène ?

6. Criminalité et familiarité

Sur la base des faits observés, les autorités rejettent tout lien direct entre criminalité et deal de rue (hors infractions LStup). Les dealers africains, très visibles dans l'espace public des villes de Suisse romande, ne commettent que très peu de délits. Selon les responsables de la sécurité, c'est une population peu criminogène. Quant aux personnes toxicomanes, elles ne contribuent plus aujourd'hui que pour une part très petite aux infractions commises ; les mesures prises à leur endroit portent leurs fruits et cette criminalité apparaît désormais sous contrôle. En revanche, la forte présence des dealers inquiète la population qui demande une réponse policière au trafic. Bien que ce marché ne produise pas de criminalité, le sentiment perçu par la population oblige les forces de police à agir pour rendre le terrain moins attractif et pour limiter sa visibilité. Dans un con-

6 https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal.assetdetail.5450152.html

texte de pression budgétaire, ce travail s'effectue au détriment d'autres tâches, ce qui n'est pas souhaitable. La réponse policière à la petite criminalité peut alors se trouver limitée par les moyens importants consacrés à la lutte contre le trafic de drogue.

L'origine géographique des dealers dans les villes romandes n'échappe à personne. Bien que la majorité du trafic continue de s'effectuer entre particuliers résidents, cette partie visible du marché attire le regard et suscite fantasmes, réactions violentes et rejets. Le rapport entre les habitants à leur espace occupe une place centrale dans le débat, tout comme les enjeux identitaires qui y sont liés. Les analyses de Talja Blokland nous éclairent sur ce genre de processus. Sur la base de l'étude des dynamiques sociales d'un quartier de la banlieue d'Utrecht, elle a montré comment les identités des habitants se réécrivent au travers des mutations du quartier (Blokland, 2003). Celles-ci se cristallisent autour de l'arrivée de nouveaux groupes sociaux issus de la migration, qui servent d'explication aux changements. Le malaise ressenti vis-à-vis du deal de rue va bien au-delà de la présence de la drogue dans l'espace public. En l'absence de problèmes objectifs de sécurité, c'est la présence constante dans la rue de dealers qui provoque un sentiment diffus d'insécurité. À Genève, un groupe réunissant tous les partis politiques du Grand Conseil posait en 2013 le diagnostic suivant : « *C'est la perte de familiarité dans les lieux de vie quotidiens que ce soit le quartier d'habitation ou le lieu de travail qui semble être le motif premier de cette insécurité subjective.* » (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève, 2013 : 7). Le deal de rue s'intègre donc dans une évolution de la construction identitaire d'un quartier, du rapport à l'espace et au changement.

C'est le contrat social qui est en jeu à travers l'occupation de l'espace. Dans le nouveau monde urbain, l'espace public demande une plus grande attention, car l'enjeu lié à sa perception a gagné en importance : « *Perdre la familiarité là où l'on vit et travaille n'a pas seulement des conséquences sur le bien-être individuel, mais aussi sur la collectivité. D'un côté, on s'isole physiquement entre quatre murs et de l'autre, on se distancie émotionnellement des lieux que l'on traverse en se rendant chez soi ou à son travail. Ces lieux ainsi désinvestis deviennent des passages obligatoires et mal vécus. Les conséquences pour la collectivité sont une diminution du respect pour l'espace et les biens publics (d'où des actes de vandalisme de tout type, de la cigarette jetée par terre aux tags et dépradations de l'environnement) et une désaffiliation, voire une perte de respect à l'égard des personnes qui sont responsables de la qualité de la vie*

dans l'espace public, que ce soit les agents de police ou le responsable d'un dicastère. » (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève, 2013 : 7). Ce discours relativement complexe offre cependant une lecture de la réalité que l'on retrouve dans nombre de commentaires de la population à ce sujet. C'est bien autour d'un sentiment d'appartenance de l'espace que se joue le débat. Au niveau opérationnel, ce plaidoyer pour la familiarité s'accompagne logiquement d'une plus grande intervention collective sur l'espace public, pour en faire respecter les règles.

L'intolérance grandissante vis-à-vis des nuisances causées par l'alcool peut nous aider à comprendre ce qui se joue actuellement. C'est moins les dommages de l'alcool en termes de santé publique qui occupent le débat, que le bruit et les nuisances générés par les buveurs dans la rue. Alors que la santé publique revient objectivement plus chère à la société, avec 4.2 milliards de coûts annuels (Fischer et al., 2014), c'est la gestion de l'espace public qui accapare les moyens. Nous pourrions aussi évoquer ici le ciblage de la sécurité routière en matière d'alcool, à mettre en regard avec d'autres interventions très modestes dans le domaine de la prévention. Les consommations de psychotropes ne sont donc plus le problème public principal. Elles ne le sont même plus du tout quand elles ont lieu dans un endroit privé et sécurisé. Par contre, leur visibilité dans l'espace public n'est plus souhaitable car elle perturbe la relation que les habitants entretiennent avec leur environnement. La consommation excessive d'alcool, comme le deal de rue, provoquent ici le même effet : celui du rejet des comportements peu ou pas acceptés dans l'espace public.

IV. Drogues, santé publique et sécurité

Si grâce à la politique des quatre piliers, la situation paraît stabilisée en termes de santé publique et que les problèmes liés à la demande sont sous contrôle, nous venons de voir qu'il n'en est rien pour l'offre, avec des tensions qui s'aggravent dans les villes, surtout en Suisse romande. La polémique lancée par le cinéaste Fernand Melgar à Lausanne en 2018 montre bien cette régression du débat sur les drogues, où des solutions irréalistes sont à nouveau mises en avant. Une fragilisation de la politique des quatre piliers est à craindre. En tirant les enseignements des avancées des années 1990, un nouveau chemin paraît néanmoins possible. Celui-ci doit donner la priorité aux problèmes rencontrés par les citoyens des villes suisses, en se gardant des postures dogmatiques, et en prenant acte de

l'importance nouvelle de la pacification de l'espace public. Il appartient enfin aux différents échelons du fédéralisme de trouver un système cohérent susceptible de s'adapter aux différentes spécificités des régions du pays pour permettre à chacun de régler ses problèmes, là où ils se trouvent.

1. Coalitions de cause et pacification urbaine

Dans son livre sur les villes suisses, Daniel Kübler analyse finement les changements intervenus au cours des années 1990 (Kübler, 2000). Il s'appuie sur le modèle de l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF), qui postule que pour exister, toute politique publique nécessite une *coalition de cause* dans le champ correspondant (appelé sous-système). Il faut se représenter ces coalitions comme des ensembles d'acteurs (politiciens, mais aussi journalistes, chercheurs, fonctionnaires, etc.) qui partagent des idées sur le domaine, tant au point de vue général (*deep core*) qu'opérationnel (*secondary aspects*), et des théories générales de l'action (*policy core*). Tout changement de politique publique doit ainsi se lire d'abord comme un changement de rapport de force entre différentes coalitions dans la société. Une rupture de paradigme, comme par exemple la politique des quatre piliers, implique forcément un changement du rapport de force entre différentes coalitions[7]. À très grande stabilité des principales orientations politiques (défense, agriculture, transport) correspondent des coalitions de cause dotées d'une grande solidité dans le temps. L'enjeu réside alors dans l'identification des coalitions existantes et de leurs systèmes de croyances. Kübler en identifie trois en Suisse à propos des drogues :

1. *Coalition pour le cadre de vie* : la coalition pour le cadre de vie regroupe les milieux urbains, *a priori* peu concernés par les drogues, mais qui en subissent les externalités (trafic, visibilité, criminalité). Cette coalition défend avant tout des villes propres et sûres. Elle regroupe la majorité des habitants et commerçants et lance de nombreux référendums pour bloquer le développement de la politique de réduction des risques sur le terrain.
2. *Coalition pour l'abstinence* : la coalition pour l'abstinence rassemble les acteurs historiques centrés sur l'abstinence, mais également un

[7] Pour plus de détails sur l'ACF, on se reportera par exemple à l'ouvrage de Sabatier (2007) cité en bibliographie

nombre important de mouvements à vocation morale. Le refus systématique de cette coalition d'accepter la présence de la drogue dans nos sociétés lui permet de développer un discours de lutte inconditionnelle contre les drogues d'inspiration conservatrice. Elle puise une grande partie de son inspiration dans les offres de réhabilitation visant l'abstinence, notamment en traitement résidentiel.

3. *Coalition pour la réduction des risques* : la coalition pour la réduction des risques regroupe l'ensemble des forces qui se mobilisent sur le terrain, notamment les acteurs de rue, ainsi que la santé publique, qui vont s'engager dans cette optique avec l'épidémie du VIH/SIDA. Sa force réside d'abord dans la maîtrise parfaite des arguments de santé publique et dans sa proximité avec le public cible.

Se basant sur l'examen systématique de la situation de sept grandes villes suisses, Kübler montre une modification du rapport entre ces trois coalitions au tournant des années 1990. La coalition pour le cadre de vie et celle pour l'abstinence dominent alors le domaine, avec une volonté d'éliminer la drogue de la société. L'idée maîtresse qui les réunit peut se résumer ainsi : en supprimant les drogues de la ville, les différents problèmes liés à leur consommation, tels que la criminalité et les scènes ouvertes, disparaîtront automatiquement. La coalition pour la réduction des risques, minoritaire et systématiquement défaite lors de referendums locaux, va alors opérer un changement de stratégie en se rapprochant des préoccupations de la population des villes, centrées sur l'ordre public (*Stadtverträglichkeit*). Parallèlement, l'irruption de l'épidémie de VIH/SIDA va fournir l'élément externe susceptible de perturber l'équilibre établi. La propagation du virus et l'augmentation de la mortalité met à mal le discours sur l'abstinence, qui ne peut rien pour enrayer le processus. Devant les promesses non tenues de la coalition sur l'abstinence, et dans un climat de crise avec des scènes ouvertes hors de contrôle, la coalition pour le cadre de vie va finalement changer de camp et se rallier aux arguments de la coalition pour la réduction des risques. Celle-ci devient alors majoritaire, ce qui ouvre le chemin vers une autre politique.

L'analyse réalisée par Kubler grâce à l'ACF nous montre le jeu subtil des idées qui soutiennent la politique des quatre piliers. Elle pointe sans ambiguïté sur les raisons de son succès, à savoir une écoute maximale des populations urbaines qui ont à subir les externalités du phénomène drogues. Les idées qui finissent par s'imposer dans les grandes villes, puis dans l'ensemble du pays, sont celles qui ont le plus grand potentiel de

réduction des problèmes d'ordre public concernant l'ensemble de la population. La santé publique et la solidarité avec les personnes touchées par l'addiction représentent elles aussi une variable non négligeable, qui est par ailleurs à la base du changement. Mais c'est seulement la capacité de rassembler dans un même discours ordre public et santé publique qui permet à cette nouvelle politique des quatre piliers de supplanter l'ancienne politique basée sur l'abstinence

2. Médiation sociale et politique drogues

La situation que nous connaissons avec les problèmes de deal de rue mérite d'être questionnée à l'aune de cette analyse. De toute évidence, la Suisse romande connaît une fragilisation de l'alliance entre coalition pour la réduction des risques et coalition pour le cadre de vie[8]. La difficulté de répondre aux problèmes concrets posés par les drogues, aujourd'hui principalement le deal de rue, offre une nouvelle tentation de rejoindre les idées simplificatrices de la coalition pour l'abstinence. Les termes du débat ont bien évidemment changé et ce n'est plus directement l'abstinence qui est visée, tant la société a évolué au cours de ces trente dernières années. Par contre, l'idée de l'élimination par la force de la visibilité des produits s'inscrit en droite ligne dans les mouvements des années 1980-90.

Après la forte politisation et la mobilisation des acteurs lors de l'introduction des quatre piliers, cette politique s'est progressivement inscrite dans des structures stables, centrées sur la santé publique. Les actions de coordination et de sensibilisation au niveau local ont progressivement diminué suite à l'intégration des prestations dans le système d'aide classique, notamment avec la LAMal. Il est dès lors légitime d'avancer l'hypothèse que la composante de médiation sociale dans les quartiers, au cœur de l'émergence de la politique des quatre piliers, semble aujourd'hui lui faire défaut, ce qui fragilise l'alliance entre les deux coalitions l'ayant rendue possible. Les mécontentements citoyens ne peuvent être pris en compte comme il se doit et le consensus dans les villes s'effrite. Le contrat originel stipule en effet une couverture des be-

8 Il faut ici rappeler que, contrairement à une idée fausse persistante en Suisse alémanique, les cantons romands ont eux aussi développé une politique extensive de réduction des risques.

soins de la population à la fois en matière de santé publique et d'ordre public.

Il n'est pas anodin à cet égard de voir que la crise du deal de rue touche surtout la Suisse romande. L'analyse de Kübler pointait déjà une plus grande importance des enjeux de santé publique en Suisse romande, en se basant notamment sur l'évolution à Genève où le VIH/SIDA a eu une importance centrale, alors que les questions de sécurité publique avaient tendance à dominer en Suisse alémanique. C'est par ailleurs dans la partie alémanique que les scènes ouvertes se sont développées, ce qui n'a probablement pas été sans conséquences sur la pratique des forces de sécurité en la matière. Cela peut y favoriser une politique dont l'objectif est l'encadrement et la réduction des nuisances du marché (donc de sa visibilité), alors la Suisse romande privilégie une approche volontariste visant à perturber les acteurs et les réseaux par le recours aux instruments de la justice pénale. Cette politique fait respecter la loi, mais ne peut pas diminuer les nuisances dans les mêmes proportions. Il semble donc que pour retrouver un semblant de calme dans ce domaine, toute solution passera par l'écoute attentive des besoins des populations urbaines en termes de tranquillité publique, et par la capacité à trouver au niveau national un discours consensuel susceptible de le faire accepter au reste du pays, alliant santé et ordre public, comme patiemment élaboré dans les années 1990.

3. Sécurité et prohibition des drogues

Au niveau international, le climat change également depuis une dizaine d'années. Un souffle nouveau nous vient d'Amérique latine, où une commission fondée par l'ancien président brésilien Fernando Cardoso rénove la manière de concevoir la prohibition. Dans un rapport publié en 2008, nommé *Drogas y democracia*, elle dénonce la prohibition comme un facteur important d'insécurité et de corruption. Le retentissement est immense et une nouvelle commission, mondiale cette fois-ci, se constitue : la *Commission mondiale pour les problèmes liés à la drogue*, dont Ruth Dreifuss reprendra la présidence en 2015. Réunissant de nombreux anciens chefs d'État et diplomates de haut vol, elle brise le tabou sur les drogues et s'engage pour trouver de nouvelles approches : « *Un nouveau régime de contrôle des drogues, protégeant mieux la santé et la sécurité des personnes et des collectivités à l'échelle mondiale que le régime actuel, est requis. Les mesures cruelles dérivant d'idéologies punitives doi-*

vent être remplacées par des politiques humaines et efficaces basées sur les preuves scientifiques, les principes de santé publique et les droits de l'homme. Il s'agit là de la seule manière de réduire à la fois la mortalité, la morbidité et les souffrances liées à la drogue et la violence, ainsi que la criminalité, la corruption et les profits illicites favorisés par les politiques prohibitionnistes inopérantes. Le coût public des politiques que nous défendons, il faut le souligner, est faible comparé aux coûts directs et indirects du régime actuel. » (CGPD, 2014 : 2)

Manifestement, le discours pour une réforme des politiques drogues a changé. Centré sur des questions de santé publique au XXème siècle, il se focalise aujourd'hui sur la sécurité et sur le phénomène criminel qui s'épanouit sous la prohibition. Il s'agit avant tout d'enlever une opportunité de profits à des réseaux toujours plus puissants qui menacent nos démocraties tout en bénéficiant d'une exonération de taxes pour leurs activités. Comme hier avec l'alcool, l'approche répressive ne permet pas d'éradiquer le marché. Tout au plus pouvons-nous le perturber, mais cela produit des externalités indésirables. Cette lutte, menée à son paroxysme, peut même péjorer le sentiment général de sécurité, car s'attaquer frontalement à ces acteurs provoque aussi des dégâts. Comme le montrent toutes les recherches à ce sujet, une plus forte répression peut augmenter la violence, car des organisations plus problématiques remplacent les réseaux existants : « *The present systematic review demonstrates that drug law enforcement interventions are unlikely to reduce drug market violence. Instead, and contrary to the conventional wisdom that increasing drug law enforcement will reduce violence, the existing scientific evidence base suggests that drug prohibition likely contributes to drug market violence and increased homicide rates and that increasingly sophisticated methods of disrupting illicit drug distribution networks may in turn increase levels of violence.* » (Werb et al., 2011 : 91).

Bien que sans commune mesure avec la situation des Amériques, ou d'autres pays voisins, le défi sécuritaire que pose la prohibition en Suisse devient un des éléments principaux du débat, peut-être même plus important que celui de la santé publique selon le regretté Olivier Guéniat : « *L'espace social ou l'espace public est devenu une vraie valeur à protéger, peut-être à reconquérir. Je crois même que l'espace social représente un intérêt général à protéger en termes sécuritaires supérieur à l'intérêt général lié aux stupéfiants en termes sanitaires. C'est là que le paradigme a changé. Lequel doit prévaloir sur l'autre aujourd'hui? Il s'agit d'un nouveau débat.* » (Gueniat, 2013 : 3) Dick Marty, qui détient toujours le

record de Suisse de la plus grosse saisie de drogue quand il était procureur du Tessin, résume sans concessions la situation : « *Le bilan de la lutte contre la drogue est négatif. Le prohibitionnisme actuel entretient le plus grand phénomène criminel de tous les temps. Pourtant, ces substances que l'on interdit ne possèdent pas une grande valeur. C'est la prohibition qui leur donne un prix élevé. Le crime organisé a donc intérêt à ce que la répression continue car, en plus d'assurer de hauts revenus, elle permet de renouveler les derniers échelons impliqués dans le trafic, qui se font régulièrement arrêter. Quant aux tenants de la répression, dont j'ai fait partie avant de changer d'avis, ils s'engagent dans cette voie en étant convaincus que cette méthode est la seule capable de venir à bout du fléau. Il existe donc une alliance objective entre les deux camps.* » (Vos, 2011) Même discours chez le pénaliste Charles Poncet, pourtant guère susceptible d'angélisme en la matière : « *Il faut oser dire que la répression pénale de la consommation et du trafic de drogues sont un échec planétaire. Le marché illicite déverse chaque année des milliards dans des organisations criminelles capables – comme au Mexique – de conduire un pays au bord de la guerre civile si on essaye de les mater.* » (Poncet, 2013).

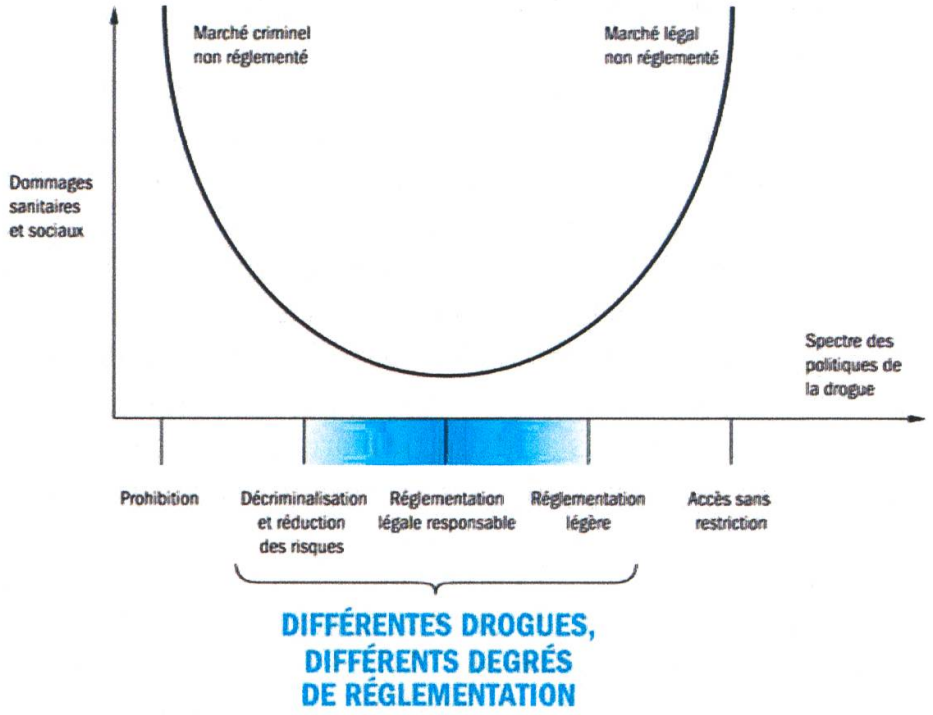
4. Réguler pour reprendre le contrôle de l'espace public

Dans les années 1990, les enjeux de sécurité avaient un caractère objectif évident. Vol à l'arraché, cambriolages, les statistiques de la criminalité, tout comme le ressenti de la population, le montraient clairement. L'apport de solutions novatrices a permis de faire plonger ces chiffres, qui ont pu être documentés grâce à l'attribution de moyens importants pour la recherche, ce qui a contribué au débat public. Aujourd'hui, le problème est plus complexe, car c'est au marché de la drogue qu'il convient de s'attaquer, un des phénomènes les plus criminogènes connus au niveau planétaire. A notre petite échelle helvétique, le pragmatisme de nos forces de sécurité et de nos autorités pénales a permis de garder la situation sous contrôle et la grande criminalité n'a pas la présence délétère qu'elle peut avoir ailleurs. Avec le deal de rue, il s'agit avant tout de problèmes de tranquillité publique, mais il s'agit au fond du même problème. Comment réduire les nuisances ?

Olivier Guéniat lui aussi brise le tabou en Suisse : « *Le carrefour qui se présente à nous concerne la protection de notre espace public. Il s'agit d'un changement de priorité politique sur les drogues, où la sécurité pu-*

blique devance désormais la santé publique comme objectif dominant. Notre espace public est mis à mal comme il ne l'a jamais été depuis plus d'un demi-siècle et notre société n'est pas prête à l'accepter. Cet enjeu occupe et occupera le terrain des choix et des discours politiques des dix ou des quinze prochaines années. Il se trouve que les produits stupéfiants font partie du maillage compliqué de la sécurisation de notre espace de vie commune, ils y trouvent un ancrage indéniable, voire prépondérant. Il est donc urgent que nous osions penser différemment, ne serait-ce que parce que nous n'avons pas le choix. Les attentes du public ont changé. Nous ne devrions plus envisager nos réflexions sous l'angle univoque du destin d'individus toxicomanes, comme par le passé, mais bel et bien élargir nos stratégies à une des valeurs qui nous est chère, la sécurité, un fondement de la vie communautaire et démocratique harmonieuse. Les priorités de notre politique drogues doivent donc être réagencées et de nouvelles solutions élaborées. Il semble qu'autour de la réglementation du marché des drogues, des ponts sont possibles entre sécurité et socio-sanitaire. A nous de les saisir et de convaincre le monde politique pour qu'il se rallie à une véritable approche pluridisciplinaire » (Guéniat, 2013 :5).

Ce discours novateur devient progressivement consensuel entre toutes les parties prenantes, du fait de l'absence d'alternative crédible. Prendre le contrôle du marché, ce n'est pas laisser faire n'importe quoi, mais au contraire regarder très précisément, dans un contexte donné, quel niveau de règles et de surveillance permet d'atteindre le plus bas niveau de dommages. Cet équilibre complexe est magnifiquement résumé par la Global Commission on Drug Policy dans le graphique ci-après, tiré de son rapport intitulé « Prendre le contrôle » (Global Commission on Drug Policy, 2014 : 27).



« *Afin de réduire les dommages liés à la drogue, ainsi que le pouvoir et les moyens financiers du crime organisé, elle* [la commission] *recommande que les gouvernements réglementent les marchés de la drogue et adaptent leurs mesures répressives pour combattre les groupes criminels les plus violents et les plus perturbateurs, plutôt que de punir les petits trafiquants. Les propositions de la Commission sont complémentaires et complètes. Elles invitent les gouvernements à repenser le problème, à faire ce qui peut et devrait être fait dans l'immédiat et à ne pas tourner le dos au pouvoir transformateur de la réglementation.* » (CGPD, 2014 : 2)

V. La Suisse à la croisée des chemins

Avec la politique des quatre piliers, nous avons à juste titre diminué la répression des consommateurs. La mortalité liée aux drogues a été divisée par trois, alors qu'elle restait stable ailleurs en Europe. Les modèles médico-sociaux de suivi des personnes dépendantes sont maintenant copiés dans le monde entier et font la renommée de la Suisse au niveau international.

Deux chemins s'offrent désormais pour la Suisse :

1. Un retour à une *politique de répression de l'offre*, soit la stratégie antérieure à la politique des quatre piliers aujourd'hui abandonnée par la plupart des États.
2. Une *pacification du marché des drogues*, par de nouvelles solutions de contrôle de l'offre, afin de parachever le modèle des quatre piliers.

Les acteurs concernés sont quasi unanimes à se prononcer pour la deuxième solution, tant la première semble aléatoire et source de difficultés. Avec les quatre piliers, la Suisse ne connaît plus les scènes ouvertes de la drogue et la criminalité d'acquisition des produits n'a jamais été aussi basse. L'abandon de notre modèle ne manquerait pas de faire ressurgir ces problèmes qui nous ont traumatisés jadis. Cela pourrait même être pire, car les réseaux criminels actifs sur le marché des drogues ne chôment pas et de nouveaux défis se profilent. L'Amérique du Nord vit aujourd'hui une crise des opioïdes sans précédent, avec plus de 60'000 décès en 2016. Dans une culture répressive, à l'opposé de ce qui se fait sur le vieux continent, l'arrivée de nouveaux produits comme le Fentanyl provoque des ravages dans toute la population, faisant reculer depuis deux ans l'espérance de vie aux USA. Déclarée urgence nationale par Donald Trump, cette épidémie frappe toutes les couches de la population et s'impose comme une des plus grandes crises de santé publique. On ne décèle pas en Suisse une pareille évolution, alors que les pays européens en observent quant à eux des signes inquiétants, comme le note l'Observatoire Européen sur les Drogues et Dépendances : « *Les nouvelles substances psychoactives, dont les opioïdes de synthèse, cannabinoïdes de synthèse et cathinones de synthèse, sont associées à divers risques graves en Europe et constituent un véritable problème pour la politique antidrogues. Les opioïdes de synthèse et les cannabinoïdes de synthèse sont deux groupes de substances particulièrement préoccupants.* » (EMCDDA, 2018 : 68)

La politique des quatre piliers offre justement les moyens de lutter contre cette nouvelle crise sanitaire. Mise en place par la Suisse avec des décennies d'avances sur ses voisins, la politique d'aide et de soutien se trouve plébiscitée par l'Observatoire Européen des drogues, qui recommande ce type de stratégie : « *La réduction de la mortalité et de la morbidité dues aux surdoses constitue un défi majeur en matière de santé publique en Europe. L'amélioration de la réponse de santé publique dans ce domaine consiste à réduire la vulnérabilité des usagers, notamment en limitant les obstacles et en renforçant l'accès aux services accessibles,*

ainsi qu'en les encourageant à courir moins de risques. » (EMCDDA, 2018 : 78) Ce type de stratégie ne peut se mener que dans le cadre d'une collaboration étroite entre le domaine socio-sanitaire et les forces de sécurité, qui se trouvent en première ligne dans les situations d'urgence, et bien souvent en position de sauver des vies.

Ainsi, si la Suisse veut continuer à bénéficier des fruits du modèle des quatre piliers, il faudra donner à ses acteurs la marge de manœuvre nécessaire pour gérer la question de l'offre. Le durcissement perpétuel des politiques répressives ne pourra pas offrir de solutions durables. Le niveau d'investissement financier nécessaire à une augmentation de la lutte contre les nuisances d'un marché en perpétuelle réadaptation risque à terme de faire exploser le modèle. La collaboration entre les services, qui résistent pour l'instant fort bien aux tensions politiques, pourrait aussi être menacée. Pour ancrer vraiment cette politique sur le long terme, tous les acteurs méritent des conditions de travail plus stables, plus claires, où le cap n'est pas sans cesse remis en question. Comment la police peut-elle poursuivre les infractions sur le cannabis quand le Tribunal Fédéral invalide la pratique, ou quand des cannabinoïdes légaux comme le CBD envahissent le marché ? Comment maintenir le financement des prestations socio-sanitaires quand la population est excédée par le deal de rue ? Sur le terrain, les professionnels attendent des réponses claires pour guider leur pratique. Les problèmes d'ordre public et de la santé publique sont connus et la tradition de collaboration encore vive.

Le deal de rue, ou une future urgence sanitaire, pourra peut-être nous aider à retrouver le chemin du pragmatisme et de la collaboration, pour le plus grand bénéfice de la sécurité et de la santé publique. Mais la difficulté de trouver un chemin politique peut aussi précipiter la fin du modèle à succès des quatre piliers. Une chose est sûre : la structure fédéraliste suisse pourra une nouvelle fois offrir des conditions cadres favorables à un dénouement heureux de cette nouvelle crise des drogues. En alliant pragmatisme sur le terrain, collaboration transversale entre les acteurs et engagement ferme du Conseil fédéral pour maintenir une cohérence d'ensemble, un chemin est possible, dans le respect des différences cantonales, voir communales. « *Nous sommes arrivés à un carrefour important dans la politique en matière de consommation et de trafic de produits stupéfiants. [...] Pourtant, nous ne pouvons pas rester là sans rien faire et en campant sur nos positions divisées. Les mondes sécuritaires, médicaux et psychosociaux se sont rapprochés et travaillent dorénavant dans des approches complémentaires et pluridisciplinaires. Cette émulation et cette*

accumulation d'expérience sont à même de nous proposer de nouvelles approches, de nouveaux modèles de prises en charge d'une problématique extrêmement complexe et multivariée. » (Guéniat, 2013 :5)

Comme dans les années 1980, les villes sont confrontées à un problème aigu, auquel il faut répondre par des solutions originales. Celles-ci seront trouvées dans le cadre de la régulation et la prise de contrôle des parties les moins problématiques du marché, comme nous le suggère la Commission globale. Aujourd'hui comme hier, cela demande courage, ouverture, humilité. Au niveau étatique, il s'agit de manier intelligemment le fédéralisme, de restaurer courage et inventivité, de créer de nouvelles alliances intersectorielles et d'inclure au maximum les parties prenantes, afin de convaincre la population d'une nouvelle approche. « *Le chemin importe peu, la volonté d'arriver suffit à tout* » disait Albert Camus dans le mythe de Sisyphe. Ce n'est pas parce que la tâche est difficile qu'il faut y renoncer. Les acquis sanitaires de la politique des quatre piliers sont trop importants pour les remettre en question. Après cinquante ans de luttes incertaines sur les drogues, une occasion de pacifier enfin la gestion de ces problèmes pourrait bien nous tendre les bras. À nous tous de la saisir.

Bibliographie

AEBI, M. (1999). La validité des indicateurs de la criminalité – les sondages de délinquence autoreportée face aux données de police et du casier judiciaire dans le cadre de l'évaluation des essais suisses de prescription d'héroïne. Institut de criminologie, Lausanne.

ANNAHEIM, B., Gmel, G. (2009). Vom Hanfladen auf die Gasse? Ein Vergleich der Bezugsquellen von Cannabis bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen den Jahren 2004 und 2007. *Abhängigkeiten*, 1(09): 38-55.

BLOKLAND, T. (2003). Urban Bounds. Cambridge: Blackwell publishing.

BOGGIO, Y., CATTACIN, S., CESONI, M., LUCAS, B. (1997). *Apprendre à gérer: politique suisse en matière de drogue.* Genève: Georg.

CATTACIN, S. (2012). « Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik: Rückblick und Ausblick ». In: SuchtMagazin, 2/2012, p. 9-12 Bern: Infodrog.

CSESTE, J. (2010). *From the mountain tops: what the world can learn from drug policy change in Switzerland.* New York, Open Society Foundations.

EMCDDA/OEDT (2018). Rapport européen sur les drogues 2018: Tendances et évolutions, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève (2013). *Pour plus de sécurité dans la ville. Le* Cannabis Social Club*: un modèle efficace de règlementation de l'accès au cannabis.* Genève: Document de discussion.

CGPD – Commission Globale de politique en matière de drogues (2014). Prendre le contrôle, Genève.

FISCHER, B., TESLER, H., WIDMER, P., LEUKERT, K. (2014). Coûts liés à l'alcool en Suisse: Rapport final établi sur ordre de l'Office fédéral de la santé publique, Polynomics, Olten.

FLURY, R. (2011). Rapport de situation stupéfiants/28 mars 2011 / 9 septembre 2011; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Polizei fedpol, Bundeskriminalpolizei, Kommissariat Analyse I; Bern.

GUÉNIAT, O. (2013). « Pour préserver la sécurité dans l'espace public, il va falloir abandonner le modèle de la prohibition! », in Dépendances n°48, Lausanne: GREA/AddictionSuisse.

KÜBLER, D. (2000). *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé: analyse des conflits de mise en œuvre*. Paris: L'Harmattan.

KÜBLER, D. (2001). « Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy », in Journal of European Public Policy 8:4 August 2001: 623–641.

OFSP – Office fédéral de la santé publique (1991). Programme de mesures de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMerdo I). Berne: Département fédéral de l'intérieur.

OFSP – Office fédéral de la santé publique (2006). Troisième programme de mesures de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMerdo III). Berne: Département fédéral de l'intérieur.

PONCET, C. (08.12.2013). Le droit au pétard????. Blog de « l'avocat du Diable ». L'Hebdo. http://www.hebdo.ch/les-blogs/poncet-charles-blog-politique.

REUTER, P., SCHNOZ, D. (2009). *Assessing Drug Problems and Policies in Switzerland, 1998-2007,* University of Maryland/ISGF, sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique.

SABATIER, P. (2007). *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westwiew Press.

SCHNEIDER, C. (2013). Rapport de situation stupéfiants/26 juin. September 2012; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD Bundesamt für Polizei fedpol, Bundeskriminalpolizei, Kommissariat Analyse I; Bern: Département de justice et police.

TRIBUNAL FÉDÉRAL (2017). Arrêt (du Tribunal fédéral) 6B_1273/2016 du 6 septembre 2017.

VOS, A. (2011). «Les demi-vérités sont les pires des mensonges», interview de Dick Marty, *Campus,* n°104 juin-septembre. Université de Genève, service de communication, Genève.

WERB D., & al. (2011). « Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review », in International Journal of Drug Policy 22 (2011) 87–94.

ZOBEL, F., HOMBERG, C., MARTHALER, M. (2017). Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis: analyse de la mise en œuvre (rapport de recherche Nr. 82). Lausanne: Addiction Suisse.

ZOBEL, F., & al. (2018). Le marché des stupéfiants dans le canton de Vaud: cocaïne et autres stimulants. Lausanne. Addiction Suisse/Ecole des Sciences criminelles/Institut universitaire de médecine sociale et préventive.

ZOBEL, F., MARTHALER, M. (2014). Des Rocky Mountains aux Alpes: nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis. Lausanne: Addiction Suisse.