

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Programme de mesures drogues: Les déterminants de l'ancrage politique

*Synthèse du rapport final
(traduction française) **

Daniel Kübler, Peter Neuenschwander,
Christian Hirschi, Erwin Rüegg,
Kathrin Frey, Arianna Radaelli,
Sibylle Stamm, Thomas Widmer

Septembre 2003

* Le présent texte contient, sous une forme synthétique, les résultats les plus importants de cette évaluation. Le rapport complet (publié en langue allemande) peut être téléchargé sous www.health-evaluation.admin.ch. Une version imprimée peut être commandée auprès de: Office fédéral de la santé publique, Centre de compétence en évaluation, 3003 Berne; e-mail: evaluation@bag.admin.ch; Fax: 031 322 99 00.

Table des matières

L'ESSENTIEL SUR UNE PAGE	1
1. INTRODUCTION.....	1
2. PROBLÉMATIQUE ET DÉMARCHE	1
2.1 PROBLÉMATIQUE.....	1
2.2 DÉMARCHE.....	2
3. RÉSULTATS.....	2
3.1 ETUDE PARTIELLE 1.....	2
3.1.1 Méthode: étude de cas qualitative	3
3.1.2 Résultats.....	3
3.2 ETUDE PARTIELLE 2.....	4
3.2.1 Méthode: recensement quantitatif complet.....	5
3.2.2 Résultats.....	6
3.3 ÉTUDE PARTIELLE 3.....	12
3.3.1 Méthode: études de cas comparatives	13
3.3.2 Résultats.....	13
3.4 ETUDE PARTIELLE 4.....	17
3.4.1 Méthode: analyses de réseau.....	18
3.4.2 Résultats.....	18
4. CONCLUSIONS.....	21
4.1 CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE PARTIELLE 1	21
4.2 CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE PARTIELLE 2	21
4.3 CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE PARTIELLE 3	22
4.4 CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE PARTIELLE 4	22
5. RECOMMANDATIONS.....	23
5.1 PROMeDRO EN TANT QUE STRATÉGIE AU NIVEAU FÉDÉRAL.....	23
5.2 L'ANCRAGE DU PROMeDRO 2 DANS LES VILLES ET LES CANTONS.....	23
5.3 D'UN PROGRAMME D'INCITATIONS PONCTUELLES À UN PROJET POLITIQUE GLOBAL	23
5.4 CONTINUER À RESPECTER LES DIFFÉRENCES DANS LA MISE EN OEUVRE	24

L'essentiel sur une page

Depuis 1991, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a encouragé la mise en œuvre de mesures de politique de la drogue au moyen des deux « Programmes de mesures de santé publique de la Confédération en vue de réduire les problèmes de la drogue » (ProMeDro 1 et ProMeDro 2). Le but de la présente est d'étudier l'influence des processus politiques sur la mise en œuvre de ces mesures. Nous avons plus particulièrement cherché à déterminer si les processus politiques ont eu un effet favorisant ou au contraire handicapant pour la réalisation de ces mesures, et si l'OFSP a influencé positivement ces processus. Nous avons scindé notre évaluation en quatre études partielles.

1) *Rôle du ProMeDro 2 dans le processus de la politique fédérale en matière de drogue.* Avec le ProMeDro 2, l'OFSP a contribué avec succès à la consolidation au niveau fédéral de la nouvelle politique de drogue, adoptée au début des années 90, qui laissait de côté les « questions brûlantes ». La révision de la loi sur les stupéfiants (LStup) amène une nouvelle situation dont il s'agira de tenir compte pour un éventuel troisième ProMeDro.

2) *Mesure quantitative de l'ancrage politique des mesures contenues dans le ProMeDro 2 au niveau de la Confédération, des cantons et de quelques villes sélectionnées.* Dans l'ensemble, l'ancrage des mesures du ProMeDro 2 est élevé, mais il est encore faible dans quelques cantons et quelques villes. Il s'agit principalement de cantons peu urbanisés et à faibles structures et de villes situées dans ces cantons. C'est sur ces cantons que l'OFSP devra à l'avenir concentrer ses efforts en vue de mieux ancrer la politique fédérale en matière de drogue.

3) *Etude détaillée des différents degrés d'ancrage de la politique fédérale en matière de drogue dans six cantons et six villes.* Les deux ProMeDro ont donné de très fortes impulsions à l'ancrage du modèle des quatre piliers dans les cantons et les villes. Les activités de l'OFSP dans les domaines de l'information, de la documentation et de la coordination y ont contribué et devraient être maintenues. Malgré ces efforts, on constate d'importantes disparités entre les villes et entre les cantons pour la palette des mesures effectivement mises en œuvres. De plus, la politique de la drogue s'inscrit dans un contexte différent. Tout d'abord pressée d'agir, elle doit désormais justifier son action. Par conséquent, l'OFSP doit maintenant passer d'un programme d'incitations ponctuelles à un programme de portée nationale. Celui-ci devrait atténuer les inégalités inhérentes au fédéralisme et, cas échéant, les compenser. Concrètement, l'OFSP devrait trouver un moyen afin d'épauler les cantons et les villes qui rencontrent des difficultés avec les mesures de la politique de la drogue, en raison de l'insuffisance de leurs structures.

4) *Etude dans trois villes des réseaux qui ont permis la mise en œuvre de projets concrets (hébergement d'urgence et habitat en structure d'accueil).* Chaque ville ayant mis en place un réseau correspondant à sa situation, cette étude a montré des différences considérables. Cependant, les trois types de réseau étudiés se sont avérés efficaces. La participation de la Confédération par l'intermédiaire du *Fonds d'incitation à la réduction des risques* a fait ses preuves. Les projets disposaient d'une marge de manœuvre appréciable sur le plan financier, sans pour autant que celle-ci porte préjudice à une uniformisation des formes d'organisation ou des processus de mise en œuvre.

1. Introduction

Depuis le début des années 1990, la Confédération axe ses efforts en vue de réduire le problème de la drogue sur le modèle des quatre piliers. Ce modèle prévoit des interventions en matière de prévention, de thérapie, de réduction des risques et de répression. En 1991, le Conseil fédéral adopte le premier programme de mesures pour réduire les problèmes liés de drogue (ProMeDro). Ce faisant, il charge l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de mettre en œuvre des mesures dans les domaines de la prévention, de la thérapie et de la réduction des risques. En 1997, ce mandat est prolongé jusqu'à fin 2001 par un deuxième programme de mesures (ProMeDro 2). Les deux ProMeDro comportent les activités principales de la Confédération dans le cadre des trois premiers piliers, c'est-à-dire sans le domaine de la répression.

Entre-temps, le modèle des quatre piliers semble s'appuyer sur un large consensus au sein de la société. Cependant, certains de ses éléments demeurent contestés. Bien que la majorité des cantons et un grand nombre de communes soutiennent globalement cette approche, un examen attentif montre que les programmes cantonaux et communaux de politique en matière de drogue ne reprennent de loin pas toutes les mesures encouragées par la Confédération, ou que ces dernières subissent des modifications lors de leur mise en œuvre au niveau local. On ne peut donc pas simplement tabler sur l'acceptation de ces mesures.

L'objectif de la présente évaluation était d'étudier scientifiquement l'interaction entre les processus politiques (*politics*) et les mesures politiques (*policy*) dans le domaine de la drogue. La question centrale était de déterminer dans quelle mesure les processus politiques ont favorisé ou entravé la mise en place des mesures proposées par la Confédération dans le cadre du ProMeDro 2. Il s'agissait également d'évaluer si et comment les activités de l'OFSP ont influencé ces processus politiques.

Cette évaluation a été réalisée par l'*Institut für Politikwissenschaft* de l'Université de Zurich en collaboration avec l'*Institut d'études politiques et internationales* de l'Université de Lausanne. Mandataire : Office fédéral de la santé publique (contrat n° 00.00006, durée: de janvier 2000 à juin 2003).

2. Problématique et démarche

2.1 Problématique

Quelles sont les conditions qui influencent la mise en œuvre de mesures politiques et qui déterminent leur succès ou leur échec ? Cette question est un grand classique en matière de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Des études ont montré que *le soutien politique par des groupes d'intérêt et des décideurs au sein des exécutifs et des législatifs* est un élément décisif pour la réussite de la mise en œuvre d'une politique publique : premièrement, un solide ancrage politique réduit la probabilité d'une polarisation et de tergiversations sans fin sur des questions de fond, qui freinent la mise en œuvre. Deuxièmement, un tel ancrage améliore le déroulement du processus de mise en œuvre, dans la mesure où il facilite la prise de décisions (p. ex. adoption de crédits).

L'*ancrage politique des mesures d'intervention du ProMeDro 2* est au centre de la présente étude. Il s'agit, d'une part, de mesurer l'influence du degré d'ancrage politique (variable indépendante) sur la mise en oeuvre des mesures du ProMeDro 2 et, d'autre part, d'expliquer les divers degrés de cet ancrage (variable dépendante).

2.2 Démarche

Nous avons mené quatre études partielles qui forment un tout :

- Etude partielle 1: Analyse au niveau fédéral de l'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 sur la base de la genèse du programme fédéral de politique en matière de drogue.
- Etude partielle 2: Mesure, par une méthode quantitative, de l'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 sur les plans fédéral, cantonal et dans quelques villes sélectionnées.
- Etude partielle 3: Etude qualitative de cet ancrage dans six cantons et six villes à l'aide d'études de cas approfondies. Il s'agit de montrer à quoi est dû cet ancrage, son importance pour la mise en oeuvre des mesures et comment l'OFSP l'a influencé.
- Etude partielle 4: Analyse dans trois villes, en complément à l'étude partielle 3 (qualitative) des réseaux de mise en oeuvre dans le domaine habitation afin d'étudier les structures relationnelles qui permettent de mettre en oeuvre des décisions politiques d'autorités cantonales ou communale, sous la forme de projets concrets.

3. Résultats

3.1 Etude partielle 1

Cette première étude retrace la *genèse* du ProMeDro 2. Elle analyse la *formulation du programme* en étudiant plus précisément comment et dans quelle mesure les processus politiques fédéraux ont influencé l'action de l'administration dans l'élaboration du second programme de mesures. Elle fournit des indices sur les conditions préalables dont il faut tenir compte pour évaluer la mise en oeuvre du ProMeDro 2.

Nous étudions l'influence de la position des acteurs politiques qui participent au processus de décision au niveau fédéral (partis, groupes d'intérêts, milieux spécialisés, cantons, villes, etc.) sur les mesures du ProMeDro 2. Par ailleurs, l'OFSP étant responsable de l'élaboration du programme de mesures, nous mettons également en évidence son rôle particulier dans ce contexte. Enfin, comme d'autres processus politiques de décision étaient en cours (p. ex. révision de la Loi sur les stupéfiants – LStup), nous montrons aussi leur influence sur le choix des mesures du ProMeDro 2 (et réciproquement).

Questions d'évaluation de l'étude partielle 1:

- | |
|---|
| a) Les décideurs et leurs positions: Quels sont les décideurs qui ont compté dans le choix des mesures du ProMeDro 2 ? Quelles ont été leurs positions et quelle a été l'évolution de ces positions avec le temps ? Comment expliquer ces positions ? Comment ces positions se sont-elles traduites dans le ProMeDro 2 ? |
|---|

- b) **Rôle de l'OFSP:** Quel rôle l'OFSP a-t-il joué dans le choix des mesures du ProMeDro 2 ? Quelle a été son influence sur les positions des décideurs ? Quels moyens a-t-il utilisé à cet effet ?

- c) **Interdépendances :** Comment la révision en cours de la LStup a-t-elle influencé le choix des mesures du ProMeDro 2 ? Quelles ont été les influences des changements intervenus dans la situation de la politique de la drogue ? Quelle a été l'influence des problèmes et débats concernant d'autres domaines politiques sur le choix des mesures?

3.1.1 Méthode: étude de cas qualitative

Cette étude partielle se base sur l'analyse de documents et sur des interviews d'acteurs de la politique en matière de drogue. Nous avons analysé les documents « officiels » du deuxième programme de mesures (stratégie et résumé 1998), et d'autres documents relatifs aux processus fédéraux de décision, mais qui ne sont pas directement liés au ProMeDro 2 (consultations sur le rapport de la Commission Schild, sur le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative « Jeunesse sans drogue » et sur la révision de la LStup ; messages du Conseil fédéral sur les initiatives populaires « Jeunesse sans drogue » et « Droleg » ainsi que sur la révision de la LStup, de même que tous les débats et interventions parlementaires pertinents entre 1990 et 2000). Enfin, entre décembre 2000 et février 2001, nous avons interrogé 14 acteurs de la politique de la drogue sur la base d'un entretien semi-directif.

3.1.2 Résultats

Les décideurs et leurs positions (question d'évaluation a)

L'OFSP s'est donné à lui-même le « mandat » d'élaborer ProMeDro 2. Conformément à l'objectif initial – formuler la stratégie à moyen terme de l'Office -, les services de l'OFSP qui ont participé à la formulation du programme de mesures ont été les acteurs décisifs de ce processus, placé sous la direction de la section Drogues. L'OFSP s'est appuyé sur le modèle des quatre piliers, adopté par le Conseil fédéral au début des années 90. A noter que les cantons et les spécialistes du domaine de la drogue ont apporté une contribution (indirecte) importante.

Lors du passage du ProMeDro 1 au ProMeDro 2, les positions des acteurs impliqués au niveau fédéral n'ont pas *fondamentalement* changé. L'opposition entre les partisans de l'« abstinence » et ceux de la « réduction des risques » s'est maintenue. Dans les débats parlementaires, la persévérance de l'OFSP a toutefois permis de consolider et d'étendre le compromis de 1994. Sur la base des expériences du premier programme de mesures, de leur évaluation et du résultat d'autres recherches, l'OFSP a procédé à deux réorientations. Premièrement, en mettant au centre des activités de la Confédération, la cohérence des mesures (prévention, thérapie, réduction des risques) au sein des offices et des départements. Deuxièmement en promouvant l'extension régionale d'une offre de mesures, variée et de qualité égale. Le ProMeDro 2 représente un double compromis : d'une part, sa formulation reflète une stratégie axée sur une meilleure cohérence interne de l'OFSP et, d'autre part, il prend en compte les diverses positions cantonales. Quant aux thèmes « brûlants » (distribution contrôlée d'héroïne, dépénalisation de la consommation de drogue), ils ont été explicitement mis en marge du ProMeDro 2.

Le rôle de l'OFSP (question d'évaluation b)

Les acteurs de la politique de la drogue au niveau de la Confédération s'influencent mutuellement. Plaque tournante de la communication au niveau fédéral pour les problèmes de drogue (prévention, thérapie et réduction des risques) l'OFSP a pris, comme c'était d'ailleurs son rôle, une place centrale dans la formulation concrète des éléments opérationnels du ProMeDro 2.

En matière de drogue, comme dans bien d'autres domaines politiques, nous avons constaté que l'administration fédérale était mieux informée que le Conseil fédéral et le Parlement. Le processus d'élaboration du ProMeDro 2 a été l'élément décisif de la prise d'influence de l'OFSP. Il a par ailleurs permis d'améliorer la cohésion interne des services de l'OFSP, même si ceux-ci ont jugé que le processus et son contenu n'étaient en partie pas très satisfaisants. De plus, le paquet de mesures fixe un cadre aux arguments de l'OFSP destinés aux acteurs politiques sur le plan fédéral. Pour les autres acteurs enfin, il donne des critères abstraits pour l'encouragement de projets par la Confédération.

Interdépendances (question d'évaluation c)

La révision de la LStup et l'élaboration du ProMeDro 2 ont été volontairement menées en parallèle, une séparation que les acteurs extérieurs à l'administration jugent sans importance. Les thèmes centraux du second programme de mesures concordent avec les recommandations de la Commission Schild et les concrétisent. Les acteurs ne sont pas d'accord au sujet de la paternité de certains éléments opérationnels.

Lorsque les travaux du ProMeDro 2 ont débuté, le débat de fond sur le paradigme et l'orientation de la politique de la drogue du Conseil fédéral avait déjà été largement mené. On le constate lors des trois votations populaires de 1997, 1998 et 1999 : les arguments de ces campagnes ne font que resservir à une opinion publique de moins en moins intéressée les arguments développés par les différents acteurs au cours de la première moitié des années 90. Dans la formulation du ProMeDro 2, on ne remarque pas d'influence spécifique de problèmes ou de débats d'autres domaines politiques, à l'exception de la situation tendue des finances fédérales qui, comme pour tout autre domaine politique, a déterminé les conditions-cadres du programme.

3.2 Etude partielle 2

Avant la « nouvelle » politique de la drogue du Conseil fédéral (résumée dans le premier programme de mesures de 1991), quelques cantons et communes disposaient déjà de concepts de politique de la drogue très proches des mesures encouragées aujourd'hui par la Confédération. Dès le début des années 90, les ProMeDro 1 et 2 ont défini des mesures de politique de la drogue qui servent aujourd'hui de référence et que l'OFSP cherche à promouvoir dans l'ensemble du pays à l'aide d'un grand nombre d'instruments.

L'objectif de la seconde étude partielle était de comparer les degrés d'ancrage politique des mesures de politique de la drogue des deux ProMeDro dans les cantons et les communes avec l'ancrage au niveau fédéral. Dans un deuxième temps, le but était, si possible, d'apporter des explications aux éventuelles différences constatées localement.

Questions d'évaluation de l'étude partielle 2:

- a) Comment l'ancrage politique des mesures encouragées par l'OFSP avec ProMeDro 2 s'est-il modifié depuis l'adoption du ProMeDro 1 en 1991 ?
- b) Quel est le degré actuel de cet ancrage politique dans les cantons, les communes et, par comparaison, au niveau fédéral ?
- c) Quelles sont les variables structurelles et contextuelles qui expliquent les différences locales de cet ancrage ?

Travaux scientifiques antérieurs à l'appui sur les processus de décision dans la politique suisse, nous avons évalué l'ancrage politique d'une mesure à l'aide de deux indicateurs : son acceptation et sa conflictualité. Dans ce contexte :

- *acceptation* représente la proportion des prises de position et des décisions favorables concernant une mesure par rapport à l'ensemble des prises de position et décisions y relatives^a;
- *conflictualité* se calcule sur la base de la relation entre voix favorables et défavorables dans les décisions prises à la majorité au sujet d'une mesure^b.

A l'aide de ces deux indicateurs, on représente l'ancrage politique d'une mesure par une typologie comportant quatre positions extrêmes (tableau 1).

Tableau 1: combinaison de l'acceptation et de la conflictualité pour déterminer l'ancrage politique

	<i>Acceptation faible (proche de 0)</i>	<i>Acceptation élevée (proche de 1)</i>
<i>Conflictualité faible (proche de 0)</i>	Consensus négatif	Consensus positif
<i>Conflictualité élevée (proche de 1)</i>	Rejet contesté	Acceptation contestée

3.2.1 Méthode: recensement quantitatif complet

Nous avons passé en revue le niveau fédéral, les 26 cantons, ainsi que 28 villes choisies dans la période de 1991 à 2000 et avons recensé dans une base de données toutes les prises de position et décisions politiques qui, d'une manière ou d'une autre, avaient à voir avec une ou plusieurs mesures du ProMeDro 2^c.

Pour ce faire, nous avons utilisé les procès-verbaux de séance accessibles des divers législatifs et exécutifs, ainsi que les données des chancelleries relatives aux votations populaires. Les sources étaient excellentes pour les législatifs et les résultats de votations populaires : notre recensement est ici presque exhaustif. Par contre, l'accès aux procès-verbaux de séances des exécutifs était limité en raison de

^a L'acceptation se mesure donc à l'aide d'une valeur qui se situe entre 0 (aucune prise de position ou décision favorable) et 1 (prises de position et décisions exclusivement positives).

^b La conflictualité se calcule à l'aide d'une formule fréquemment utilisée en science politique, donnant une valeur d'un minimum de 0 (unanimité, resp. consensus) et d'un maximum de 1 (équilibre des voix 50 % / 50 %).

^c Outre les prises de position ou les décisions relatives au ProMeDro 2, nous avons également pris en compte celles se rapportant à d'autres domaines de la politique de la drogue (particulièrement le pilier répression, la révision de la LStup et l'élaboration de structures régionales de coopération).

la confidentialité de ces réunions. Nous avons pu accéder au registre des exécutifs de 23 cantons (manquent Bâle-Ville, Saint-Gall, Zurich) et de 21 villes (sur 28).

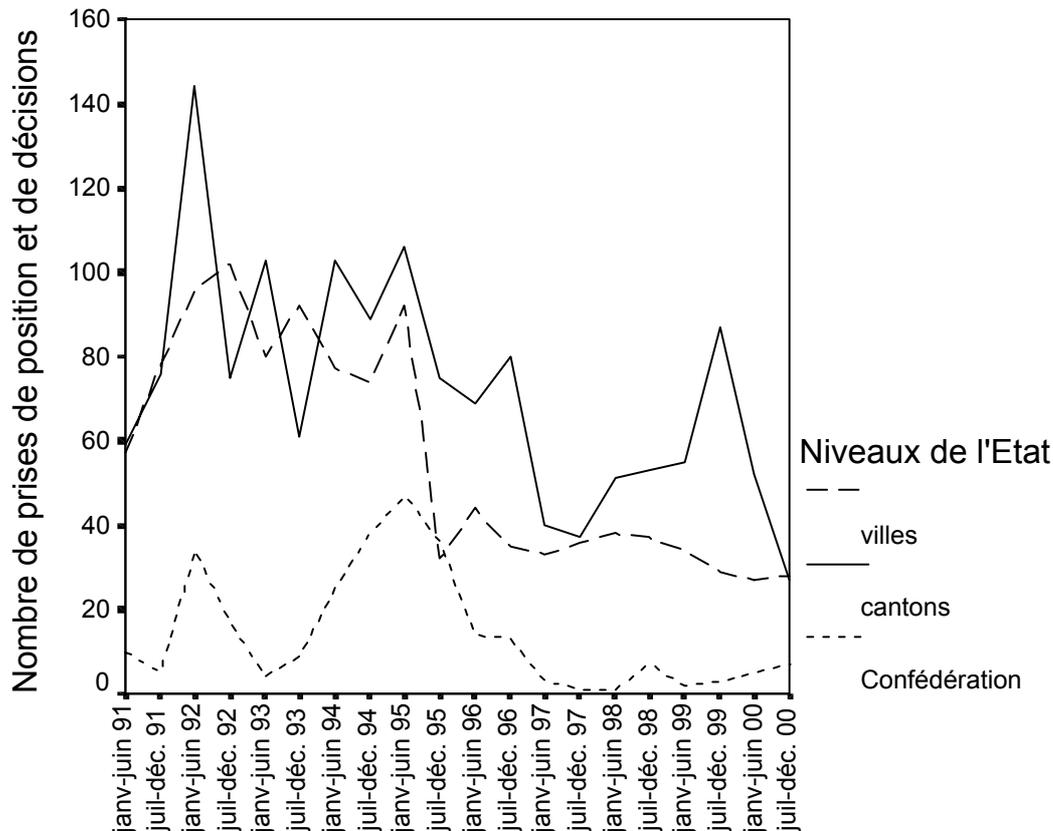
Au total, nous avons passé au crible environ 780 séances du Conseil national et près de 550 du Conseil des Etats, environ 4370 séances parlementaires cantonales, et environ 3190 séances parlementaires dans les villes.

3.2.2 Résultats

2942 prises de position et décisions relatives à la politique de la drogue ont été introduites dans la base de données, dont 2850 relèvent effectivement de la période d'observation (du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 2000). Parmi celles-ci, 281 concernent le Parlement fédéral, 1442 les cantons et 1127 les villes étudiées.

Un examen par *catégorie* des prises de position et des décisions a montré que plus de la moitié (52.5%) étaient relativement peu contraignantes et dépendaient principalement de l'agenda parlementaire (interventions parlementaires, réponses à ces interventions, prises de position de toutes sortes, etc.). Environ un tiers (31.3 %) concernait des décisions contraignantes avec des implications juridiques ou financières directes (décisions financières, lois et ordonnances, décisions des exécutifs) et un sixième (16.2%) représentait des déclarations d'intention moyennement contraignantes (postulats, motions, programmes gouvernementaux, etc.).

D'un *point de vue chronologique*, il est clair que l'intérêt de la politique pour les questions liées à la drogue est soumis à des fluctuations conjoncturelles (Figure 1). De 1991 à 1995, les instances politiques ont traité un grand nombre de questions relatives à la drogue, mais dès le premier semestre de 1995 (date de la fermeture du Letten à Zurich), l'intensité a très nettement diminué.

Figure 1: prises de position et décisions de politique de la drogue 1991-2000 (N=2850)


La comparaison entre les villes et entre les cantons révèle aussi de fortes différences. Ainsi, les thèmes de la politique de la drogue reviennent fréquemment sur le tapis dans certains cantons urbains et certaines grandes villes. Durant la période étudiée, on enregistre 300 prises de position ou décisions relatives à la politique de la drogue au Conseil municipal de la ville de Zurich, 162 au Grand Conseil zurichois, 122 au Grand Conseil de Bâle-Ville, 119 au Conseil municipal de la ville de Berne. Pourtant, ces thèmes ont sensiblement moins occupé les instances politiques dans les cantons agricoles et les petites villes.

S'agissant des *domaines thématiques du ProMeDro 2* qui ont donné lieu à des prises de position et à des décisions, on constate là aussi des différences importantes. Au niveau fédéral et dans les cantons, ce sont les mesures du domaine thérapeutique qui ont été de loin les plus discutées, avec en tête, le traitement avec prescription d'héroïne (57.7 % des prises de position et décisions dans le domaine). *Au total, aucune autre mesure que le traitement avec prescription d'héroïne n'est mentionnée aussi fréquemment dans les prises de position et les décisions.* Dans les villes, ce sont les mesures d'aide à la survie qui sont le plus fréquemment débattues, avec, en tête, les projets d'habitation, suivi par les locaux d'injection, la remise de seringues et les offres d'emploi à bas seuil.

L'ancrage politique du ProMeDro 2 : comparaison chronologique et transversale (questions d'évaluation a et b)

L'acceptation des mesures du ProMeDro 2 était relativement élevée, aussi bien chronologiquement que dans la comparaison entre les cantons et entre les villes. Les prises de position et décisions positives sont majoritaires et l'acceptation ne s'est pas beaucoup modifiée entre 1991 et 2000.

Le tableau 2 récapitule les résultats de l'acceptation des mesures du ProMeDro 2 dans une comparaison transversale. Sur le plan fédéral, la valeur moyenne est moins élevée que celles des communes et des cantons.

Des différences d'acceptation apparaissent entre les *divers domaines thématiques* du ProMeDro 2. Dans le domaine *prévention*, l'acceptation est excellente durant toute la période observée. Dans les domaines *thérapie* et *aide à la survie*, les prises de position et les décisions sont majoritairement positives, mais le niveau d'acceptation est sensiblement plus bas que dans le domaine *prévention*.

Dans le domaine *thérapie*, l'acceptation a augmenté au fil du temps aux niveaux municipal et fédéral alors que dans les cantons, la tendance était plutôt à la diminution. Ces bas niveaux d'acceptation sont surtout à mettre sur le compte de prises de position défavorables au traitement avec prescription d'héroïne. Durant la période étudiée, le domaine *aide à la survie* a été soumis à d'importantes fluctuations du niveau d'acceptation dans les villes comme dans les cantons. Au trois niveaux de l'Etat, l'acceptation de ce domaine a augmenté et peut être aujourd'hui qualifiée de très élevée, mais il s'agit probablement d'une situation peu stable.

L'acceptation des mesures du ProMeDro 2 varie *en fonction des catégories de prises de position et de décisions* : plus la décision est contraignante, plus son acceptation est élevée. On peut en déduire que l'acceptation de la politique concrète du ProMeDro 2 est encore plus élevée que dans le processus politique global.

Tableau 2: comparaison transversale de l'acceptation du ProMeDro 2

	<i>Acceptation inférieure à la moyenne</i>	<i>Valeur</i>	<i>Acceptation supérieure à la moyenne</i>	<i>Valeur</i>	<i>Pas possible de déterminer une valeur</i>
Confédération	Conseil national	0,74	Conseil des Etats	0,89	
(Ø=0,76)					
Canton	Neuchâtel	0,74	Bâle campagne	0,90	
(Ø=0,90)	St-Gall	0,77	Bâle ville	0,92	
	Jura	0,79	Lucerne	0,93	
	Vaud	0,82	Genève	0,93	
	Zurich	0,84	Argovie	0,93	
	Thurgovie	0,87	Uri	0,93	
	Nidwald	0,88	Valais	0,94	
	Tesssin	0,90	Berne	0,95	
			Zoug	0,95	
			Fribourg	0,96	
			Soleure	0,96	
			Schaffhouse	0,97	
			Glaris	0,98	
			Appenzell Rh.-ext.	0,98	
			Grisons	0,99	
			Appenzell Rh.-int.	1,00	
			Obwald	1,00	
			Schwyz	1,00	
Villes	Altstätten	0,50	Lausanne	0,93	Davos
(Ø=0,91)	Locarno	0,50	Thoune	0,94	Affoltern a.A
	Gossau	0,60	Berne	0,98	Meilen
	Bienne	0,71	Wettingen	1,00	
	Lugano	0,80	Köniz	1,00	
	Emmen	0,80	Lucerne	1,00	
	Aarau	0,83	Fribourg	1,00	
	St. Gall	0,84	Olten	1,00	
	Coire	0,84	Soleure	1,00	
	Schaffhouse	0,89	Renens	1,00	
	Zurich	0,89	Yverdon	1,00	
	Winterthour	0,90	Horgen	1,00	

Le tableau 3 présente une comparaison transversale des résultats concernant la conflictualité des mesures du ProMeDro 2. Les valeurs moyennes montrent que la conflictualité est moins élevée au niveau de la Confédération que dans les cantons, et que c'est dans les villes qu'elle est la plus importante.

Tableau 3: comparaison transversale de la conflictualité du ProMeDro 2

	<i>Conflictualité inférieure à la moyenne</i>		<i>Conflictualité supérieure à la moyenne</i>		<i>Pas possible de déterminer la valeur</i>
		<i>Valeur</i>		<i>Valeur</i>	
Confédération	Conseil des Etats	0,01	Conseil National	0,07	
(Ø=0,11)					
Cantons	Appenzell Rh.-ext.	0,00	Bâle ville	0,15	Appenzell Rh.-int.
(Ø=0,14)	Genève	0,00	Schaffhouse	0,21	Glaris
	Nidwald	0,00	Soleure	0,23	Jura
	Obwald	0,00	Thurgovie	0,25	St. Gall
	Schwyz	0,00	Berne	0,30	Tessin
	Neuchâtel	0,01	Valais	0,31	Uri
	Vaud	0,02	Argovie	0,32	
	Grisons	0,07			
	Zurich	0,10			
	Zoug	0,12			
	Fribourg	0,12			
	Bâle campagne	0,12			
	Lucerne	0,13			
Villes	Bienne	0,00	Berne	0,25	Affoltern a.A
(Ø=0,24)	Lugano	0,00	Schaffhouse	0,31	Altstätten
	Renens	0,00	Coire	0,35	Davos
	Lausanne	0,00	Fribourg	0,36	Emmen
	Wettingen	0,07	Winterthour	0,58	Gossau
	Zurich	0,13	Locarno	0,61	Horgen
	Olten	0,14	St. Gall	0,80	Meilen
	Lucerne	0,16	Aarau	0,88	Soleure
	Köniz	0,16			Yverdon
	Thoune	0,18			

Les conflits politiques ont surtout porté sur des thèmes en relation avec la révision en cours de la LStup (dépénaliser la consommation de drogues douces, resp. dures). Contre toute attente, il ne se dessine aucune tendance nette d'une évolution de la conflictualité, pas plus au niveau communal, municipal que fédéral. Ce résultat nous amène à remettre en cause une idée communément admise, selon laquelle on serait arrivé à un consensus en matière de politique de la drogue au cours de ces dix dernières années. Il semble même que ce soit plutôt le contraire dans les villes et au niveau de la Confédéra-

tion : depuis le second semestre de 1998, la conflictualité est à nouveau en hausse. De manière générale, elle est plus élevée aux niveaux fédéral et municipal que cantonal.

L'examen individuel des *domaines thématiques du ProMeDro 2* montre que c'est le pilier *aide à la survie* qui a été le plus conflictuel et celui de la prévention le moins disputé. Alors que dans le domaine *aide à la survie*, les controverses ont porté sur diverses mesures, dans le domaine *thérapie*, elles se sont concentrées sur le traitement avec prescription d'héroïne.

Comparaison transversale de l'ancrage politique du ProMeDro 2

A l'aide de ces résultats, on détermine les quatre degrés d'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 dans les villes et les cantons étudiés. A noter toutefois que ce classement s'appuie sur des valeurs moyennes et qu'il ne saurait constituer une évaluation absolue. Il doit en premier lieu permettre d'établir une comparaison entre les villes et entre les cantons.

Le tableau 4 présente les niveaux d'acceptation et de conflictualité de 20 des 26 cantons étudiés^d. On constate que l'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 est généralement positif : il est négatif dans seulement cinq cantons sur 20 (rejet contesté ou consensus négatif). Sept cantons atteignent le degré maximum d'ancrage (consensus positif) et quatre arrivent au degré minimum (consensus négatif).

Tableau 4: ancrage politique du ProMeDro 2 dans les cantons

	<i>Acceptation inférieure à la moyenne</i>	<i>Acceptation supérieure à la moyenne</i>
<i>Conflictualité inférieure à la moyenne</i>	Consensus négatif Neuchâtel, Nidwald, Vaud, Zurich*	Consensus positif: Appenzell Rh.-ext., Bâle campagne, Genève, Zoug, Grisons, Obwald, Schwyz
<i>Conflictualité supérieure à la moyenne</i>	Rejet contesté Thurgovie	Acceptation contestée: Lucerne, Bâle ville, Argovie, Valais, Berne, Fribourg, Soleure, Schaffhouse

* l'acceptation est sans doute sous-estimée en raison de décisions gouvernementales non prises en compte

^d Le manque de données concernant une des deux variables ne permet pas de classer les cantons suivants : Appenzell-Rh.-Int., Jura, Saint-Gall, Tessin et Uri.

Le tableau 5 présente la même analyse pour 18 des 27 villes étudiées^e. Ici aussi, l’ancrage politique du ProMeDro 2 est généralement bon. Dans près de la moitié des villes, on atteint le degré maximal d’ancrage (consensus positif).

Tableau 5: ancrage politique du ProMeDro 2 dans les villes

	<i>Acceptation inférieure à la moyenne</i>	<i>Acceptation supérieure à la moyenne</i>
<i>Conflictualité inférieure à la moyenne</i>	Consensus négatif Bienne, Lugano, Zurich*	Consensus positif Lausanne, Köniz, Lucerne, Olten, Renens, Thoune, Wettingen
<i>Conflictualité supérieure à la moyenne</i>	Rejet contesté Aarau, Coire, Locarno, Schaffhouse, St. Gall, Winterthur	Umstrittene Befürwortung Berne, Fribourg

* l’acceptation est sans doute sous-estimée en raison de décisions gouvernementales non prises en compte

Facteurs d’explication (question d’évaluation c)

Quels sont les facteurs qui permettent d’expliquer les différents degrés d’ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 ? Une analyse multivariée a permis de mettre en lumière l’influence du contexte politique et socio-économique sur l’acceptation politique du ProMeDro 2 dans les cantons.

Les différences de disposition des instances politiques face au ProMeDro 2 dépendent en première ligne des structures socio-économiques et du degré d’urbanisation d’un canton. Les cantons à faible structure ne se soucient que peu des mesures de politique de la drogue encouragées par la Confédération. De leur côté, les politiques des cantons plus fortement urbanisés, aux dépenses publiques par habitant plus élevées ou bénéficiant de moins de prestations de transfert de la Confédération, ont une approche sensiblement plus positive face aux mesures du ProMeDro 2.

Par contre, les variables politiques n’expliquent pas tout. On constate ainsi avec une approche multivariée qu’il n’y a pas de lien significatif entre la composition politique d’un gouvernement et un accueil positif du ProMeDro 2.

3.3 Étude partielle 3

L’ancrage politique des mesures encouragées par la Confédération a été analysé en détail dans certaines villes et certains cantons à l’aide d’études qualitatives de cas.

L’objectif principal de ces études était de présenter le processus d’ancrage des mesures du ProMeDro au niveau des villes et des cantons et d’expliquer les différents degrés d’ancrage en mettant l’accent sur la relation entre le degré d’ancrage d’une mesure et sa concrétisation.

Nous avons été particulièrement attentifs à l’influence de l’OFSP sur l’ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 dans les villes et les cantons ainsi qu’aux corrélations entre les débats sur d’autres

^e Ce tableau ne présente l’ancrage politique que de 17 villes sur les 27 étudiées : l’absence de données pour une des variables (acceptation ou conflictualité) n’a pas permis de classer les villes suivantes : Affoltern a. Albis, Altstätten, Davos, Emmen, Gossau, Horgen, Meilen, Soleure, Saint-Gall et Yverdon.

domaines de la politique de la drogue (surtout la révision de la LStup) et la mise en œuvre des mesures ProMeDro 2.

Questions d'évaluation de l'étude partielle 3:

- a) Comment expliquer les différents degrés d'ancrage des mesures du ProMeDro 2 entre les cantons et entre les villes ?
- b) Quel est le lien entre l'ancrage politique et la mise en œuvre effective des mesures ?
- c) Comment l'OFSP a-t-il influencé l'ancrage politique dans les villes et les cantons et comment cette prise d'influence a-t-elle agi ? La procédure choisie par l'OFSP a-t-elle abouti, était-elle adéquate ?
- d) Comment les débats politiques sur d'autres thèmes (particulièrement sur la révision de la LStup) ont-ils influencé la mise en œuvre des mesures du ProMeDro 2 dans les villes et les cantons ?

3.3.1 Méthode: études de cas comparatives

Pour ces études de cas approfondies, nous avons sélectionné six villes et six cantons où le degré d'ancrage politique des mesures du ProMeDro 2 différait grandement :

- cantons : Berne, Grisons, Neuchâtel, Obwald, Tessin et Zurich ;
- villes : Bienne, Köniz, Coire, Lugano, Winterthur et Horgen.

Nous avons choisi une méthode qualitative pour réaliser ces études de cas qui, tout comme l'étude partielle 2, ont porté sur les années 90. Les études de cas se basent sur l'analyse de documents et de « littérature grise » ainsi que sur des entretiens semi-directifs avec 57 acteurs impliqués dans des processus de décision ou de mise en œuvre de la politique de la drogue, aux niveaux communal ou cantonal.

3.3.2 Résultats

A l'exception de Lugano, toutes les villes et tous les cantons examinés ont connu une réorientation de leur politique de la drogue au cours des années 90. Au niveau municipal comme au niveau cantonal, elle se manifeste par un changement de paradigme, avec le passage du modèle de l'abstinence à celui des quatre piliers, comme cela a été le cas au niveau fédéral. Parmi les villes et les cantons étudiés, on constate d'importants décalages dans le temps entre les villes et les cantons qui ont clairement été des précurseurs de la politique des quatre piliers (cantons de Berne et de Zurich ; villes de Winterthur et d'Horgen) et celles et ceux qui l'ont adoptée après la Confédération (cantons des Grisons, du Tessin, d'Obwald et de Neuchâtel ; villes de Bienne, Köniz et Coire)

En dépit d'une certaine convergence vers un modèle de politique de la drogue uniforme au niveau fédéral, des différences sensibles demeurent dans la mise en pratique de la politique des quatre piliers. Si l'on en juge d'après le catalogue des deux ProMeDro (1 et 2), on constate que l'offre de mesures varie très fortement d'une ville à l'autre et d'un canton à l'autre, en raison des priorités différentes dans

leurs programmes respectifs. Par ailleurs, les cantons et les villes ne mettent pas en œuvre toutes les mesures encouragées par la Confédération.

De quoi dépend le degré d'ancrage? (question d'évaluation a)

On a constaté de grandes différences entre les cantons et entre les villes en ce qui concerne l'organisation du *leadership* en matière de politique de la drogue, c'est-à-dire à quel niveau – exécutif, législatif, professionnels – se trouve principalement l'échelon de conduite supposé ou effectif.

Lorsque le *leadership* est principalement aux mains des *professionnels* (cantons : Neuchâtel, Obwald ; villes : Bienne, Coire), la mise en œuvre du ProMeDro 2 dépend en grande partie de ce que ceux-ci pensent de ces mesures. Ce sont en effet les spécialistes qui déterminent dans une large mesure les orientations de la politique de la drogue dans leur ville ou leur canton.

Lorsqu'il est aux mains des *instances politiques*, c'est-à-dire conjointement de l'exécutif et du législatif (cantons de Berne, Zurich ; ville de Winterthur), ou exclusivement de l'exécutif (cantons des Grisons et du Tessin ; villes de Köniz, Horgen et Lugano), la mise en œuvre du ProMeDro 2 dépend de la majorité politique de ces instances. Dans de telles configurations, la répartition des sièges entre les partis joue un rôle déterminant.

La position des *exécutifs* ne reflète pas toujours les rapports de force des partis représentés. Dans plusieurs cas, la ligne politique en matière de drogue est déterminée par un seul membre du collège (généralement en charge du département de la santé ou du social), qui parvient à convaincre ses collègues de la justesse de sa ligne et qui est soutenu dans ce sens ou du moins toléré implicitement. C'est très clairement le cas dans les cantons des Grisons et du Tessin et dans les villes de Köniz, Winterthur et Lugano.

S'agissant de la position des *législatifs*, le rapport de forces entre les quatre partis gouvernementaux (PS, PRD, PDC et UDC) s'est avéré déterminant. A souligner que dans tous les cas examinés, le PS a apporté un soutien constant et inconditionnel aux mesures encouragées par la Confédération. Il en va autrement pour les trois partis bourgeois qui ont adopté une position bien moins uniforme. Le PRD et le PDC étaient souvent divisés, principalement au début des années 90. Dans un grand nombre de cas, le PRD s'est trouvé en position de faire pencher la balance, et lorsqu'il a accepté de progresser dans la même direction que le PS, il en est résulté une majorité claire en faveur des mesures encouragées par la Confédération. Quant au PDC, il était soit faiblement représenté ou ne jouait pas un rôle autonome dans la politique de la drogue. Enfin, à l'exception du canton de Berne et de la ville de Köniz, l'UDC menait une politique clairement en opposition face à la politique des quatre piliers de la Confédération.

Il faut souligner que le rapprochement constaté entre le PS et le PRD aux niveaux cantonal et municipal doit beaucoup au « *Consensus en faveur d'une politique cohérente de la drogue en Suisse* », entériné en 1994 par le PS, le PRD et le PDC. Ce document a donné un élan décisif à l'acceptation de la politique des quatre piliers dans bon nombre de sections locales du PRD et du PDC.

Relation entre ancrage politique et mise en œuvre des mesures (question d'évaluation b)

Les décisions prises par les instances politiques cantonales ou municipales étudiées n'ont pas toutes eu des conséquences directes sur la mise en œuvre des mesures. Par ailleurs, les déclarations d'intention,

comme des postulats, des motions et en partie aussi des décrets n'ont eu que très rarement un impact direct sur la concrétisation des mesures. D'un autre côté, la mise en œuvre des mesures d'un des ProMeDro ne nécessitait pas systématiquement des décisions des instances politiques et pouvait être réglée au niveau des administrations.

Il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre de décisions des instances politiques se rapportaient directement à la mise en œuvre des mesures, par exemple les décisions financières. Dans ce domaine, le rapport de force entre les partis politiques était absolument déterminant. Les décisions du peuple et du Parlement concernant la mise en œuvre de mesures spécifiques constituaient une importante source de légitimité pour l'ensemble du processus politique d'un canton ou d'une ville, et lorsqu'elles étaient positives, leurs effets dépassaient largement ceux de la mesure elle-même.

Abstraction faite de ces décisions politiques directement liées à la mise en œuvre, certains processus politiques ont également influencé *indirectement* la réalisation du catalogue de mesures du ProMeDro. Le débat à l'extérieur et à l'intérieur des instances politiques a donné un *cadre* aux acteurs chargés de la mise en œuvre, qui, d'une certaine manière, leur a permis d'anticiper les décisions politiques contraignantes. De plus, un grand nombre d'acteurs chargés de la mise en œuvre ont participé aux débats. Ils ont relayé leurs positions et opinions à travers divers canaux, contribuant ainsi à l'aménagement même du cadre à l'intérieur duquel ils évoluaient.

Les priorités sur l'agenda public en matière de drogue se sont avérées particulièrement importantes, aussi bien pour les décisions directement liées à la mise en œuvre des mesures que pour l'influence indirecte. Le fait que la drogue se soit trouvée en tête des problèmes de société a contribué à la mise en œuvre des mesures du ProMeDro : d'une part, au milieu des années 90, la question a souvent défrayé la chronique en raison de la scène ouverte de la drogue. D'autre part, les conflits politico-idéologiques sur la question (p. ex. pour ou contre la prescription d'héroïne) ont renforcé la forte présence de ces questions sur le devant de la scène publique. Aujourd'hui, les scènes ouvertes ont disparu, les choix politiques importants sont faits ; la question de la drogue est moins présente dans les esprits. Il est moins aisé de maintenir les mesures de politique de la drogue sur l'agenda des priorités. Après la *nécessité d'agir* qui a marqué les années 90, les acteurs chargés de la mise en œuvre se trouvent aujourd'hui de plus en plus confrontés au besoin de *justifier leur action*.

L'influence de l'OFSP sur les processus municipaux et cantonaux de politique en matière de drogue (question d'évaluation c)

La politique de la drogue de la Confédération et les processus politiques dans les villes et les cantons

Les deux ProMeDro ont eu des impacts différents sur les processus politiques dans les villes et les cantons. Si les précurseurs (villes de Winterthur, Horgen ; cantons de Berne, Zurich) de la politique des quatre piliers se sont sentis renforcés dans leur démarche, dans les autres villes (Bienne, Köniz, Coire) et cantons (Grison, Tessin, Obwald, Neuchâtel) étudiés, l'impulsion de la Confédération a été bien plus importante. C'est surtout le premier programme de mesures, arrêté par le Conseil fédéral en 1991, qui a dynamisé le débat local sur la politique de la drogue et l'a orienté dans la bonne direction.

Dans ce contexte, les procédures de consultation menées par le DFI sous la conduite de l'OFSP ont joué un rôle important, plus spécialement la consultation sur l'ordonnance PROVE et celle sur le rapport de la commission d'experts Schild qui ont contraint les exécutifs cantonaux à prendre position au

sujet de la politique des quatre piliers et de points essentiels de son contenu. Il en a résulté un processus de décision au plus haut niveau, qui a souvent donné lieu à des débats politiques enflammés et qui a marqué de manière décisive le programme de la politique de drogue des cantons concernés.

Les débats relatifs à l'initiative populaire *Jeunesse sans drogue*, n'ont que guère fait de vagues dans les villes et les cantons précurseurs. Il faut dire que le combat politique concernant l'orientation de la politique de la drogue y avait déjà eu lieu vers la fin des années 80. Dans les autres villes et cantons, ce n'est qu'au début des années 90 que l'on s'est mis à aborder ces questions. Bien que des préférences se soient manifestées en faveur du modèle des quatre piliers, on était encore loin d'un consensus. L'initiative a été âprement discutée, ce qui a influencé les discussions sur le sujet à l'intérieur des cantons, et son rejet par le peuple a eu un effet durable sur la politique cantonale en matière de drogue. Dans les cantons, les acteurs concernés se sont rendus compte que la politique des quatre piliers bénéficiait de l'appui de la population, ce qui a donné une nouvelle orientation et une dynamique supplémentaire aux politiques cantonales de la drogue et a largement contribué à ancrer le modèle des quatre piliers dans ces cantons.

Par contre, l'initiative *Droleg* n'a généré aucun effet mesurable dans les villes ou les cantons étudiés et les débats sur le sujet ont été conduits comme s'ils étaient détachés de la situation locale.

Les activités de l'OFSP dans le cadre du ProMeDro

L'OFSP a influencé le processus politique sur la drogue dans les villes et les cantons par les activités suivantes :

Information: Les efforts déployés par l'OFSP dans ce domaine (traitement et publication de données et de statistiques sur le problème de la drogue) ont porté des fruits. Ils ont fourni des repères aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre et donné aux politiques une base à leur engagement dans la politique de la drogue. Par ailleurs, les argumentaires élaborés par l'OFSP sur diverses questions de la politique de la drogue ont été très appréciés. Ils ont permis de montrer à quel point le modèle des quatre piliers, encouragé au niveau d'une ville ou d'un canton, s'inscrivait dans un cadre cohérent et global.

Coordination: Les activités de l'OFSP dans ce domaine ont été jugées très importantes, notamment les deux plateformes de coordination de la *Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanie (CDCT)* et de la *Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies (CDVT)*. Les représentants des villes et des cantons précurseurs et des autres villes et cantons voient en ces deux structures des lieux d'échange et d'information très utiles. Ces plateformes ont donné des impulsions décisives principalement aux villes et aux cantons périphériques.

Aide financière: Le soutien financier apporté par l'OFSP à certaines mesures concrètes des domaines Prévention, Thérapie et Aide à la survie ont eu un impact considérable sur le processus politique dans les villes et les cantons. Dans bien des cas, les aides financières de départ accordées par l'OFSP à certains projets ont grandement facilité leur intégration dans le catalogue de mesures des villes et des cantons. Elles en ont accéléré la mise en œuvre et contribué à leur ancrage auprès des politiques.

Traitement avec prescription d'héroïne (HeGeBe): l'opium du fédéralisme

Aucune des mesures encouragées par l'OFSP n'a eu un impact aussi considérable et direct sur la politique de la drogue des villes et des cantons suisses que la distribution contrôlée d'héroïne. Cette me-

sure a d'emblée été emblématique de la « nouvelle » politique de la drogue en Suisse. A peine la Confédération avait-elle rendu possible la distribution contrôlée d'héroïne dans le cadre du premier programme de mesures (ordonnance PROVE), que les villes et les cantons pionniers manifestaient leur vif intérêt pour ce projet. Et dès que les décisions nécessaires ont été prises en vue de la distribution contrôlée d'héroïne dans une ville ou un canton, les autres mesures du modèle des quatre piliers ont largement profité de l'impulsion politique ainsi donnée.

Conformément à la répartition des compétences en vigueur dans le domaine des stupéfiants, une autorisation devait être demandée à l'OFSP pour mettre en œuvre un projet de distribution d'héroïne. De la sorte, même des villes et des cantons pionniers qui ne suivaient pas forcément les indications des autorités fédérales en matière de politique de drogue ont été contraints de mettre en place des relations durables avec l'OFSP. Dans la foulée, ils ont souvent découvert qu'ils pouvaient bénéficier d'un soutien de cet office dans d'autres domaines (p. ex. prévention et aide à la survie).

La distribution contrôlée d'héroïne a ainsi rempli deux fonctions. Tout d'abord une fonction emblématique pour la nouvelle politique de la Confédération en matière de drogue sur laquelle se sont cristallisées une grande partie des débats dans les villes et les cantons. Ensuite, un rôle de guichet d'entrée qui a permis à nombre de villes et de cantons d'établir avec l'OFSP un contact qui a ensuite porté des fruits dans d'autres domaines.

3.4 Etude partielle 4

Ce qui s'est passé *après* les décisions politiques est également important pour la mise en œuvre effective du catalogue de mesures du ProMeDro 2. C'est pourquoi une des quatre études partielles analyse en détail les processus communaux et cantonaux de mise en œuvre.

Pour ce faire, nous sommes partis du constat que dans les cantons et dans les communes, la mise en œuvre des décisions politiques se passe dans un (ou plusieurs) *réseau(x) de mise en œuvre*. Celui-ci compte non seulement des services officiels, mais aussi des groupements sociaux (p. ex. des partis politiques, des associations et des sociétés) et des individus (p. ex. des spécialistes).

Questions de l'étude partielle 4:

- a) *Acteurs et intérêts:* Comment les décisions politiques des gouvernements, des parlements cantonaux et, cas échéant, du peuple ont-elles été traduites en mesures concrètes par les services responsables ? Quels sont les acteurs politiques, administratifs et sociaux qui participent à l'aménagement concret des mesures communales et cantonales de la politique de la drogue ?
- b) *Éléments d'explication:* Quels sont les facteurs qui expliquent l'aménagement des mesures concrètes mises en œuvre dans les communes ou les villes ? Quelle a été l'influence de l'OFSP, resp. de ses programmes et activités, sur l'aménagement des mesures concrètes ? Les moyens déployés par l'OFSP ont-ils été adaptés, efficaces et ont-ils permis d'atteindre l'effet visé ?
- c) *Innovation et apprentissage:* Quels facteurs sont responsables de la capacité d'apprendre, resp. d'innover au sein des réseaux ?

3.4.1 Méthode: analyses de réseau

D'entente avec le mandataire, nous avons choisi le domaine des projets d'habitation (hébergement d'urgence, habitat en structure d'accueil), appartenant également au ProMeDro 2, et avons étudié leur mise en œuvre dans les villes de Coire, Winterthur et Bienne.

Nous avons enquêté auprès de tous les acteurs impliqués dans la réalisation des projets d'habitation et les avons interrogés au sujet de leurs relations mutuelles et sur la mise en place et la consolidation du projet. Au total, 22 réponses nous sont parvenues (Bienne : 4 sur 16 ; Coire : 11 sur 14 ; Winterthur : 7 sur 10) et nous avons interprété ces informations à l'aide d'une analyse de réseau.

3.4.2 Résultats

Dans les trois villes étudiées, la configuration des réseaux de mise en oeuvre dans le domaine des projets d'habitation était très différente (Figure 2 ci-dessous).

Acteurs et intérêts (question d'évaluation a)

A Bienne, un noyau très restreint d'acteurs était impliqué dans la mise en place et la consolidation des projets d'habitation, principalement les fournisseurs d'offre eux-mêmes : *Sleep-in*, *Verein Casanostra*, *Drop-in*. En périphérie du réseau de mise en oeuvre, on trouve le Bureau suisse pour la réduction des risques liés aux drogues (BRR), de l'œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) qui a soutenu financièrement le *Sleep-in* lors de la mise en place de son offre (contribution de la Confédération par le fonds d'incitation à la réduction des risques).

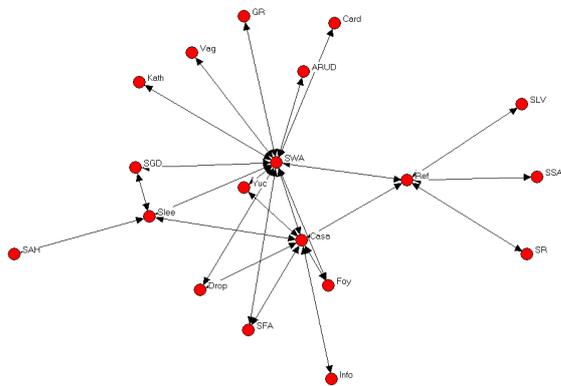
Le réseau de mise en oeuvre de Coire était sensiblement plus complexe. Il comprenait un groupe hétérogène d'acteurs, composé essentiellement des fournisseurs d'offres et des institutions et services administratifs municipaux et cantonaux. Le BRR était nettement mieux intégré dans le réseau de mise en oeuvre qu'à Bienne.

C'est à Winterthur que nous avons trouvé le réseau le plus dense et le plus centralisé. Les deux services du département social de la ville formaient ici le centre du réseau. Le projet de Winterthur est le seul projet d'habitation étudié qui ait également impliqué les autorités de la police de la ville lors de sa mise sur pied et de sa consolidation. Le BRR n'a pas joué ici de rôle notable.

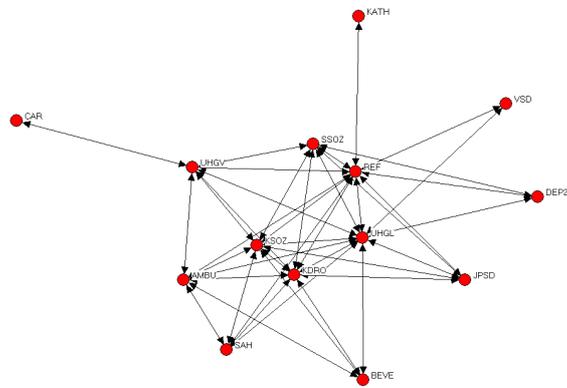
Dans les trois villes, le nombre des acteurs impliqués dans le processus de mise en oeuvre s'est modifié entre les phases de mise en place et de consolidation : il a diminué à Coire alors qu'il a augmenté dans les deux autres villes.

Figure 2: réseaux d'interaction de l'hébergement d'urgence et des structures d'accueil dans les trois villes

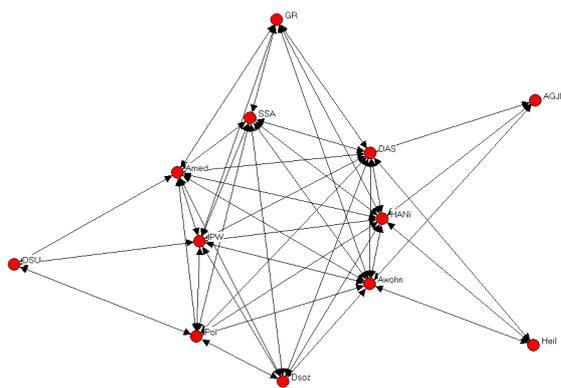
Biene:



Coire:



Winterthur:



Eléments d'explication (question d'évaluation b)

Au sein des réseaux de mise en oeuvre, la qualité du positionnement des organisations dirigeant la mise en place et l'exploitation des offres était inégale. Cette position a pris une importance cruciale lors de la mise en oeuvre de nouveaux projets d'habitation : plus elle était centrale dans le réseau,

mieux ces organisations pouvaient apporter leurs intérêts et leurs ressources dans le processus de mise en oeuvre.

Dans le canton des Grisons, la *Verein Überlebenshilfe Graubünden (ÜHG)* a réussi à prendre progressivement au cours de ces dernières années un rôle central dans le réseau de mise en oeuvre, à la faveur de la consolidation de ses offres. Toutefois, en raison de la forme d'organisation privée et des responsabilités partagées entre le canton et les communes, l'association doit coordonner davantage son action avec les autres acteurs du réseau. Le passage de l'offre du niveau municipal au niveau cantonal semble cependant avoir fait ses preuves.

Au moment de l'étude, c'est Winterthur qui disposait de l'offre la plus différenciée dans le domaine des projets d'habitation. L'hébergement d'urgence et les structures d'accueil font partie d'un concept global à plusieurs niveaux et sont financés de la même manière. La direction centrale et l'organisation de l'offre globale semblent favoriser nettement un aménagement de l'offre en fonction des besoins. Les services du département social de Winterthur, en charge du dossier, se trouvaient au cœur du réseau de mise en oeuvre déjà lors de la mise sur pied des offres, puisqu'ils ont été impliqués dans toutes les relations de coopération, aussi bien lors de la mise en place de l'hébergement d'urgence que de la structure d'accueil.

L'OFSP n'a été que sporadiquement impliqué par l'intermédiaire du BRR dans les réseaux à l'occasion de la mise en oeuvre de certains projets. Ce bureau a apporté une contribution financière considérable lors de la mise en oeuvre de l'hébergement d'urgence du *Sleep-in* de Bienne et de la structure d'accueil de Coire.

Innovation et apprentissage (question d'évaluation c)

La structure rigide ou flexible d'un réseau favorise-t-elle ou entrave-t-elle l'apparition de la nouveauté (innovation), resp. l'adaptation permanente des activités (apprentissage) ? La question est controversée dans la littérature.

A Bienne, les relations flexibles et informelles au sein du réseau ont contribué à l'émergence plus précoce que dans d'autres villes d'offres d'habitation innovantes. Ces offres n'ont pas été implémentées par un service officiel central, mais se sont développées pour répondre à des problèmes sociaux précis.

Au contraire, le processus de mise en oeuvre réussi de Winterthur montre qu'un réseau à forte structure peut également favoriser l'innovation et l'adaptation. Des relations étroites et exclusives de plusieurs partenaires ont constitué un terrain favorable à l'apparition et à la mise en place d'innovations, étant donné que ces relations fortes permettaient aux partenaires impliqués de se concentrer sur leurs compétences.

A y regarder de plus près, on constate que les deux approches sont tout à fait conciliables. Les réseaux stratégiques sont en effet des communautés fermées : leur efficacité ne dépend pas exclusivement de la mise en commun de stratégies. Elle doit aussi beaucoup à l'importation de ressources, de connaissances et d'informations de chacun des partenaires, auxquelles les autres membres du réseau n'auraient autrement pas accès. C'est pourquoi les prestations proposées par le BRR et l'OFSP (conseil et financement liés au projet, relations publiques, discussions thématiques et documentation) peuvent être dé-

terminantes pour la réussite de projets d'habitation, même si ces services n'ont pas des liens forts avec les membres du réseau chargé de la mise en oeuvre.

4. Conclusions

4.1 Conclusions de l'étude partielle 1

A la suite du large débat public dans la première moitié des années 90 sur l'orientation de la politique de la Suisse en matière de drogue, le ProMeDro 2 a permis d'engager la consolidation du paradigme adopté alors. Dans l'ensemble, ces efforts semblent avoir été couronnés de succès. Au niveau de la Confédération, la plupart des acteurs connaissent l'orientation de la politique fédérale en matière de drogue grâce aux contenus du ProMeDro 2 (prévention, thérapie, réduction des risques). Cette politique est également bien ancrée, dans la mesure où les politiques (Conseil fédéral, Parlement) ont toujours accepté les propositions de l'OFSP relatives au programme de mesures, parfois cependant à une courte majorité.

Le Parlement fédéral a joué un rôle secondaire dans l'élaboration du ProMeDro 2. Dans la seconde partie des années 90, les débats des deux chambres se sont concentrés sur deux points explicitement exclus du programme de mesures : la distribution d'héroïne sous contrôle médical (arrêté fédéral urgent) et la dépénalisation de la consommation de drogue (révision de loi). Selon toute vraisemblance, et comme c'est le cas dans d'autres domaines politiques, le Parlement n'est réellement saisi que lorsqu'une décision tombe formellement dans sa compétence. Comme le montre l'exemple du ProMeDro 2, le travail stratégique à moyen terme de l'administration fédérale n'a été que rarement abordé au Parlement. Le conflit entre partisans de la réduction des risques et partisans de l'abstinence a repris à chaque occasion et s'est manifesté par des questions parlementaires, mais sans influencer les travaux du ProMeDro 2.

En conséquence, l'administration, en l'occurrence l'OFSP, a concentré sur le Conseil fédéral et sur les votations populaires ses efforts pour aménager le processus politique. L'ancrage politique était acquis dès lors que la stratégie à moyen terme de l'administration avait été acceptée au début des années 90, qu'elle n'a plus été remise en question depuis par l'exécutif et que le peuple a accepté à trois reprises et à une large majorité le « compromis de la drogue ».

4.2 Conclusions de l'étude partielle 2

De manière générale, ProMeDro 2 bénéficie d'un fort ancrage politique. Dans les cantons, l'ancrage des mesures encouragées par le ProMeDro 2 est généralement bon : seuls cinq cantons sur 21 ne l'atteignent pas (rejet contesté, consensus négatif) et sept cantons arrivent au degré maximum d'ancrage (consensus positif). Parmi les villes étudiées, une minorité seulement n'atteint pas cet ancrage (rejet contesté, consensus négatif) et près de la moitié arrive à l'ancrage maximum (consensus positif).

L'examen des variables contextuelles montre que les cantons à faible structure et peu urbains ne paraissent que peu concernés par la politique fédérale en matière de drogue.

4.3 Conclusions de l'étude partielle 3

En ce qui concerne le travail sur le système de représentation, l'OFSP a apporté une contribution très importante à l'ancrage de la politique de la Confédération en matière de drogue dans les villes et les cantons. Il a notamment étudié en profondeur et affiné le principe des quatre piliers, proposé et examiné des projets. Grâce à l'ensemble de ces activités, l'OFSP a très largement contribué à l'émergence d'une palette de mesures parfaitement en phase avec la politique de la drogue, qui forme un modèle global dûment étayé et facile à communiquer.

Le soutien financier ciblé apporté à des projets a fait ses preuves en tant que contribution importante à l'ancrage des objectifs de la Confédération en matière de politique de drogue dans les cantons et les villes. Dans nombre de cas, le soutien de l'OFSP a été décisif pour la réalisation d'un projet : premièrement il en a diminué le coût, deuxièmement, le poids symbolique de l'OFSP, son « label », a permis d'augmenter l'acceptation de nombreux projets. S'y ajoute le fait que l'OFSP a décidé très tôt déjà d'encourager des projets controversés et d'alimenter le débat politique. Cette approche a considérablement dynamisé à tous les niveaux le débat sur la politique de la drogue en inscrivant sur l'agenda politique de la Confédération, des cantons et des communes des thèmes idéologiques délicats. L'encouragement de certaines mesures a accéléré le débat politique et a favorisé les changements intervenus dans la politique de la drogue.

Jusqu'ici, la stratégie de l'OFSP pour la politique de la drogue consistait principalement en un *programme d'incitation* visant à introduire et à diffuser un nouveau modèle. L'application de ce modèle dépendait donc de l'acceptation des impulsions venant de l'OFSP par les acteurs cantonaux et municipaux. La forte nécessité d'action dans le domaine de la drogue qui a marqué le début des années 90 a largement facilité cette acceptation. La situation est aujourd'hui bien différente. Les grands débats ont eu lieu, les décisions importantes ont été prises. La politique de la drogue n'est désormais plus confrontée à la *nécessité d'agir* mais à la *nécessité de justifier son action*. Les causes des disparités constatées dans la mise en œuvre du programme politique de la Confédération sont donc aujourd'hui très différentes par rapport au début des années 90 : elles proviennent très vraisemblablement d'un manque de besoin ou de problèmes structurels de villes ou de cantons. Ce type de disparités est connu aussi dans d'autres domaines de la politique fédérale. Partant, tout se passe comme si, une fois le débat politique sur la drogue apaisé, la politique dans ce domaine ressemblait de plus en plus à n'importe quelle autre politique de la Confédération.

4.4 Conclusions de l'étude partielle 4

Les trois villes étudiées ont choisi des approches très différentes pour mettre en place leurs projets d'habitation. L'offre de Bienne a essentiellement vu le jour selon une approche « bottom-up » et la ville s'est contentée du (co)financement. A Winterthur par contre, l'offre d'hébergement et d'accueil avec encadrement a été mise en place par les autorités municipales (approche « top-down »). A Coire enfin, c'est en partie la ville qui s'est chargée de la mise en place de l'offre alors que le canton a pris une part prépondérante dans sa consolidation. L'OFSP n'est intervenue que marginalement dans ces processus de mise en œuvre, par l'intermédiaire du BRR (OSEO). Mais toujours est-il que les contributions du fonds d'incitation de la Confédération ont joué un rôle décisif pour la mise en place du projet d'hébergement grison et l'élargissement de l'offre d'accueil avec encadrement à Bienne.

Bien que l'OFSP n'ait pas été directement impliqué dans la mise en œuvre des projets, l'OFSP a tout de même pu influencer la mise en œuvre de projets d'habitation municipaux par l'intermédiaire du BRR et ses contributions du fonds d'incitation.

5. Recommandations

5.1 ProMeDro en tant que stratégie au niveau fédéral

L'évaluation de l'élaboration du ProMeDro 2 donne un bilan mitigé. En tant que processus interne de coordination, le programme a eu un effet positif. Cependant, vers l'extérieur, il n'a déployé que peu d'effets indirects, notamment parce que les thèmes « brûlants » ont été mis entre parenthèses et que le programme ne présentait aucune innovation. La révision de la LStup apportera des changements dans le domaine de la drogue et l'OFSP devra en tenir compte pour élaborer une stratégie cohérente tournée vers l'avenir. A nos yeux, un éventuel troisième programme de mesures ne devrait donc être mis en route qu'à l'issue de la révision de la LStup.

L'issue de la révision de la LStup est difficile à prévoir à l'heure actuelle. Dans ce sens, il pourrait être adéquat pour l'OFSP de mettre sur pied un groupe de réflexion chargé d'élaborer une palette de stratégies alternatives, afin d'être préparé à toute éventualité.

5.2 L'ancrage du ProMeDro 2 dans les villes et les cantons

Notre analyse montre que dans la plupart des villes et des cantons, l'ancrage politique des mesures encouragées par le ProMeDro 2 est bon, voire très bon. Il y a cependant des villes et des cantons où cet ancrage est mauvais. Parmi les villes et cantons étudiés, des efforts en vue d'améliorer cet ancrage pourraient être entrepris :

- efforts importants : (cantons) Neuchâtel, Nidwald, Vaud ; (villes) Bienne et Lugano ;
- effort de moindre importance : (canton) Thurgovie ; (villes) Aarau, Coire, Locarno, Schaffhouse, St-Gall, Winterthur.

A noter que ce n'est pas un hasard s'il s'agit de villes et de cantons à faibles structures et peu urbanisés.

5.3 D'un programme d'incitations ponctuelles à un projet politique global

A notre avis, l'OFSP devrait absolument poursuivre ses activités actuelles pour aménager la politique en matière de drogue. Nous entendons ici non seulement les activités touchant à l'information et à la documentation, mais aussi plus généralement celles qui visent à assurer la cohérence entre les objectifs et les mesures dans le domaine de la consommation de substances psychotropes, légales ou non.

L'encouragement de projets par l'OFSP continuera très probablement à avoir les mêmes effets, à savoir atténuer les obstacles financiers et améliorer l'acceptation grâce au label OFSP. Il en va de même pour l'encouragement de mesures concrètes.

Les débats sur la politique de la drogue s'étant apaisés, l'OFSP peut-il et doit-il continuer à nourrir le débat politique en encourageant des projets controversés ? La réponse ne nous paraît pas évidente. Nous sommes en revanche convaincus que l'office doit continuer à promouvoir des mesures concrètes afin de mettre en œuvre le modèle de la politique de la drogue de la Confédération. Faut-il pour autant soutenir des mesures qui suscitent des controverses politiques et idéologiques ? Ce point nous semble discutable.

L'OFSP est aujourd'hui face à un défi : passer d'un programme d'incitations ponctuelles à un projet global de politique nationale en matière de drogue, qui soit en mesure d'atténuer et éventuellement de compenser les inégalités inhérentes au fédéralisme. Encore faut-il en tout premier lieu déterminer si les différences régionales dans l'application de la politique fédérale en matière de drogue posent réellement problème, et si une mise en place globale de cette politique est souhaitable et sensée. De notre point de vue, l'OFSP devra répondre prochainement à ces questions. Il faudra ensuite fixer des priorités régionales sur la base d'une analyse de situation détaillée. Par ailleurs, l'OFSP devrait tenter de trouver une solution afin d'aider les cantons et les villes qui rencontrent des difficultés pour mettre en place cette politique, en raison d'une faiblesse structurelle. Dans ce contexte, il serait bon de tirer profit des leçons d'autres domaines de la politique fédérale, confrontés depuis longtemps à cette problématique (p.ex. éducation, énergie, transports, agriculture, sylviculture, etc.).

5.4 Continuer à respecter les différences dans la mise en œuvre

Comme nous l'avons montré à l'aide du domaine habitation, différentes options et formes d'organisation permettent de mettre en œuvre avec succès des mesures concrètes. Uniformiser ce processus rendrait plus difficile la prise en compte de spécificités politiques locales et régionales et ne favoriserait ni la mise en place, ni la consolidation de projets.

La participation financière de la Confédération à des projets individuels via le fonds d'incitation a fait ses preuves et devrait être poursuivie. Les projets ont disposé d'une plus grande marge de manœuvre financière, sans que cela ne nuise à une unification des formes d'organisation ou de processus de mise en œuvre.

Enfin, comme nous l'avons démontré, la prise en compte précoce dans un réseau dense des groupes d'acteur concernés facilite la mise en place d'une offre et sa consolidation ultérieure. Il conviendrait donc d'examiner dans quelle mesure l'OFSP, par l'intermédiaire du service de l'OSEO chargé du domaine habitation, peut encourager la prise en compte d'un plus grand nombre d'acteurs lors de la mise en place d'une nouvelle offre.