
daniel oesch, sandro cattacin, erik verkooyen

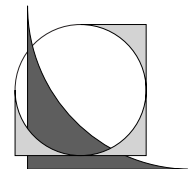
coordination, modération, information

évaluation de la “ plate-forme de coordination et
de service dans le domaine des drogues ”

working paper 5/99

rapport de recherche établi pour l’office fédé-
ral de la santé publique (contrat no 316.99.6861)

resop



© office fédéral de la santé publique &
laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées 1999
resop – université de genève
www.unige.ch/ses/resop/

Table des matières

Abréviations utilisées	5
Avant-propos	7
Résumé des résultats de l'évaluation	9
Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse	15
Introduction	21
<i>Quelques éléments historiques</i>	22
<i>Questions d'évaluation</i>	26
La démarche méthodologique	29
<i>L'approche suivie</i>	30
Le setting évaluatif	33
La logique de la présentation	33
La coordination de la coordination : le pivot drogue entre idéaux et réalités	35
<i>Les buts du pivot drogue : buts explicites et implicites</i>	35
Les réactions : le besoin de davantage de délimitation	37
La mise en vigueur du projet : une multitude d'objectifs	38
<i>L'organisation interne et l'insertion institutionnelle</i>	40
L'autonomie organisationnelle	42
L'insertion institutionnelle	44
<i>L'information et la documentation</i>	46
La plate-forme comme centrale d'informations et de service	47
Le contraste entre un contact facile et un manque de transparence	47
<i>La promotion, l'innovation et la garantie de la qualité</i>	49
La plate-forme : un promoteur discret	50
L'activité innovatrice sous la pression de l'agenda politique	51
<i>L'harmonisation et la recherche du consensus</i>	52
L'instauration du consensus autour des rencontres institutionnalisées	53
<i>La coordination des politiques et des instances</i>	55
La coordination entre les offices fédéraux	56
La coordination entre les niveaux	58
La coordination entre les parties linguistiques et les cantons	61
<i>Remarques intermédiaires</i>	62

Politique de la santé et coordination	65
<i>Les synergies institutionnelles du pivot drogue : exploitées et à exploiter</i>	65
<i>Recommandations conclusives : vers un “ pivot prévention ” ?</i>	67
Du pivot drogue au “ pivot prévention ”	69
Epilogue : difficultés de l'évaluation	73
Bibliographie	75
Documents	76
Annexes	79
<i>Annexe 1 : les commissions coordonnées</i>	79
GT CoPo – AG ZuPo (Groupe de travail “ coordination avec la police ”)	79
CFPD - EKDF (Commission fédérale pour les problèmes liés aux drogues)	80
GTID - IDAD (Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue)	83
CDCT – KKBS (Conférence des délégués cantonaux aux questions de stupéfiants)	86
CNLD – NDA (Comité de liaison national en matière de drogue)	89
PDUVS – DSSV (Plate-forme drogue de l'Union des villes suisse)	93
CDVT – SKBS (Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies)	94
<i>Annexe 2 : liste des personnes interviewées</i>	96

Abréviations utilisées

- Plate-forme :** par le terme “ plate-forme ”, nous désignons la “ centrale de coordination ” (selon le papier conceptuel 12/95) mise à disposition conjointement par l’OFSP et l’OFP et chargée de consolider des fonctions de services spécialisés. Nous privilégions le nom de “ plate-forme ” à l’appellation exacte, “ secrétariat spécialisé de la plate-forme de coordination et de services Suisse ” pour une raison de clarté. Relevons le fait que les trois collaborateurs de cette structure se réfèrent à la plate-forme par l’abréviation allemande KDS
- KDS** Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz (dans le texte : synonyme à Plate-forme).
- NDA/CNLD :** par NDA (Nationaler Drogenausschuss), nous désignons la commission tripartite, chargée de coordonner les politiques entre les échelles fédérales et appelée “ comité de liaison national en matière de drogue ” (CNLD). Étant donnée la grande majorité de représentants allemands dans cet organe, l’abréviation allemande NDA s’impose dans les discussions, celle française de CNLD n’étant guère utilisée.
- Pivot drogue :** par *Pivot drogue*, nous désignons l’ensemble de la structure mise en place en avril 1996 par décision fédérale, c’est-à-dire d’un côté le comité de liaison, le NDA, et de l’autre côté le secrétariat spécialisé, la plate-forme. Chargée d’assumer la fonction de coordination dans la politique suisse de drogue (au niveau des différents acteurs engagés dans le système fédéraliste), cette structure remplit une tâche de pivot, d’axe central autour duquel les différents acteurs tournent librement, contenus et coordonnés dans leurs mouvements par le pivot.
- AG ZuPo :** Groupe de travail “ Coopération avec la Police ” (GT CoPo ou, plus courant : AG ZuPo - Arbeitsgruppe “ Zusammenarbeit mit der Polizei ”)
- CDAS :** Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
- CDIP :** Conférence des directeurs cantonaux de l’instruction publique
- CDJP :** Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
- CDS :** Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires
- CDVT :** Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies
- CFDP :** Commission fédérale pour les problèmes liés aux drogues

DFI :	Département fédéral de l'intérieur
DFJP :	Département fédéral de justice et police
IDAD :	Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue (GTID, ou plus courant : IDAD)
KKBS :	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des toxicomanies (CDCT – plus courant : KKBS)
OFAS :	Office fédéral des assurances sociales
OFJ :	Office fédéral de la justice
OFP :	Office fédéral de police
OFSP :	Office fédéral de la santé publique
PDUVS :	Plate-forme drogue de l'Union des villes suisses (plus courant : "platte-forme ville")

Avant-propos

Le 24 avril 1996, le Conseil Fédéral décida de créer la “ Plate-forme de coordination et de services dans le domaine de la drogue ” ou KDS (*Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz*), dont on affiliera la NDA (*Nationaler Drogenausschuss*). Le point numéro 4 du projet émis par le Département fédéral de l’Intérieur, prévoyait alors “ une évaluation des résultats de la Plate-forme de coordination et de services et (que soit présenté) un rapport à ce sujet au Conseil fédéral en 1999 ”. Et c’est précisément à partir de cette évaluation que vous tenez entre vos mains que ce rapport devrait être établi.

L’Office fédéral de la santé publique (OFSP) nous a confié ce mandat d’évaluation (contrat no 316.99.6861). Nous le remercions de la confiance qu’il nous a ainsi témoigné. Une période de six mois nous a été impartie pour établir cet “ état des lieux ”, procéder aux analyses qui nous ont semblés utiles et fournir les conclusions livrées dans ce rapport.

Faire une évaluation dans un domaine aussi “ intimiste ” que la sphère des spécialistes des questions relatives aux drogues en Suisse, cela exige une grande proximité de ses acteurs, tout en gardant la distance requise. Mais nous n’avons eu aucun mal à combiner ces deux exigences, grâce notamment à la volonté réelle des acteurs en question de voir le résultat de cette évaluation refléter le plus honnêtement possible les forces et les faiblesses des structures dépendantes de cette “ plate-forme drogue ”. Nous aimerions donc remercier ces personnes qui ont collaboré à divers titres avec toute la bonne volonté nécessaire, mais aussi avec le souci d’objectivité souhaité. Nous remercions également, d’une façon générale, toutes ces personnes qui ont bien voulu répondre à nos interviews, généralement avec une disponibilité qui nous a étonnés en bien (voir pour la liste des interlocuteurs, l’annexe 2).

Nous resterons attentifs à tout commentaire ou suggestion dont les lecteurs de ce rapport voudront bien nous faire part.

Octobre 1999

Sandro Cattacin, Daniel Oesch, Erik Verkooyen

Résumé des résultats de l'évaluation

Ce rapport de recherche présente l'évaluation de la " Plate-forme de coordination et de services dans le domaine de la drogue ". Cette structure a été mise en place en 1996 suite à une longue préparation visant l'amélioration de la coordination entre les acteurs actifs dans le domaine de la drogue en général et en particulier entre les acteurs appartenant à différents niveaux fédéraux, à savoir les Villes, les cantons et la Confédération avec ces différents Départements. De plus, la création de cette structure visait explicitement l'amélioration de la coordination entre les activités policières et les autres piliers de la politique en matière de drogue (la thérapie, l'aide à la survie et la prévention).

En présence d'une grande complexité du point de vue des acteurs et des facettes du problème de la drogue, nous avons opté pour une approche évaluative modeste, partant de la nouvelle structure instaurée par le Conseil fédéral et en reconstruisant son environnement. L'approche est donc orientée vers une perspective micro. Cette structure était, d'une certaine manière, bicéphale, avec d'un côté un " secrétariat spécialisé de la plate-forme de coordination et de services Suisse " (dorénavant " la plate-forme "), de l'autre côté un " comité de liaison national en matière de drogue " (dorénavant le NDA, selon son abréviation allemande). Nous avons choisi de nommer la structure, dans son ensemble, le " pivot drogue ".

Les questions d'évaluation étaient orientées vers les buts du *pivot drogue* tels qu'ils étaient énumérés dans le projet : les tâches

- d'information et de soutien (documentation),
- de promotion, d'innovation et de garantie de la qualité,
- d'harmonisation et de recherche du consensus et, enfin,
- de la coordination des politiques et des instances, toutes y figurent.

Méthode : Comment avons-nous procédé pour répondre à ces questions ? Nous avons cherché à établir un bilan adéquat, à travers l'utilisation et l'analyse des sources et des données documentaires (les documents issus de cette structure depuis son début, en particulier les procès-verbaux) et surtout à travers une enquête par entretiens (35 interviews brefs, 15 interviews en profondeur).

Résultats : Il s'avère que la structure travaille dans des *conditions organisationnelles* peu propices à la réalisation d'objectifs ambitieux qu'on lui a confiés : budget modeste, position hiérarchique non adéquate des personnes en charge de la plate-forme, manque d'identité de la structure, voilà les problèmes majeurs qui ont été mis en évidence du point de vue organisationnel.

En revanche, en ce qui concerne les buts, ils semblent tous remplis, bien que, dans l'intensité et l'impact, d'importants décalages existent.

- Il n'y a pas de problèmes majeurs pour l'axe " information et soutien ". Il est néanmoins à relever que, à côté de l'efficacité dans la diffusion de l'information et dans le soutien aux organes pouvant profiter de la plate-forme drogue, il y a une claire limitation aux " *insiders* " de l'activité. La structure reste en dehors des cercles étroits, sans identité et sans politique de communication.
- Du point de vue de *la promotion, de l'innovation et de la garantie de la qualité*, le *pivot drogue* est peu visible et d'une certaine manière dépassé par son objectif. La structure est surchargée (n'ayant que des ressources matérielles limitées) et impuissante (n'ayant pas d'accès aux lieux de décision importants par défaut de ressources hiérarchiques).
- Les résultats concernant *l'harmonisation et du renforcement du consensus* des politiques sont meilleurs : sans que le *pivot drogue* n'ait une visibilité particulière, les commissions coordonnées suivent des politiques similaires. Il n'est pas certain cependant qu'il s'agisse là d'effets des activités du *pivot*, plutôt que de celles des acteurs administratifs chargés d'harmoniser la politique en matière de drogue. De la part des personnalités interrogées, il n'est pas possible de déduire un rôle particulier du *pivot drogue*, que ce soit au niveau des opinions ou au niveau des régions linguistiques distinctes.
- Par contre, il semble que le *pivot drogue* puisse être vu comme un élément renforçant la *coordination* entre les niveaux fédéraux et à l'intérieur de l'administration fédérale, même si la situation est perfectible (problème d'intégration de l'OFAS, intégration limitée d'acteurs des différents piliers, attitude encore peu coopérative des cantons à l'égard des communes).

Nous pouvons conclure que le *pivot drogue* a participé, sans prendre un rôle déterminant, au renforcement du consensus autour de la politique en matière de drogue. La même chose peut être affirmée pour la coordination. Par contre, il nous semble être un acteur relativement isolé, peu intégré dans le développement de la stratégie en matière de drogue, sans parler de la politique de la santé en général. Pour la coordination, il reste notamment à mettre en évidence l'important travail, venant de la plate-forme, d'information, voire de cooptation, des acteurs policiers.

Appréciations générales : Les attentes importantes à l'égard du *pivot drogue* lors de sa création se sont heurtées nonobstant l'engagement important des collaborateurs de la plate-forme à des positions acquises, difficiles à changer. L'OFSP, d'un côté, a poussé à la création du *pivot*, mais ne l'a plus soutenu de manière conséquente après sa création. De l'autre côté, les autres instances s'occupant de coordination ont accepté son existence, sans pour autant lui accorder davantage qu'un rôle de soutien (secrétariat) et sans investir dans son implication au niveau des décisions politiques. Sa création n'a donc ni clarifié la structuration décisionnelle et opérative en matière de politique drogue, ni réellement permis de rationaliser le système des commissions.

Ainsi, les acteurs contents du fonctionnement et du rôle du *pivot* sont rares et proposent des changements. *Trois directions* sont discutés :

- D'une part, on pourrait *renforcer et soutenir les éléments jugés de bonne qualité, à savoir les services de soutien et d'information* qui sont déjà le pain quotidien du travail de la plate-forme. Dans ce cadre, il serait utile de renforcer les synergies avec les autres acteurs de l'information qui travaillent dans les mêmes domaines ou dans des domaines similaires (Spectra, Sida Info Docu etc.). Ce potentiel de concentration des activités d'information pourrait déboucher sur un renforcement du rôle du *pivot drogue* comme acteur d'envergure nationale.
- D'autre part, tout en reconnaissant le rôle potentiel du *pivot drogue* dans des situations de crise, on pourrait lui donner des *compétences thématiques ultérieures*, en le transformant en une structure qui intervienne non seulement dans le domaine des drogues illégales, mais aussi au niveau d'autres dépendances, voire de questions de prévention de la santé en général. Un choix allant dans cette direction aurait sans doute aussi pour conséquence de renforcer les synergies entre les activités déployées par l'OFSP dans les domaines des drogues illégales, des dépendances et du VIH/sida qui souvent manquent de coordination. On pourrait y ajouter un rôle de médiation et d'observation en transformant le *pivot drogue* en un véritable lieu de monitoring des activités de prévention de la santé dans les cantons et les communes qui se base, et cela serait l'élément de force, sur leur collaboration.
- Enfin, et c'est peut-être ce qui est le plus réclamé par les acteurs interpellés, une demande de *rationalisation organisationnelle* est fortement souhaitée. Cette demande revêt différentes formes. De l'idée de créer une position de "délégué drogue" national, à la proposition de réduire à deux acteurs de coordination – l'un plus technique et l'autre plus politique – les commissions au niveau fédéral. Ces positions venant notamment des Villes et des cantons se résument par une forte demande de réorganisation qui irait dans la direction d'une visibilité croissante des lieux-clés de coordination et d'une limitation des lieux de coordination existants.

Recommandations : Ces remarques nous amènent tout droit à nos recommandations. Il nous semble prioritaire en vue d'une réflexion autour d'un renouvellement de la base légale dans le domaine des dépendances, de poser certaines questions fondamentales, dont la réponse déterminera en grande partie le travail futur du *pivot drogue*.

D'entrée, et comme le demande une partie importante des acteurs sollicités, il serait important de définir les activités que le *pivot drogue* doit prendre en charge et, par conséquent, d'adapter son importance en termes de ressources à ces activités.

Si on prétendait en faire un pôle de coordination politique entre les niveaux fédéraux et à l'intérieur de la Confédération, le *pivot drogue* doit aujourd'hui se doter d'un secrétariat d'impact institutionnel plus fort, notamment par l'augmentation des ressources (matérielles et de légitimation dite symbolique) à disposition. La structure ac

tuelle est dépassée par les objectifs fixés et seulement une réévaluation de sa position pourrait donner ce poids permettant le travail de coordination requise (et souhaité d'ailleurs par les acteurs susceptibles de profiter du travail du *pivot*, au niveau cantonal et en particulier communal).

Si, par contre, il est décidé de restructurer le *pivot drogue* comme un acteur parmi d'autres et dont la tâche principale serait la production de services pour les acteurs de coordination au niveau national, il serait sans doute utile de définir ces activités dans un nouveau projet ou, mieux, dans la révision de la loi sur les stupéfiants, par le renforcement des compétences de gestion et d'information (et à ce moment-là, de chercher à développer des synergies avec les autres acteurs fédéraux dans le domaine de l'information). En tous les cas, ce projet ambitieux, devenu une structure discrète, demande une réadaptation des objectifs pour sortir de cette situation de surcharge et de manque de puissance financière et politique.

Effectuer ce choix, entre une structure politique et une structure ayant des fonctions logistiques, ou la combinaison des deux comme le veut l'ordonnance, nous semble *prioritaire*. Seulement de cette manière, il serait possible d'investir le *pivot drogue* d'un objectif réalisable et précis. Ce choix aurait de toute manière des conséquences financières, au pire assorties d'un transfert de pouvoir : si nous devons résumer la politique en matière de drogue de cette décennie comme un lent passage de la régulation locale à celle nationale et d'une régulation hiérarchique à celle horizontale, le *pivot drogue* apparaît *de jure* comme un aboutissement. *De facto*, il reste un acteur dont le rôle central est accordé à défaut de mieux et sans conséquences réelles sur la structuration du champ décisionnel en matière de drogue.

Politiquement, il est donc tout à fait légitime de se demander s'il faut encore soutenir la structure-alibi telle qu'elle apparaît dans la confrontation des objectifs prévus et des objectifs réalisés. D'ailleurs, plusieurs personnes le préconisent. L'alternative de continuer ce *muddling through* n'est en effet pas la bonne solution. Peut-être est-il même préférable de faire table rase, de réévaluer fondamentalement son rôle et de repartir sur une nouvelle base, plutôt que d'avancer encore à tâtons.

En vue des restructurations probables au sein de l'OFSP, des réflexions issues de la littérature, tant sur le fédéralisme que sur la santé publique, une troisième voie de réforme – différente au status quo ou à la disparition du pivot drogue – nous paraît par contre plus souhaitable, à savoir la transformation dans le but d'une rationalisation des activités en matière de santé publique de l'OFSP du *pivot drogue* en un "pivot prévention". Qu'il s'agisse du *lieu d'intervention* ou du *domaine d'intervention*, la coordination demandée par la Confédération au niveau de la santé nous semble, à l'avenir, plus difficile à sectionner :

- Du point de vue du *domaine de l'intervention*, les drogues illégales se laissent donc difficilement isoler d'autres problèmes de santé publique comme le VIH/sida, l'hépatite C, la pluri-toxicomanie ou le tabagisme. Ces différents champs d'action de la Confédération doivent à l'avenir être mieux intégrés du point de vue de l'échange entre les différentes connaissances. La responsabi

lité à cet égard est confinée à la direction de l'OFSP, alors qu'elle devrait, dans une logique de renforcement des compétences, devenir un facteur de liaison entre les unités administratives, à l'intérieur et à l'extérieur de l'OFSP. Nous pensons en particulier à la liaison entre des unités de l'OFSP, de l'OFAS et de l'OFP – les deux derniers nécessitant d'ailleurs de toute façon de compétences et des ressources supplémentaires dans le domaine préventif). Une ouverture thématique pourrait avoir pour effet collatéral de passer d'une logique exclusive (de traitement de thèmes isolés) à une logique inclusive (de perspective globale sur les problèmes). Cette perspective permettrait d'ailleurs une adaptabilité majeure à des changements de tout type dans les domaines concrets : l'arrivée d'une nouvelle substance toxique, de nouveaux traitements, de changements législatifs en Suisse, ou à l'étranger, ayant des effets sur la relation entre ces différents domaines, ainsi de suite.

- Du point de vue du *lieu d'intervention*, toute hiérarchisation politique unilatérale est dangereuse pour la mise en œuvre d'une option. Dans le domaine des drogues illégales notamment, il a été démontré comment une structuration décisionnelle horizontale basée sur différents centres décisionnels coordonnés entre eux peut faire avancer le consensus et l'harmonisation de la politique. Dans le domaine du VIH/sida, le même constat est possible. Il semble donc indispensable de créer des lieux de décision qui prennent au sérieux les différents niveaux existant dans le système politique suisse. Cela est d'autant plus important lorsque le problème implique les compétences législatives. Il n'y a pas, selon nous, d'alternative aux lieux de décision entre les acteurs fédéraux, comme ils se développent de manière spontanée, non coordonnée, presque dissimulée par le pragmatisme dans leurs intentions structurelles. La question qui se pose à la Confédération à cet égard n'est donc pas : "voulons-nous donner plus de pouvoir aux cantons et aux Villes ?", mais plutôt : "pouvons-nous influencer les décisions qui se prennent par des structures alternatives de coordination ?". Dans cette logique, une perte de pouvoir du *pivot drogue* se répercute directement par une perte de pouvoir de la Confédération dans ce domaine.

Le système politique suisse, dans sa logique d'organisation du bas vers le haut, et malgré sa croissante activité législative, risque d'être délégitimé, si les options organisationnelles actuelles sont maintenues. Ceci en particulier dans des secteurs d'intervention précis, si elle ne réussit pas à s'appuyer sur des acteurs réels (en non pas *alibi* comme l'est désormais le *pivot drogue* dans l'imaginaire des personnes impliquées). Par la création d'un tiers niveau de coordination, à côté du pluralisme idéologique (le Parlement) et du pluralisme cantonal (le Conseil des Etats), à savoir un système de représentation des intérêts touchés par des problématiques précises comme l'est potentiellement le *pivot drogue*, la Confédération ne pourrait non seulement garder une position centrale en tant que médiatrice des intérêts. Par ce biais, elle pourrait d'ailleurs augmenter son influence réelle dans la réalisation des politiques au niveau cantonal, communal, mais aussi sociétal.

Il nous semble donc important de (re-)donner au *pivot drogue* l'envergure nécessaire pour renforcer l'impact des orientations de la Confédération, mais aussi des autres acteurs clés pour la réalisation de ces orientations. Cette envergure pourrait se concrétiser par une augmentation du domaine d'intervention, mais aussi par un renforcement de son autonomie, si possible basé sur une législation qui mette au centre le but de la coordination à travers une ou plusieurs structures précises.

La condition de la réalisation de cette option est la disponibilité des acteurs au niveau fédéral, et notamment de l'OFSP, d'accepter la discussion, mais aussi la négociation de ses orientations. Il serait peut-être même souhaitable qu'une partie de leurs pouvoirs soient délégués. Il s'agit cependant là d'une décision qu'il leur sera sans doute très difficile de prendre.

Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse

Dieser Forschungsbericht stellt die Evaluation der „Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz“ vor. Diese Struktur wurde 1996 nach einer langen Anlaufzeit mit dem Ziel geschaffen, über eine voluntaristische Politik, Akteure aus dem Bereich Drogen generell und im spezifischen Akteure, die verschiedenen föderalistischen Ebenen angehören, zu koordinieren. Zudem sollte die polizeiliche Aktivität besser mit den Säulen Therapie, Überlebenshilfe und Prävention verknüpft werden. Bei den koordinierten Akteuren handelt es sich vor allem um Städtevertreter, Kantonsvertreter und die Eidgenossenschaft mit ihren verschiedenen Departementen.

Da sich die Akteurslandschaft als äusserst komplex darstellt, haben wir für ein Vorgehen plädiert, das konkret von der neu geschaffenen Struktur ausgeht und dessen Umfeld rekonstruiert. Der Zugang orientiert sich deshalb an einer Mikroperspektive. Das Untersuchungsobjekt war dabei gewissermassen zweiköpfig : auf der einen Seite das „Fachsekretariat der Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz“ (im folgenden : Plattform), auf der anderen Seite der „Nationale Drogenausschuss“ (NDA). Aus Verständlichkeitsgründen beschlossen wir deshalb den beiden Teilen des Untersuchungsobjekts einen eigenen *neuen* Namen zu geben, und zwar benannten wir die Gesamtstruktur „pivot drogue“ (der „Angelpunkt Drogen“).

Die Evaluationsfragen richteten sich nach den Zielen des *pivot drogue* so wie sie im Projekt seiner Institutionalisierung formuliert wurden. Im Zentrum stand die Evaluation der Effektivität und der Effizienz der Dienstleistungen im Bereich :

- der Information und der Unterstützung anderer Akteure (über Dokumentationen),
- der Promotion, der Innovation und der Qualitätsgarantie,
- der Harmonisierung der Drogenpolitiken und der Herstellung von Konsens zwischen den Akteuren und
- der Koordination der Politiken und der Instanzen.

Methode : Wie sind wir vorgegangen, um diese Ziele zu evaluieren? Wir haben den *pivot drogue* an den Dokumenten gemessen, die diese Struktur produziert hat (insbesondere wurde uns der Zugang zu allen Sitzungsprotokollen der von der Plattform unterstützten Kommissionen gewährt). Zudem wurde eine Befragung unter relevanten Akteuren der Drogenpolitik durchgeführt (35 Kurzinterviews, 15 Tiefeninterviews).

Ergebnisse : Hauptergebnis der Evaluation ist die Feststellung, dass die analysierte Struktur in keiner Weise jene *organisationellen Bedingungen* vereinigt, die zur Realisierung der gesetzten, hohen Ziele notwendig wären : ein geringes Budget, eine

unangebrachte hierarchische Positionierung der Mitarbeiter der Plattform, eine fehlende Identität der Struktur; dies sind die wichtigsten Probleme die aus organisatorischer Hinsicht zu unterstreichen sind. Was die konkreten Ziele anbelangt, sind zwar alle erreicht, doch ist die Intensität der Zielerreichung (der Impact) nicht den Erwartungen entsprechend, die im ambitionierten Projekt vorhanden waren.

- Im Bereich der *Information und der Unterstützung* anderer Akteure (über Dokumentationen) erfüllt die Plattform ihre Aufgaben am besten. Trotzdem kann der Struktur vorgehalten werden, dass die Effektivität in der Diffusion von Informationen relativ gering ist, da eigentlich nur "*insider*" Zugang zu diesen Serviceleistungen haben. Die Struktur bleibt innerhalb eines kleinen Kreises von Kennern, ohne eine eigene spezifische Identität auszubilden, aber auch ohne eine Kommunikationsstrategie in diesem Bereich zu entwickeln.
- Bezüglich der Promotion, der Innovation und der Qualitätsgarantie ist der *pivot drogue* nicht sichtbar und gewissermassen von seinem Ziel überfordert. Die Struktur ist zu beschäftigt mit Alltagsarbeiten und besitzt die Ressourcen nicht, im Bereich Innovation und Qualität aktiv zu werden. So besitzt sie vor allem keinen Zugang zu entscheidungsrelevanten Orten, die eine solche Tätigkeit beauftragen oder nachfragen könnten.
- Die Ergebnisse im Hinblick auf die Harmonisierung der Drogenpolitiken und die Herstellung von Konsens zwischen den Akteuren sind besser : Ohne dass der *pivot drogue* eine spezifische Sichtbarkeit erreicht hätte, scheinen die verschiedenen koordinierten Kommissionen trotzdem sehr ähnliche Politiken zu verfolgen. Es bleibt jedoch unbestimmt, ob dies auf die Aktivitäten des *pivot* zurückzuführen ist oder dies eher damit zu begründen ist, dass von Seiten anderer administrativen Akteure Wirkung auf die Kommissionen in Richtung Harmonisierung ausgeht. Aus den Interviews lässt sich jedenfalls nicht eine zentrale oder wichtiger Rolle des *pivot drogue* ableiten, und dies weder hinsichtlich der Harmonisierung von Meinungen noch hinsichtlich der Harmonisierung der Politiken in den verschiedenen Sprachregionen.
- Dagegen weisen unsere Ergebnisse durchaus in die Richtung, dass der *pivot drogue* die *Koordination* zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen verbessert hat. Eine relevante Wirkung auf die administrationsinterne Koordination auf eidgenössische Ebene ist ebenfalls feststellbar, auch wenn diese besserbar ist (vor allem besteht das Problem der Integration des Bundesamtes für Sozialversicherung, das Problem der beschränkten Zusammenarbeit der Akteuren, welche die verschiedenen Säulen der Drogenpolitik vertreten, aber auch Schwierigkeiten hinsichtlich der relativ unkooperativen Haltung der meisten Kantone gegenüber den Städten). In bezug auf die polizeilichen Kräfte sei vor allem vermerkt, dass das gegenseitige Verständnis der Akteure im Drogenbereich dank dem *pivot* insgesamt zugenommen hat, die Abstimmung der Politiken jedoch weiterhin zu kurz kommt.

Die Zielerreichung des *pivot drogue* ist insgesamt nicht zu überschätzen; Konsens und Koordination wurden sicherlich durch diese Struktur gefördert, ohne dass dadurch eine zentrale Rolle ableitbar wäre. Unterstrichen sei in diesem Bereich vor allem, dass der *pivot drogue* im Bereich der Koordination, der Information und sogar der Kooptation der Polizeikräfte in die generelle Drogenpolitik einiges geleistet hat. Kritisch ist vor allem hervorzuheben, dass der *pivot drogue* relativ isoliert dasteht, zu wenig integriert ist in die Strategieentwicklung im Bereich Drogen und überhaupt nicht angehört wird im Bereich der generellen Gesundheitspolitik.

Generelle Beurteilung : Die hochstehenden Erwartungen gegenüber dem *pivot drogue* bei seiner Gründung sind trotz dem beachtlichen Einsatz der Mitarbeiter der Plattform an gefestigten Positionen, die schwer zu modifizieren sind, gescheitert. Auf der einen Seite hat zwar das Bundesamt für Gesundheit die Schaffung des *pivot drogue* forciert, hat aber andererseits die Konsequenzen der Schaffung nicht mehr mitgetragen. Auch haben sich die anderen Koordinationsinstanzen auf nationaler Ebene nicht auf einer Verlagerung der Koordinationskompetenzen an den *pivot drogue* eingelassen. Die Schaffung des *pivot drogue* hat deswegen nicht klärend auf die Entscheidungs- und die operativen Strukturen in der Drogenpolitik gewirkt, in diesem Sinn auch nicht zu einer Rationalisierung des Systems der Kommissionen beigetragen.

Selten sind deswegen die Akteure, die mit der Funktionsweise des *pivot drogue* zufrieden sind, und die Struktur in ihrer aktuellen Organisationsweise belassen möchten. Drei Entwicklungsmöglichkeiten werden vor allem vorgeschlagen :

- Auf der einen Seite könnten die bestehenden Stärken des *pivot drogue* weiter ausgebaut werden, die sich vor allem in der ständigen Kleinarbeit im Bereich Information und der Unterstützung anderer Akteure befinden. In diesem Rahmen wäre es vernünftig, die Synergien zu anderen Orten der Informationsproduktion zu verstärken (so zum Beispiel zu „Spectra“ oder zu Aids Info Docu) Dieses Potential in Richtung Konzentration der Kräfte im Bereich der Informationsdienstleistungen könnte zu einer Verstärkung der nationalen Rolle des Bundes über die Plattform führen.
- Auf der anderen Seite erkennen viele Akteure die potentiell wichtige Rolle des *pivot drogue* in Krisensituationen. Vorgeschlagen wird deshalb, den *pivot drogue* in einen Krisenstab im Gesundheitsbereich weiterzuentwickeln, der auch andere thematische Kompetenzen übertragen erhält (der sich also nicht nur mit den illegalen Drogen auseinandersetzt, sondern generell mit Abhängigkeiten oder gar generell mit Fragen der Gesundheitsprävention). Eine Entwicklung in dieser Richtung hätte sicherlich zur Folge, dass die Aktivitäten des Bundesamts für Gesundheit im Bereich der illegalen Drogen, der Abhängigkeiten und im Bereich der Prävention von HIV/Aids ebenfalls von den Synergien des *pivot drogue* als Anlaufstelle der Krisenregulierung profitieren könnten. Zu dieser Rolle könnte man noch eine spezifische Rolle der Mediation und Dauerbeobachtung hinzufügen, die den *pivot drogue* in einen zentralen Ort des Monitorings der Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsprävention in den Kantonen und Städten umändern könnte. Dies würde sicherlich auch zur

eine Verstärkung seiner nationalen Rolle führen und die Aktivitäten der Zusammenarbeit insgesamt fördern.

- Schlussendlich, und dies wurde von den Akteuren am meisten eingefordert, wird es wohl nötig sein, die eidgenössische Organisationsstruktur im Bereich Drogen zu rationalisieren. Dies kann auf verschiedene Art und Weise geschehen; so wird zum Beispiel von Seiten der Interviewten die Schaffung eines „Drogendelegierten“ auf nationaler Ebene vorgeschlagen. Auch gehen Vorschläge in Richtung der Reduktion der Kommissionen auf zwei Instanzen. Eine könnte eher „technisch“ ausgerichtet sein (Wissenschaft und Intervention), die andere eher politisch. Die Umsetzung dieser Forderung der Schaffung von Schlüsselakteuren, die vor allem von den Städten und den Kantonen formuliert wird, hätte sicherlich ebenfalls zur Folge, dass die Instanzen der Koordination und der Entscheidung auf nationaler Ebene an Transparenz gewinnen würden.

Empfehlungen : Diese Bemerkungen führen uns direkt zu den Empfehlungen. Es scheint uns prioritär, im Rahmen der Erneuerung der Gesetzesbasis im Bereich der Abhängigkeiten eine Reihe fundamentaler Fragen zu lösen, die in Zusammenhang mit der Existenz und der Zukunft des *pivot drogue* zusammenhängen.

An erster Stelle steht die Notwendigkeit einer Klärung der Ziele des *pivot drogue* – und vor allem : die Anpassung der Mittel an die beschlossenen Ziele.

Falls man weiterhin auf die Koordinationsrolle zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen und innerhalb der Eidgenossenschaft setzt, muss man den *pivot drogue* mit einem Sekretariat ausstatten, das eine grössere institutionelle Wirkung besitzt. Vor allem müssen materielle und symbolische (legitimatorische) Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die aktuelle Struktur ist überfordert und nur eine Neubeurteilung ihrer Stellung innerhalb der Eidgenossenschaft und innerhalb des Koordinationssystems könnte eine Verbesserung ihrer Effektivität und ihrer Effizienz bringen.

Falls dagegen beschlossen würde, die Rolle des *pivot drogue* neu zu definieren und diesen auf eine spezifische Aufgabe innerhalb des Drogenbereichs zu reduzieren, wird man vernünftigerweise nicht darum kommen, diese Aufgabe genau zu definieren. Es drängt sich in diesem Zusammenhang vor allem die Konzentration auf den Informationsbereich auf. Diese Neubestimmung – in welchem konkreten Bereich auch immer – verlangt eine andere Aufgabenstruktur dieser ehemals ehrgeizigen Struktur, die zu einem diskreten Akteur geworden ist.

Es scheint uns jedenfalls prioritär, zwischen einer politischen Struktur, einer eher logistisch orientierten Struktur oder eine Kombination davon zu *wählen*. Wenn man die Entwicklung der Drogenpolitik in diesem Jahrzehnt als einen langsamen Übergang von der lokalen Regulierung zur nationalen Steuerung, von der hierarchischen Regulierung zur horizontalen Steuerung beschreiben kann, dann ist der *pivot drogue* zwar *de jure* eine Art Endresultat davon; *de facto* ist seine Rolle ohne Konsequenzen auf die reale Strukturierung des Feldes der Drogenpolitik. Deshalb ist es politisch durchaus legitim sich zu fragen, ob eine solche Alibistruktur auch weiterhin unterstützt werden

sollte (wie im übrigen einige Interviewte auch offen in Betracht ziehen). Jedenfalls scheint die aktuelle Struktur keinem relevanten Bedürfnis zu entsprechen. Ein Neubeginn drängt sich auf.

Im Rahmen voraussichtlicher Restrukturierungen des Bundesamtes für Gesundheit scheint uns ein dritter Weg – als Alternative zum status quo oder zur Abschaffung – am überzeugendsten, der die zunehmende Verflechtung im Gesundheitsbereich in *thematischer* und *institutioneller* Hinsicht widerspiegeln würde und der darin bestehen würden, den *pivot drogue* in einen „pivot Prävention“ zu verwandeln. In beiden Richtungen scheint jedenfalls die zukünftige Koordinationsanforderungen an den Bund eher zunehmend.

- In bezug auf den *Inhalt* der Interventionen ist es immer schwieriger den Bereich der illegalen Drogen von anderen Gesundheitsproblemen wie HIV/Aids, Hepatitis C, Polytoxikomanie und Tabakkonsum abzugrenzen. Diese diversen Interventionsfeldern der Eidgenossenschaft müssen in Zukunft besser integriert werden und dies mit dem Ziel des Austausches von Wissen zwischen den verschiedenen Themen. Die Verantwortung in dieser Hinsicht ist bisher dem Bundesamt für Gesundheit übertragen, währendem es sich eigentlich um eine transversale Aufgabe handelt, bei der sicherlich eine Federführung der Gesundheitsperspektive legitim ist, doch muss dabei nicht die Zusammenarbeit mit anderen, ebenfalls relevanten Bundesämtern (vor allem das Bundesamt für Sozialversicherung und das Bundesamt für Polizeiwesen) nicht vergessen werden, die entsprechende Kompetenzen und Ressourcen in diesem Bereich weiterhin benötigen. Eine relativ autonome Struktur, welche diese thematische Öffnung realisieren würde, könnte als kollaterale Wirkung den Übergang von einer exklusiven Logik, die isoliert Themen behandelt, zu einer inklusiven Logik, die eine globale Perspektive gegenüber Problemen entwickelt, zur Folge haben. Diese Perspektive würde vermutlich auch bewirken, dass die Anpassung an neue Problemlagen schneller verlaufen könnte : Neue Drogen, neue Behandlungen, neue Gesetze auch auf internationaler Ebene, die einen Einfluss auf die Schweiz ausüben, könnten direkt und in globaler Weise in die Aktivitäten einfließen.
- Vom Blickwinkel des *Interventionsortes* ist die unilaterale Hierarchisierung in der Politik eine gefährlich Lösung zu Durchsetzung von Optionen. Im Bereich der illegalen Drogen hat uns die Geschichte gelehrt, dass eine horizontale Strukturierung Erfolg versprechender ist als hierarchische unkoordinierte Politik. Gleiches gilt für HIV/Aids. Es ist deshalb notwendig, Entscheidungsstrukturen zu schaffen, die es ermöglichen, die verschiedenen föderalen Ebenen und die die verschiedenen jeweils relevanten Akteure miteinander zu koordinieren. Dies ist umso wichtiger, wenn es um Probleme geht, die verschiedene legislativen Kompetenzen berühren. Die Frage die sich der Eidgenossenschaft in dieser Hinsicht stellt, ist deshalb nicht, ob man Macht den Kantonen und den Städten abgeben möchte, sondern vielmehr, falls man mit Städten und Kantonen nicht direkt zusammen arbeitet, ob man überhaupt noch Wirkung

auf die sich spontan und pragmatisch entwickelnden Koordinationsformen erzielen kann. Der Machtverlust seitens des *pivot drogue* bedeutet deshalb auch ein Verlust der Einflusschancen der Eidgenossenschaft im Bereich der illegalen Drogen.

Das schweizerische politische System mit seiner Logik der Organisation von unten nach oben riskiert, trotz der verstärkten legislativen Tätigkeit in den letzten Jahrzehnten, delegitimiert zu werden, wenn nicht verstärkt in horizontale Koordinationsinstanzen investiert wird. Dies trifft besonders auf spezifische Interventionsfeldern zu, in denen auf feldnahen Akteuren aufgebaut werden muss. Durch die Schaffung einer dritten Koordinationsebene, neben der Ebene der Koordination der ideologischen Akteure (das Parlament) und neben der Ebene der Koordination des kantonalen Pluralismus (der Ständerat) ist es deshalb notwendig. Es könnte sich dabei um ein System der Vertretung der Interessen in bestimmten Problembereichen handeln, das die verschiedenen Ebenen, aber auch die verschiedenen Akteure zusammenführt und in dem die Eidgenossenschaft eine zentrale Rolle der Mediation der Interessen wahrnehmen könnte. Dadurch könnte auch die Wirkung in der Politikimplementation in den Kantonen und Gemeinden, aber auch in der Gesellschaft verstärkt werden.

Uns scheint es deshalb wichtig, dem *pivot drogue* jenes Gewicht zu geben, dass notwendig ist, um die Wirkung der Optionen der Eidgenossenschaft, und vor allem des Bundesamtes für Gesundheit, in den Politikresultaten zu verstärken. Dies könnte sich durch eine Ausdehnung der Interventionsbereiche, aber auch durch eine Verstärkung der – wenn möglich gesetzlich abgesicherten – Autonomie der Koordinationsinstanz konkretisieren.

Bedingung der Realisierung dieser Idee ist die Bereitschaft der Akteure auf nationaler Ebene und vor allem des Bundesamts für Gesundheit sich selber zu hinterfragen und die eigenen Positionen und Orientierungen zur Diskussion zu stellen. Es wäre jedenfalls wünschbar, wenn an diese Struktur auch konkrete Entscheidungsmacht abgetreten würde. Dies verlangt jedoch eine Neubewertung der Arbeitsteilung zwischen den entscheidungsrelevanten Akteuren auf nationaler Ebene.

Introduction

La politique suisse en matière de drogue est passée, ces vingt dernières années, d'une confrontation idéologique à un pragmatisme de l'action qui se reflète non seulement dans le pluralisme de l'offre à l'égard des personnes dépendantes, mais aussi dans une augmentation de la communication entre les différents acteurs engagés dans la création d'une réponse aux problèmes liés à la drogue. Cette communication a été cherchée, depuis le début des années 90 par une politique volontariste, menée par le Conseil fédéral, de rationalisation du discours : contre la confrontation idéologique, contre le noir et le blanc, une politique de la compréhension, scientifiquement accompagnée, s'est développée. Elle avait comme moyen la mise en relation des acteurs : les intervenants, les partis politiques, les différentes représentations organisationnelles de la société suisse. L'effet de cette activité de coordination était en premier lieu l'augmentation de l'empathie entre les acteurs et l'amélioration des synergies entre les activités. Un produit quasiment accessoire de cette activité était la création et l'institutionnalisation d'un nombre important de lieux de coordination. D'ailleurs, il ne s'agissait pas seulement de donner à la sous-commission fédérale des stupéfiants – l'un des plus importants lieux de confrontation des années 80 et instigatrice de la réflexion autour d'une nouvelle politique en matière de drogue¹ – des partenaires dans cette tâche de coordination, mais de multiplier systématiquement tout type de mise en relation à tous les niveaux fédéraux et dans toutes les régions. Au milieu des années 90, cette politique avait donné ses fruits et des dizaines de lieux de coordination d'envergure nationale existaient, tous les niveaux et thèmes confondus. Une redondance institutionnelle en avait résulté et qui avait comme effet d'impliquer une grande partie des acteurs dans le discours nécessaire pour l'élaboration d'une nouvelle politique (Boggio et al. 1997).

La politique qui y était discutée et qui en est sortie – ladite politique des quatre piliers – est aujourd'hui soutenue tant par une grande partie des acteurs agissant dans ce domaine (Fahrenkrug 1996), que par la population (Bergman 1997). La période du changement semble s'accomplir et aboutir sur une nouvelle législation plaçant les actions appartenant à cette politique des quatre piliers sur une base stable : on peut même parler, depuis quelque temps, d'un passage d'une période d'effervescence innovatrice à une période de planification rationnelle des mesures. Ceci a naturellement aussi des conséquences, sur les institutions qui soutiennent cette politique. Etaient-elles d'abord un ensemble redondant visant la discussion de la nouvelle politique sur tout le territoire et dans tous les domaines ? Ces structures se sont à un certain stade superposées et ont été perçues de la part d'un nombre important d'acteurs que nous avons contactés

¹ Voir à cet égard notamment son rapport de 1989 qui dénonce l'inefficacité de la politique répressive et qui demande un virage dans les options de base .C

lors de cette évaluation comme étant en grande partie superflues et peu structurées (nous reviendrons sur ce point plus en bas). Il semble donc que la redondance fructueuse se soit transformée en une redondance problématique et ceci sur différents points.

- la structuration était devenu brouillée : qui fait quoi, quelles sont les commissions importantes ? Rares étaient les personnes qui savaient réellement ce qu'il en était ;
- pour rendre pertinentes les structures existantes, la cooptation de personnalités particulièrement exposées commença. Avec pour conséquence une surcharge pour ces personnes sur le plan du travail de coordination, comparé au travail de conception et d'action ;
- la base légale de la majorité de ces structures était ou bien inexistante ou bien mal fondée. Ce qui mettait en discussion leur pérennité, voire leur capacité d'intervention.

Pour répondre à ces problèmes, un projet s'est développé, issue de la part de la Confédération et soutenue par son administration, mais aussi par un nombre important de cantons et de communes, visant à la rationalisation et la pérennisation du système de coordination. Elle avait pour but la création d'une "coordination de la coordination" par l'instauration de la "Plate-forme de coordination et de services dans le domaine de la drogue". Mais comment en est-on arrivé là ?

Quelques éléments historiques

L'institutionnalisation d'un lieu de coordination en matière de drogue répond notamment à un besoin des cantons et des villes dans la perspective d'une amélioration de la coordination, d'un renforcement du consensus entre les "acteurs drogue" et d'une meilleure circulation de l'information. Stratégiquement, elle peut remplir la fonction d'accorder les différents acteurs dans le domaine de la drogue sur des orientations communes et, de ce fait, améliorer la cohérence globale de la politique en matière de drogue illégale. La demande pour ce type de structure de coordination et d'information s'est révélée urgente dès les années 80, notamment suite à l'aggravation de la crise des "scènes ouvertes" de Zurich.

Pour répondre à cette aggravation, la Confédération a innové dans la manière de faire de la politique et dans la manière de mettre en œuvre des politiques publiques. Retenons en particulier quatre innovations qui se sont développées :

La mise en place d'une *task force* : ce terme militaire a circulé pour la première fois dans le domaine de la drogue lors de la fermeture du Letten. On n'était d'ailleurs pas si loin du discours sur l'intervention militaire, ventilé par différents journaux populistes, par des partis situés à droite (tels que les Démocrates Suisse et l'Union Démocratique du Centre zurichoise) et par des groupes de citoyens qui s'étaient formés pour protester contre le Letten. Comparé à la situation du Platzspitz qui avait été fermé

suite à une initiative de la part de la ville et du canton de Zurich, le Letten avait mobilisé un nombre plus élevé d'acteurs et de discours. À côté des deux acteurs centraux, Ville et canton de Zurich (avec leurs arènes politiques respectives), ce sont en effet aussi la Confédération, les autres communes et les autres cantons suisses qui ont dû se pencher sur le problème du Letten. Les discours autour du Letten ont aussi reçu une accélération du point de vue de sa différenciation et de sa complexité. Un aspect en particulier a joué le rôle d'argument massu pour trouver une solution plus articulée qu'auparavant dans le cas du Platzspitz : la territorialité. En effet, comparé au Platzspitz qui était vu comme un problème de la Ville de Zurich, la discussion autour du Letten a réussi à circonscrire le territoire touché par le problème en sortant des frontières communales et en lui donnant une dimension nationale. Ce type de discours, promu par la Ville de Zurich et issu des expériences faites lors de la fermeture du Platzspitz avait deux buts politiques principaux :

- Premièrement, l'implication de la Confédération dans la résolution du problème ne pouvait intervenir que si le problème était politiquement jugé d'importance supra-cantonale ou national. Même si l'administration fédérale, et en premier lieu l'Office fédéral de la santé publique, avait reconnu que s'attaquer aux problèmes de drogue à Zurich signifiait s'attaquer à des problèmes d'envergure nationale, le monde politique avait longtemps feint de l'ignorer. Ceci va changer à partir d'août 1994 quand débutent les contacts formels entre la Ville de Zurich et la Confédération (NZZ 1994/139). De ce fait, la Ville réussit à passer d'une structure essentiellement binaire de négociation (cantons-Ville) à une triangulation où le troisième partenaire, la Confédération (par les trois Départements de la justice et police, de l'intérieur et militaire), qui est d'ailleurs proche des positions de la Ville, peut jouer son rôle de *primus inter pares* et, de ce fait, aider à déconflictualiser le rapport entre Ville et canton – une instance de coordination se créera en 1994 qui sera appelée “ Projektorganisation ”.
- Deuxièmement, l'intégration des communes limitrophes (et au-delà) dans la prise en charge des problèmes en matière de drogues illégales. En effet, sans l'aide des communes d'origine des personnes toxicomanes fréquentant le Letten, chaque mesure de limitation d'une grande scène ouverte était vouée à l'échec à cause du manque de structures et de compétences d'accueil. À travers le passage d'une forme de négociation bilatérale – où le canton défendait d'abord la passivité des communes limitrophes à Zurich – à des formes plus complexes, les communes se voyaient pressés d'agir, mais aussi légitimées par une grande coalition, ainsi que, dans certains cas, aidées financièrement.

En d'autres termes, cette nouvelle manière de territorialiser le problème du Letten et de la drogue illégale à Zurich a permis de créer un accord sur l'action à mener. Mais quelle est plus précisément l'innovation du point de vue administratif ? La solution adoptée fut de créer spécialement pour ce problème un nouveau niveau politique et administratif, à savoir un état majeur de crise, regroupant des représentants de la Ville, du canton et de la Confédération, qui avait aussi le rôle de modérateur, tout en respec

tant la souveraineté cantonale². Par la négociation et par des accords concernant l'action concrète que chaque partenaire pouvait vendre comme nécessité au monde qu'il représentait (la Ville aux partis locaux, les cantons surtout aux communes, la Confédération à la Suisse non-zurichoise) la fermeture du Letten a pu se réaliser. Du point de vue des structures mises en place, on peut sans doute parler d'une opération réussie. Grâce à cet exercice, la politique drogue a fait un pas important vers une convergence majeure des options fondamentales en Suisse. C'est dans cet exercice que le *pivot drogue* a trouvé un précurseur qui a fait ses preuves ou, comme l'exprime un acteur de cette période :

“ Die politische Ausgangslage für die Städte waren die offenen Drogenszenen anfangs der 90er Jahre in Zürich, Bern und Basel. Das Drogenelend wurde sichtbarer und grösser. Bei den Verantwortlichen herrschte eine gewisse Ratlosigkeit. Im Ausland wirkten die Bilder von den offenen Drogenszenen Image schädigend. Die politische Situation präsentierte sich so, dass das Problem bei den Kernstädten lag, die nur wenig kantonale und noch weniger nationale Unterstützung erhielten. Kleinere Gemeinden fochierten sich um das Drogenproblem.

Diverse Male hatte der Städteverband den Bundesrat um Vorsprachen angefragt, zuerst bei Cotti, dann bei Dreifuss. Langsam fand die Konsensbildung, zwar ohne die welschen Kantone, um die eingeschränkte Heroinerschreibung statt. Im Gegensatz zu den welschen Kantonen waren die welschen Städte solidarisch.

In der darauf folgenden Phase kam es zu einem Vorläufermodell des NDA. Es wurde eine Projektgruppe gebildet, bestehend aus dem Bund, dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich, mit dem Ziel, die offene Szene aufzuheben ” (tiré d'un entretien mené dans le cadre de cette recherche).

Persuasion : Une deuxième innovation politique importante consiste dans l'essai, de la part de la Confédération, d'entrer en contact permanent, mais informel, avec les instances et les lieux poursuivant des politiques divergentes ou ayant des problèmes majeurs à résoudre. Les buts étaient alors d'améliorer le climat de confrontation, de chercher par la rencontre à pragmatiser les approches politiques et, enfin, d'arriver à moyen terme à un consensus national sur une politique drogue pour éviter les effets néfastes de politiques s'annulant entre elles. L'essai le plus important dans cette direction fut sans doute les deux “ Conférences nationales sur la Drogue ” organisées par la Confédération, mais soutenues et co-organisées par l'Union des villes suisses, qui avaient mobilisé une participation large et différenciée de la pratique et de la politique en matière de drogue. Nous pensons pouvoir affirmer qu'une institutionnalisation des rencontres régulières d'un nombre important de personnalités dans le domaine de la drogue - plutôt qu'une conférence ponctuelle s'entend - peut aider à la construction d'une politique consensuelle en matière de drogue.

² Notons que la Confédération, pour jouer ce rôle d'importance, a dû se donner un niveau politique plus fort que le seul représentant du gouvernement s'occupant normalement de la politique en matière de drogue. En effet, le gouvernement s'est donné pour cet exercice une nouvelle structure qui est la Délégation gouvernementale au problème de la drogue, regroupant trois Départements.

Les *expérimentations* : un troisième type de politique innovateur concerne les expérimentations. Ici également, nous trouvons dans le domaine en question un effort mené de la part de la Confédération, notamment dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida pour montrer qu'une politique est meilleure que l'autre (Bütschi et Cattacin 1993). Contrainte par une loi rigide, la Suisse est en train de réaliser une politique publique moderne qui passe vers la législation via l'expérimentation. Les formes institutionnelles trouvées sont intéressantes elles aussi, la Confédération n'étant partenaire non seulement des autres acteurs étatiques, mais aussi des organisations sans but lucratif. L'expérimentation inclut en d'autres termes aussi un élément d'essai institutionnel. Dans ce domaine, les évaluations sont en cours, mais la demande, émanant de toujours plus d'acteurs civiques et étatiques, montre que les résultats sont encourageants.

L'incitation : à un niveau plus pratique se trouvent ces politiques que nous avons ailleurs appelées incitatives (Bütschi et Cattacin 1994). Elles consistent en des initiatives venant de la Confédération, mais exécutées par d'autres acteurs, privés ou publics, et qui visent à l'amélioration d'un programme spécifique, tout en s'insérant dans une politique globale de la drogue. Dans la logique des " quatre piliers " par exemple, la Confédération a subventionné des projets d'intervention à bas seuil et qui avaient des difficultés à démarrer ou à exister (pensons au fameux projet Zipp-Aids). L'avantage principal de ces politiques est l'inclusion de différents acteurs dans une politique générale, mais son adaptabilité aux besoins concrets est également très appréciable.

Qu'est-ce qu'on peut apprendre de ces quatre innovations – la *task force*, la persuasion, l'expérimentation et l'incitation –, quels sont leurs points forts et quelles sont leurs faiblesses ? À souligner tout d'abord le fait que ces quatre innovations signifient l'abandon de l'idée qu'un acteur seul puisse résoudre des problèmes aussi complexes. Ceci est relevant si l'on part de la vision classique des politiques publiques où un gouvernement décide de réaliser un programme concret par son administration ou par délégation. Nous sommes amenés à penser qu'à partir d'une certaine complexité, il est nécessaire de développer et de réaliser des politiques publiques à travers des réseaux complexes, des *policy networks* (Kenis et Schneider 1991). Les caractéristiques changeantes sont les suivantes : un centre fort n'existe plus, il y a plusieurs centres de décision où l'argument compte plus que la puissance. À la place de la décision majoritaire se développe un système de prise de décision par l'argumentation et par la persuasion, avec un effet non-négligeable de pragmatisme du discours. L'intégration verticale est substituée par une intégration des acteurs de type horizontal où différentes échelles (communales, cantonales, nationales) sont mises en relation de manière non hiérarchique, permettant à la place d'une exécution fédéraliste, une exécution par un partenariat entre acteurs publics, mais aussi entre acteurs publics et privés. Enfin, les décisions quittent leur logique de créer des statuts définitifs, pour entrer dans la logique expérimentale et évaluative. Toutes les options sont ouvertes et elles diminuent quand une expérience concrète a été menée ou quand un argument est convaincant.

Pour que ces éléments positifs puissent sortir de leur existence éphémère, il a été nécessaire de les insérer dans des structures plus visibles, plus constantes, plus rapides

dans la réaction. Ainsi se motive la création du *pivot drogue* qui vise la pérennisation de la discussion régulière pour développer un pragmatisme dans l'action, pour contribuer à un consensus minimal et pour coordonner les activités notamment entre les municipalités, les cantons et la Confédération. Elle reprend les éléments clés du succès de la nouvelle politique suisse en matière de drogue.

La création du *pivot drogue* est néanmoins récente. Il est une extension des structures de dialogue qui se sont progressivement développées à partir des années 90 à l'initiative de l'OFSP, d'abord avec les représentants des cantons (CDAS, CDS, CDIP, CDJP), puis avec ceux des villes (l'Union des villes suisses). A côté de cette initiative "top-down", des activités dans l'autre direction ont eu lieu et qui ont amené dans l'ensemble à la création de la "plate-forme de coordination et de service dans le domaine des drogues", ou comme l'exprime cette personne interviewée :

“ Au même moment où nous avons eu cette impulsion *top-down*, il y avait un mouvement *bottom-up*, si l'on peut dire, avec des dialogues bilatéraux entre les villes et la Confédération à propos des "scènes". Des demandes émanaient naturellement des Villes de Zurich et de Berne notamment pour un dialogue sur les situations que l'on sait et les solutions envisageables. Beaucoup de dialogue sur la remise d'héroïne déjà à partir de 91-92. D'autres thèmes comme l'ordre, les thérapies, les "scènes" ou la réduction des risques ont été débattus. Les Villes ont alors spontanément créé une plate-forme drogue des Villes, avec des représentants des exécutifs. Un autre mouvement *bottom-up* a eu lieu avec l'émergence de ce qui allait devenir la KKBS. Plusieurs délégués cantonaux (de Berne, Soleure, Bâle-Ville et Zurich) ont commencé à se rencontrer, à tour de rôle chez l'un ou chez l'autre. Très vite, l'OFSP y fut invité et d'autres cantons (Argovie, Bâle-Campagne et Saint-Gall) s'y sont associés. Cette habitude de se rencontrer, qui au départ n'avait ni ordre du jour, ni procès-verbal, allait formellement devenir la KKBS. En 94, suite à une série de rapports bilatéraux et de faits accomplis, on s'est décidé à créer la bonne structure permanente de communication. Concrètement, cette idée fut entérinée à l'issue d'un autre événement important qui eut lieu en février 95, avec la deuxième conférence nationale de la drogue, et qui était arrivé comme un couronnement de tous ces efforts-là, avec la présence à la fois des cantons et des Villes et la formulation du modèle des quatre piliers, qui n'était pas une innovation en soi, mais qui avait alors reçu ce nom. Tout cela s'est donc construit progressivement, avec, parmi d'autres perspectives, celle d'avoir une politique unique et non pas 26 politiques ” (extrait d'une interview en profondeur).

La plate-forme et le NDA sont enfin opérationnels à partir de 1996, mais ils vont développer au cours de ces trois ans un nombre important d'activités qui seront à évaluer à la lumière des buts définis dans le mandat du Conseil fédéral et dans le nouveau "Paquet de mesures dans le domaine de la drogue" de la Confédération, ledit "MaPaDro II".

Questions d'évaluation

Cette introduction nous permet d'estimer que, derrière le *pivot drogue* et son fonctionnement, se pose non seulement la question de l'organisation de cette structure en soi, mais naturellement aussi celle de la compréhension – et de l'efficacité – de la coordination des politiques en matière de drogue en Suisse en général. Il est donc né

cessaire d'intégrer dans l'établissement du bilan du *pivot drogue* les questions plus générales :

- La coordination en matière de drogue, s'est-elle améliorée depuis la création du *pivot drogue* ?
- Le consensus, a-t-il augmenté depuis la mise en place du *pivot drogue* ?

Il nous semble important d'introduire ces deux questions, dans la perspective d'une coordination plus large avec les deux autres domaines de la politique étudiée, que sont ceux de la santé publique et de l'ordre public. De ces corrélations découlent logiquement les questions suivantes :

- Les activités de coordination en matière de drogue sont-elles coordonnées avec la politique de la santé en général (et en particulier avec les activités de la prévention qui font partie des domaines d'action essentiels de la Confédération) ?
- Les activités de coordination en matière de drogue, sont-elles coordonnées avec la politique visant l'ordre public en général (et en particulier avec les activités de policiers touchant l'aspect d'illégalité du trafic et de la consommation de stupéfiants) ?

Avant de présenter les résultats de l'évaluation, nous allons d'abord exposer la démarche méthodologique. Dans les deux chapitres suivants, nous traiterons ensuite jusqu'à quel niveau le *pivot drogue* répond à ces objectifs et quelles sont les possibilités d'amélioration de son impact et du fonctionnement de la structure évaluée.

La démarche méthodologique

L'évaluation menée vise tout d'abord à évaluer les buts et les stratégies de réalisation du *pivot drogue* en vue des activités déployées. Ses buts sont notamment :

- d'améliorer le dialogue entre les responsables exécutifs, en vue de la formation de l'opinion des décideurs et de la recherche du consensus,
- de contribuer aux propositions d'action en vue de la mise en œuvre de la politique de la drogue aux échelons de la Confédération, des cantons ou des Villes, s'inscrivant dans le modèle des " quatre piliers ",
- de proposer des éléments de décision, à mettre à l'ordre du jour des Conférences cantonales spécialisées, des gouvernements et des parlements de la Confédération, des cantons ou des Villes,
- de recommander des normes et des critères relatifs aux domaines d'action liés à la drogue, notamment en vue d'assurer la qualité et la cohérence des interventions,
- de veiller à ce que la documentation, l'information, les instruments de planification etc. soient communiqués aux milieux concernés,
- de proposer des solutions et des modalités d'action en cas de problèmes aigus d'importance nationale dans le domaine des drogues et des dépendances,
- de définir des thèmes fondamentaux de débat pour les conférences nationales sur la drogue (tous les 2 à 4 ans), ainsi qu'à l'intention de divers autres forums d'information et d'échange entre les acteurs " (*tiré du projet de création d'une plate-forme drogue du Département fédéral de l'intérieur du 24.4.1996*).

Ces buts ont été confirmés dans le MaPaDro II et la Confédération y a ajouté une " théorie d'action ", servant comme orientation aux activités de coordination. Elle prévoit notamment la combinaison de quatre orientations : l'information et la documentation, la promotion et l'innovation, la garantie de la qualité et la coordination et l'harmonisation, qui doivent être visées dans les activités de coordination vers l'extérieur et vers l'intérieur de l'administration publique, vers d'autres instances publiques et privées, ainsi que vers d'autres domaines d'action voisins à la politique en matière de drogue (alcool, VIH/sida, tabagisme).

La stratégie concrète prévoit notamment de promouvoir le consensus par l'information des acteurs drogue et d'encourager leur engagement par l'ouverture de possibilités de participation aux différentes instances de coordination.

En outre, l'évaluation veut développer, à côté de cette appréciation des buts et des stratégies, des pistes concrètes pour améliorer l'impact et le fonctionnement du *pivot drogue*, dans le dessein de les optimiser. Dans ce contexte, nous avons cherché à savoir en particulier ce qui existe comme synergies institutionnelles à exploiter.

L'approche suivie

Nous avons choisi, pour effectuer cette évaluation, une voie intermédiaire entre une approche " top-down " (mesures planifiées et mises en place par le politique ou le mandant) et " bottom-up " (dont les mesures sont développées et exécutées au niveau des destinataires – voir Mazmanian/Sabatier 1983; Sabatier 1986; Mayntz 1983). En effet, nous avons considéré l'évaluation dans ce cas précis comme une partie d'un processus discursif dans lequel le mandant et le destinataire travaillent avec une conviction commune quant au développement, et surtout quant à l'amélioration, d'une mesure donnée. De telles convictions, établies mutuellement, permettent un compromis des systèmes de perception et d'interprétation qui autrement différeraient complètement (Powell/DiMaggio 1991; Schön/Rein 1994). Il ne s'agit pas tant d'un compromis que du devoir d'être lisible pour les différents acteurs intéressés. Le rôle des évaluateurs devient dès lors un peu celui de " modérateurs ", du moins au niveau du processus de transmission et de négociation. En effet, plus que d'arbitrage, il s'agit à partir de là de favoriser l'attitude réflexive des acteurs concernés et d'aller vers un consensus, notamment grâce à une transparence totale de l'information.

Nous sommes ainsi proches de l'approche dite pluraliste³ et dont la caractéristique principale est de favoriser une confrontation entre le mandataire et le mandant (les acteurs sont évalués et ne sauraient être " à la fois juge et partie "). L'avantage réside tant au niveau d'une augmentation de l'impact de l'évaluation qu'au niveau de la confirmation de l'indépendance des parties impliquées. Mais, peut-être davantage encore, s'agit-il d'intégrer activement les destinataires dans la définition des objectifs et dans un processus cognitif visant la plus grande objectivité.

Comment avons-nous procédé concrètement pour cette évaluation du *pivot drogue* ?

Définition de l'envergure de la recherche : La plate-forme drogue est en soi une structure minuscule, mais destinée à lier un certain nombre d'organes de coordination et de consultation. Il n'aurait donc aucun sens de se focaliser exclusivement sur son " épicentre " sécrétarial. Voici donc les organes que nous allons considérer comme autant d'extensions d'une même volonté fédérale de développer la concertation et la coordination dans le domaine des stupéfiants :

- NDA (commission nationale de la drogue)

³ Monnier 1992 est par ailleurs assez semblable aux approches de Guba et Lincoln 1987; Guba et Lincoln 1990 et Patton 1990.

- CFDP (Commission fédérale pour les problèmes liés aux drogues)
- IDAD (groupe interdépartemental des stupéfiants)
- DSStV (Plate-forme drogue de l'Association suisse des villes)
- KKBS (Conférence des délégués cantonaux aux questions de stupéfiants)
- AG ZuPo (Groupe de travail “ coordination avec la police ”)
- PDUVS (Plate-forme drogue de l'Union des villes suisses)

Bien sûr, nous n'avons pas l'ambition d'évaluer chacun de ces organes. En revanche, il nous a semblé indispensable de cerner au plus près l'interaction entre ceux-ci et la plate-forme drogue à proprement parler. En effet, celle-ci n'a ni sens, ni même véritable existence, en-dehors de cette interaction. Il s'agit donc d'une évaluation de cette coordination globale que nous avons surnommée plus en haut “ *pivot drogue* ”, composé d'un moyeu et de plusieurs rayons, destinés à soutenir le “ pneu ” qui serait naturellement, dans cette métaphore, constitué par l'ensemble des réalités concrètes du “ terrain ” liées aux stupéfiants en Suisse. Temporellement, nous sommes donc conduits à considérer la situation avant la mise en place du *pivot drogue* comme le point de départ de l'analyse pour pouvoir comparer avec la situation actuelle, afin de dresser un bilan de son utilité et de son efficacité.

Un deuxième axe important, impliquant l'élargissement de la perspective, a concerné l'intégration par le contenu du *pivot drogue*, c'est-à-dire la compréhension de l'accord de ses activités en matière de stupéfiants avec d'autres activités appartenant au domaine de la santé publique et de l'ordre public. C'est donc l'axe “ matériel ” qui demandait à être approfondi.

À ces axes s'ajoutait naturellement l'analyse concrète de l'institution “ pivot drogue ” ou l'axe “ interne ”. Cette analyse cherchait à savoir, de manière classique, si le pivot a réussi, avec les ressources à sa disposition, à développer les activités demandées de manière satisfaisante.

Évidemment, l'évaluation systématique des axes internes, de coordination globale et matérielle aurait demandé une analyse approfondie de plus longue durée et d'intensité supérieure à celles prévues par le mandataire. Nous avons néanmoins cherché à établir un bilan adéquat de ces différents niveaux, à travers l'utilisation des sources et données énumérées ci-dessous.

Analyse de documents : Pour la vérification de la production du *pivot drogue*, nous avons vérifié les documents issus de cette structure depuis son début. Nous avons notamment procédé à une lecture détaillée des procès-verbaux des séances de travail des divers organes reliés à la plate-forme drogue. Les documents produits par les organes liés à la plate-forme drogue s'y sont ajoutés, ainsi que les documents de portée générale dans les domaines de la drogue, de la santé et concernant l'ordre public établi par la Confédération. Ceci nous a permis de comprendre quels sont les thèmes traités, l'intensité, les changements thématiques, ainsi que la “ qualité des produits ” du point de vue de leur impact médiatique (dans le cadre de conférences de presse etc.). Ce

matériel d'analyse nous a été mis à disposition en particulier par le secrétariat de la plate-forme.

Entretiens d'information et de contextualisation : Pour la vérification des buts et des stratégies, nous avons soumis oralement un bref questionnaire à un groupe représentatif d'acteurs impliqués, profitant – de facto ou potentiellement – du *pivot drogue*. Il s'agit des personnes se trouvant dans l'administration publique aux différents niveaux fédéraux, dans les exécutifs cantonaux et communaux, dans des organisations de coordination et dans les organisations faïtières dans le domaine des drogues illégales. Nous estimons à environs 300 personnes la population visée par la *pivot drogue* et nous avons identifié un échantillon représentatif de ces 300 personnes pour de brefs entretiens par téléphone sur la base d'un questionnaire (en menant une quarantaine d'interviews). Les personnes avaient reçu un courrier quelques jours plus tôt pour contribuer à mieux les disposer à notre égard et à simplifier les présentations.

Tableau 1 : logique du sampling des personnes interrogées lors de l'enquête (voir annexe 2 pour les noms)

niveau	appartenance linguistique			fonction	Admini- stratif	affiliation aux commis- sions*		totaux (50)
	allemand	français	italien			politique	membre	
municipal	8	4	0	4	8	12	0	12
cantonal	12	4	2	4	14	11	7	18
fédéral	8	2	0	2	8	5	5	10
groupe d'intérêt	7	3	0	-	-	5	5	10

* Sont prises en compte les commissions suivantes : NDA, CFDP, IDAD, KKBS, CDVT, DSSTV, ZuPo

Pour optimiser la base de données, nous avons mené aussi des entretiens avec les personnes directement impliquées dans le fonctionnement du *pivot* (secrétariat, quelques représentants clés, des membres des différents organes de référence de la plate-forme). Ces entretiens visaient notamment à comprendre le contexte de l'action de la plate-forme et à établir un savoir concret sur l'objet étudié, mais aussi à créer un climat de confiance permettant la valorisation des résultats de l'évaluation. Des entretiens ont aussi été menés avec des représentants de l'entourage relevant du *pivot drogue*. Ceci a notamment servi à estimer à quel niveau le pivot drogue est intégré dans la politique de la santé et dans la politique de l'ordre public (en tout nous avons mené 15 interviews semi-structurés et 35 interviews de courte durée – le tableau 1 donne un aperçu de la logique du *sampling* des interlocuteurs).

Observation : Diverses visites d'un à deux jours dans les bureaux de la plate-forme ont servi à comprendre quel est le "quotidien" de la structure, notamment quelles sont les tâches normales qui chaque jour s'accumulent et quelles sont les con

ditions de travail (stress, espace etc.). La participation à une séance du NDA a complété cette observation.

Le setting évaluatif

Au début de l'évaluation, il y a eu une prise de contact avec les responsables de la plate-forme et le mandant pour l'ajustement des méthodes évaluatives au contexte précis de la réalisation. Ceci nous a d'abord permis d'adapter les méthodes utilisées. Ensuite – et dans la logique de l'évaluation pluraliste –, nous envisageons, par cette prise de contact, de créer un climat de coopération avec les responsables de la plate-forme afin de permettre l'intégration du groupe d'évaluation comme partie intégrante de l'évaluation et non pas comme corps étranger. Enfin, nous avons constitué un “ groupe de pilotage ”, destiné à superviser l'ensemble des travaux et à nous assurer un dialogue avec les principaux intéressés. Ce groupe de pilotage a notamment procédé au choix des personnes à interviewer et à une définition des thèmes sur lesquels il fallait enquêter ; il s'est réuni régulièrement pendant le déroulement de l'évaluation⁴. Les résultats de ces rencontres font partie intégrale de la réflexion présentée ici.

La logique de la présentation

Dans les pages suivantes, nous présenterons donc les résultats de l'évaluation. L'enquête nous permettra de montrer des argumentations qui ont cours dans ce domaine au sujet des questions posées, sans pour autant prétendre à une représentativité statistique. Les opinions exprimées par les personnes interrogées sont à considérer comme des arguments lourds, dus à la position de ces personnes dans la vie politique et administrative de ce pays. De ce fait, elles ne sont pas significatives statistiquement, mais le sont, d'une certaine manière, sur les plans social et politique. En tout état de cause, elles sont à prendre en considération dans la construction de notre évaluation. Nous avons d'ailleurs essayé de procéder par un recoupement des argumentations pour livrer nos commentaires. Les règles suivies peuvent se résumer de la manière suivante :

- Les appréciations et les éléments communs ou majoritaires concernant les points à évaluer sont jugés de forte valeur (vérité intersubjectivement partagée) ;
- Les positions similaires de groupe relativement homogènes (politiciens, intervenants, Villes etc.) sont jugées très importantes ;

⁴ Le groupe d'accompagnement était composé des personnalités suivantes : Martin Buechi (Office fédéral de la santé publique), Christian Buschan (plate-forme), Christophe Kellerhals (Unité d'évaluation des programmes de prévention), Marlène Läubli-Loud (Mandant), Philippe Lehmann (Office fédéral de la santé publique), Ueli Minder (plate-forme), Ruth-Gaby Vermot-Mangold (parlementaire).

- Les positions relativement isolées auront servi d'indication pour des pistes de réflexion qui ont par la suite été soumises à un contrôle à travers les documents et la confrontation avec le groupe de pilotage et les organes évalués.

Les citations qui figurent dans le texte sont tirées des interviews et sont anonymisées pour leur rendre le poids d'affirmations générales. Le matériel utilisé pour l'analyse peut être mis à disposition à toute personne intéressée.

La coordination de la coordination : le *pivot* drogue entre idéaux et réalités

Dans ce chapitre, nous allons présenter dans un premier temps les buts du *pivot* drogue. Ceci nous permettra, après leur appréciation, d'en discuter la réalisation, en partant d'abord de la logique organisationnelle du *pivot*. Ensuite, ce sont les objectifs qui seront analysés du point de vue de la stratégie d'information et de la documentation, la promotion, l'innovation et la garantie de la qualité, l'harmonisation des approches et des politiques et, enfin, les activités de coordination des politiques et des instances.

Les buts du *pivot* drogue : buts explicites et implicites

En créant la plate-forme et le NDA, la Confédération tente de répondre à des demandes qui se font de plus en plus urgentes de la part des différents acteurs dans la politique de drogue : “ Il est notamment ressorti de la procédure de consultation sur le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative populaire “Jeunesse sans drogue” que la majorité des cantons, l'Union des villes suisses, les grands partis politiques et les organisations professionnelles souhaitent donner mandat à la Confédération de coordonner, de soutenir et de s'engager activement dans ce domaine ” (OFSP 1995). Dans le même document, appelé “ Concept ” et émanant de l'Office fédéral de la santé publique, sont esquissés les *moyens* par lesquels la Confédération envisage de participer plus activement à une collaboration nationale (OFSP 1995) :

- *Formation de l'opinion* : intensifier le dialogue et la recherche de consensus entre les autorités fédérales, cantonales et municipales;
- *Aide à la planification* : contribuer à la recherche de solutions communes à la Confédération, aux cantons et aux Villes;
- *Offre de services* : soutenir des activités de documentation, d'échange et de partage de connaissances;
- *Gestion de crise* : assurer la capacité d'action dans les situations de crise au niveau de la Confédération, des cantons et des Villes;

L'intégration dans cette liste d'un dernier moyen “ gestion de crise ” met en évidence à quel point le projet du pivot drogue s'est inspiré du modèle zurichois comme le fait remarquer l'un de nos interlocuteurs. Quelques mois avant la rédaction de ce premier concept, la scène ouverte du Letten est fermée sous la direction d'un groupe de travail tripartite, la Délégation drogue, regroupant des membres des gouvernements de la Ville et du canton de Zurich, ainsi que de la Confédération, inaugurant ainsi une

collaboration nouvelle (Boggio et al. 1997 : 76), basé sur un forte consensus, comme le dit un interviewé :

“ Il n’y a eu aucune opposition. Je dirais même que cela s’est fait dans une certaine euphorie consensuelle à ce moment-là. Il faut dire que le PS, le PDC et le PRD avaient la même perception du problème et le débat sur l’initiative "Jeunesse sans drogue" était à l’arrière-plan, il n’était pas central. Ajoutons que ses auteurs voulaient aussi une concertation nationale, un renforcement de l’unité de doctrine. Il n’y a pas eu de facteur de résistance. Cela correspondait vraiment à une convergence de demandes ”.

Faisant le tour des structures existantes en matière de drogue, les auteurs du projet “ plate-forme drogue ” identifient cinq *lacunes* dans le système de coopération en matière de drogue :

- manque d’un instrument institutionnalisé entre Confédération, cantons et Villes ;
- institutionnalisation trop faible de la communication et de la coopération entre les acteurs intervenants au sein des quatre piliers, en particulier entre la police et le social ;
- un service central d’information et de documentation lacunaire ;
- existence d’une coopération parfois convergente, parfois divergente, entre les cantons et les Villes ;
- mise en relation des travaux de recherche avec les stratégies appliquées insuffisantes ;

De ces cinq lacunes identifiées, deux se rapportent à la coordination entre différentes échelles (*la coordination verticale et spatiale*) et une entre à la coordination entre différents piliers (*la coordination horizontale et fonctionnelle*). Deux autres insistent sur la nécessité de faciliter le passage entre la recherche et les politiques en renforçant le flux de l’information, de la documentation et de la planification. L’OFSP propose de combler ces insuffisances par la création de deux instruments nouveaux, d’une autorité nationale en matière de drogue (le NDA) et d’une centrale de coordination (la plate-forme – OFSP 1995). Cette autorité nationale (le NDA), organe composé de 18 membres des trois différents niveaux fédéraux, se voit attribuer quatre objectifs (OFSP 1995) :

Offrir une plate-forme de dialogue interdisciplinaire : il s’agit de contribuer à la formation de l’opinion des décideurs et à la recherche du consensus. L’organe est chargé de définir des thèmes fondamentaux de débat pour les conférences nationales sur la drogue, ainsi que pour divers autres forums d’information et d’échange entre les acteurs.

Développer des stratégies en matière de politique de drogue et aider à la planification : l’autorité nationale tâche de proposer des éléments relatifs à la mise en œuvre de la politique de drogue et de toxicomanie à l’intention du Conseil fédéral, ainsi

qu'aux responsables cantonaux et municipaux. Elle apprécie et développe des critères et des normes de qualité relatifs à des thèmes liés à la drogue.

Veiller à la mise en œuvre de prestations de service : le nouvel organe développe des instruments de décision dans ce domaine. Il fait en sorte que les services (documentation, instruments de planification) soient disponibles pour les milieux concernés.

Gestion des crises : en cas de problèmes aigus dans le domaine des drogues et des dépendances, l'autorité nationale propose des solutions et des modalités d'action.

Le développement de ces “ efforts de coopération et de coordination implique obligatoirement un secrétariat efficace et spécialisé, doté du personnel compétent nécessaire ” (OFSP 1995). Étant réparti entre l'OFSP et l'OFP, ce secrétariat est chargé de s'occuper de la coordination entre la santé et la police, ainsi que d'assurer “ l'ensemble des activités citées plus haut pour le NDA, en coopération avec les services existants dans les offices concernés ” (OFSP 1995).

Les réactions : le besoin de davantage de délimitation

Une fois rédigé, le papier conceptuel consacré à l'autorité nationale (NDA) et à la centrale de coordination (la plate-forme drogue) commence son passage de consultation. Dans le cadre du groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue (IDAD), les responsables des différents offices fédéraux touchés par la question drogue se penchent sur cette nouvelle structure de coordination.⁵ Discutant les quatre objectifs du NDA et de la plate-forme – formation de l'opinion, aide à la planification, offre de services, gestion de crise –, les membres de l'IDAD aboutissent à une définition différente de la fonction de la nouvelle structure : elle sera prioritairement appelée à assurer le contact et la coordination entre les différentes échelles (Villes, cantons, Confédération), remplissant la triple tâche de la coordination, de l'information et de la solidification des structures existantes. Elle ne devra pourtant pas développer de nouvelles stratégies.⁶

Dans cette interprétation du rôle du NDA et de la plate-forme drogue⁷, les représentants des Offices fédéraux dévient de la lecture officielle qui attribue au NDA une fonction stratégique : “ Organe de coordination le plus important de Suisse en politique de la drogue, le comité est chargé de développer des stratégies concertées en la matière ” (OFSP 1997). Cependant, c'est la vision des membres de l'IDAD qui prime : dans les trois ans de son existence, le NDA ne revêt à aucun moment un rôle stratégique. Comme nous l'exposons dans les sections suivantes et dans l'annexe, le

⁵ Pour une présentation du fonctionnement et des thèmes débattus de cet organe, voir l'annexe.

⁶ PV IDAD, 2/1995, 29. 11. 1995

⁷ Il est intéressant de relever le fait curieux que les termes de “ plate-forme de coordination et de service en matière de drogue ” et de “ Comité national de liaison dans le domaine de la drogue ” sont utilisés dans la discussion comme des synonymes interchangeable. (PV IDAD, 2/1995, 29. 11. 1995)

rayonnement du NDA se limite à l'échange d'information et à quelques rares prises de position autour des votations populaires.

Lors de la procédure de consultation en février 1996, la très grande majorité des cantons (22 sur 26) saluent l'instauration d'une telle nouvelle structure coordinatrice (OFSP 1996). Les avis défavorables minoritaires se fondent sur la lourdeur présumée d'une telle institution (GL) ainsi que sur une mise en question de l'utilité générale de ce projet (SG). Deux cantons rejettent l'influence directe des Villes à l'échelle nationale (SG, VD), tandis que deux autres redoutent un affaiblissement de la souveraineté des cantons et des Villes en la matière, débouchant sur un dirigisme fédéral (VD, VS). Les principaux avis favorables mettent l'accent sur le fait que le projet suit logiquement la ligne de la politique "des quatre piliers" du Conseil fédéral et expriment le souhait que la Confédération influe de plus en plus directement sur la politique en matière de drogue, tout en respectant les compétences cantonales et municipales. Un même commentaire concernant le NDA est cependant répété 16 fois : "il faut établir la jonction avec les instances existantes, *mais définir et délimiter avec davantage de précision les tâches et les rôles*" (OFSP 1996).

La mise en vigueur du projet : une multitude d'objectifs

La grande majorité des avis étant en faveur d'une instance de coordination, le Conseil fédéral décide d'instaurer le NDA et la plate-forme comme parties intégrantes de ce nous appelons le *pivot drogue* le 24 avril 1996. Mais, contrairement à l'opinion des certains interlocuteurs sollicités lors de la procédure de consultation, les objectifs de la nouvelle structure sont repris du concept, sans effort supplémentaire de définition et de délimitation. Les tableaux 2 (pour le NDA) et 3 (pour la plate-forme) les résument.

Tableau 2 : les objectifs du NDA

Les objectifs du NDA comme explicités dans la décision fédérale
– offrir une plate-forme de dialogue entre les responsables exécutifs
– contribuer au développement de propositions d'action
– proposer des éléments de décision
– recommander des normes et des critères relatifs liés au domaine de la drogue
– veiller à ce que la documentation et les instruments de planification soient communiqués
– proposer des solutions et des modalités d'action en cas de problèmes aigus
– définir des thèmes fondamentaux de débat pour les conférences nationales sur la drogue, ainsi qu'à d'autres forums

Source : DFI 1996

Dans l'accomplissement de ces tâches, le NDA est soutenu par le secrétariat KDS, établi à la fois au sein de l'OFSP et de l'OFP. Celui-ci se voit pourtant attribuer

tout un ensemble d'autres objectifs, allant au-delà de l'appui fourni au NDA. La liste des buts est par conséquent longue, traduisant un projet ambitieux.

Tableau 3 : les objectifs de la plate-forme

Les objectifs de la plate-forme comme explicités dans le concept
– rassembler, analyser et diffuser de l'information spécialisée
– fournir des prestations de service à l'attention du NDA
– transmettre des mandats de travail du NDA à l'administration fédérale
– soutenir administrativement diverses structures dans le domaine des drogues
– créer et tenir à jour une banque de données
– disposer d'une vision d'ensemble sur ce qui se passe, auprès de quelle institution, dans quelle région, avec quel résultat et la diffuser aux intéressés
– proposer un agenda de débat et de prise de décisions aux diverses autorités concernées
– organiser les conférences nationales
– participer à la gestion de crises

Source : OFSP 1995

Cet ensemble de buts différenciés du NDA et de la plate-forme doivent cependant toujours s'insérer dans la logique des quatre moyens énumérés ci-dessus : (1) la formation de l'opinion des décideurs, (2) l'aide à la planification, (3) l'offre de services, (4) la gestion de crises (DFI 1996).

Étant une structure complexe, les buts le sont également. Le fonctionnement de la plate-forme peut ainsi être compris sous l'angle de trois champs d'activité, impliquant trois objectifs directeurs : l'offre de service (" accroître l'accessibilité des services existants "), la promotion (" promouvoir la mise en place de solutions nationales "), la coordination (" réduire les écarts entre les politiques "). Le tableau 4 tente de systématiser les implications de ces trois objectifs de la plate-forme.

Il fait ressortir la contradiction inhérente aux champs d'activité de la plate-forme drogue : selon les enseignements de New Public Management, une organisation est fonctionnelle quand les objectifs sont clairement définis et distincts. Or, les deux individus chargés de poursuivre les objectifs formels de la plate-forme se retrouvent face à des tâches exigeant des compétences et des logiques de fonctionnement fort différentes.

Les sections suivantes de ce chapitre sont consacrées à l'analyse de la réalisation de cette large gamme d'objectifs. Cette analyse est structurée selon quatre axes :

- l'information, la documentation et l'offre de service,
- la promotion, l'innovation et la garantie de la qualité,

- l'harmonisation des politiques et des approches,
- la coordination des échelles et des instances.

Avant de discuter la performance de la plate-forme et du NDA relative aux différents objectifs, nous mettons en évidence leur organisation interne et leur insertion institutionnelle.

Tableau 4 : les trois objectifs directeurs de la plate-forme

	objectifs de service	objectifs de promotion	objectifs d'action politique
les objectifs directeurs	information, documentation, offre de services 1. soutenir administrativement les différentes commissions (NDA, IDAD; CFDP, KKBS, CDVT, PDUVS, ZuPo) 2. informer sur le "State of the art" en matière de thérapie, de prévention et répression 3. rassembler et mettre à disposition des matériels de documentation en la matière	innovation et promotion de nouveaux modèles 1. développer des stratégies en matière de drogues 2. préparer des propositions pour la gestion de situations spécifiques 3. écrire des rapports pour le compte des différentes commissions	coordination et recherche du consensus 1. disposer d'une vision d'ensemble sur ce qui se passe, auprès de quelle institution, dans quelle région et la diffuser 2. créer un lien entre le secteur de la police et de la santé 3. offrir une plate-forme interdisciplinaire pour des questions de drogue et proposer un agenda de débats
type de profil	poste de documentaliste	poste de scientifique	poste de personne hautement légitimée
type de structure	secrétariat administratif	secrétariat scientifique	secrétariat général
fonctionnement	statut hiérarchique pas important	statut hiérarchique pas important	statut hiérarchique élevé, grande visibilité

Source : KDS 1998, OFSP 1995, DFI 1996.

L'organisation interne et l'insertion institutionnelle

Composé par le NDA et la plate-forme drogue, le *pivot drogue* est destiné à être la plaque tournante de la politique de drogue en Suisse. Conforme à sa fonction de coordinateur entre échelles, le NDA se compose en parts égales (6 membres chacun) des responsables des principales directions administratives de la Confédération, ainsi que

des représentants des cantons et des Villes⁸. Les tableaux 5 et 6 mettent en évidence la provenance des membres du NDA, ainsi que le nombre de réunions par année.

Tableau 5 : la composition du NDA

Confédération (6)	cantons (6)	Villes (6)
DFI, DFJP; OFAS, OFSP, OFP, OFJ	CDS, CDAS, CDJP (2), CDIP, KKBS (BS, BS, SO, AG, ZH, TI)	LS, FR, BE, ZH, WI, SG

Tableau 6 : le nombre de réunions du NDA

	1996	1997	1998	1999
nombre de réunions	1	3	3	1
réunions supprimées	-	1	1	-

L'aperçu de la provenance des membres du NDA fait ressortir un certain déséquilibre entre les représentants alémaniques (9 sur 12) et ceux romands (2 sur 12). Comme le fait remarquer un interlocuteur, la drogue semble être un thème politique moins mobilisateur en Romandie qu'en Suisse alémanique, ce qui se reflète dans la délégation des membres du NDA. Jusqu'en juin 1998, celui-ci s'est réuni huit fois, deux réunions étant supprimées par manque de thèmes " mûrs à traiter " (voir l'annexe pour une présentation plus détaillée du fonctionnement du NDA).

Soutenant le NDA dans ses efforts, la plate-forme drogue s'est mise en place graduellement. À la fin de l'année 1996, un ancien collaborateur de l'OFSP entame sa fonction de médiateur au sein de l'OFP. Sept mois plus tard, il est rejoint par un collaborateur scientifique à l'OFSP qui peut compter sur le soutien d'une secrétaire. Le tableau 7 donne un aperçu de la structure interne de la plate-forme :

Tableau 7 : la structure de la plate-forme

	ressources en personnel	localisation
1996	100% collaborateur scientifique 100% secrétariat	un bureau OFSP, un bureau OFP
1997	180% collaborateurs scientifiques 100% secrétariat	un bureau OFSP, un bureau OFP

⁸ A remarquer : les représentants des cantons sont délégués par les organisations de coordination cantonales, les représentants des villes, par contre, uniquement par la Plate-forme drogue de l'Union des villes suisses.

1998	180% collaborateurs scientifiques 80% secrétariat	un bureau OFSP, un bureau OFP
1999	180% collaborateurs scientifiques 60% secrétariat	un bureau OFSP, un bureau OFP

Le tableau 7 souligne en particulier une disparité : la relative stabilité en ressources de la plate-forme drogue contraste avec l'absence d'un lieu physique unique de la structure. Cette localisation fragmentée qui en résulte reflète un problème de reconnaissance tant comme institution, tant comme lieu central que nous mettrons en évidence dans la section suivante. Avant de tourner le regard vers les aspects organisationnels, il faut situer les différentes commissions soutenues par la plate-forme.

Cette dernière prête ses services aux organes de la Confédération, la Commission fédérale pour les problèmes liés aux drogues (CFDP), ainsi que le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogues (IDAD), et elle assure le secrétariat pour la Conférence des délégués cantonaux aux questions de stupéfiants (KKBS) et des Villes (CDVT). Elle est en outre responsable pour le bon fonctionnement du Groupe de travail "Coopération avec la Police" (ZuPo), dont elle assume la présidence et elle soutient administrativement la Plate-forme drogue de l'Union des villes suisses (PDUVS).⁹ Existant depuis 1991, ce dernier organe des exécutifs municipaux réclame le même nom abrégé que la structure coordinatrice créée cinq ans plus tard, à savoir "plate-forme drogue". L'incidence de cette appellation sur l'autonomie organisationnelle est analysée dans la section suivante.

L'autonomie organisationnelle

La plate-forme drogue voit son autonomie organisationnelle restreinte par trois facteurs : la fragmentation, l'absence d'identité et la personnification. Comme le tableau 7 l'a mis en évidence, la plate-forme drogue est une structure sans localisation, fragmentée entre un bureau à l'OFSP à Liebefeld (près de Berne et dont rien n'indique une existence autonome en dehors de la section Conception et Recherche) et un bureau à l'OFP au centre de Berne.

Cette absence de support spatial contribue à l'absence d'une identité propre à la plate-forme drogue. Bien que figurant sur Internet sous le nom de "secrétariat de la plate-forme de coordination et de services Suisse (PCS)", cette appellation ou l'équivalent allemand "KDS" sont presque totalement inconnus parmi ses usagers potentiels et les acteurs relevant de la politique de drogue suisse. Le tableau 8 démontre la très faible notoriété formelle de la plate-forme, ressortie des interviews :

⁹ Voir l'annexe pour une présentation plus détaillée de ces organes.

Tableau 8 : la “ notoriété ” de l’appellation “ plate-forme de coordination et de services Suisse ” parmi les personnes interviewées

	Confédération		cantons		Villes		autres	
Connaissance	oui	non	oui	non	oui	non	oui	non
plate-forme (formelle)	1/3	2/3	4/21	17/21	4/11	7/11	3/6	3/6
plate-forme (informelle)	1/3	2/3	13/21	8/21	9/11	2/11	5/6	1/6

Formelle : “ Connaissez-vous la plate-forme de coordination et de services en matière de drogue (KDS)? ”

Informelle : “ Connaissez-vous M. Minder de l’OFSP et M. Buschan de l’OFP ? ” (les deux responsables de la plate-forme)

L’échantillon n’étant pas représentatif, le tableau 8 ne nous dit rien sur la *véritable* notoriété de la plate-forme – la moitié des interlocuteurs sélectionnés fait partie d’un organe lié à la plate-forme drogue. Cependant, les résultats exposés mettent en évidence le manque d’identité de cette structure : des 41 personnes interrogées – qui sont tous des professionnels du domaine de la santé, du social ou de la police –, environ 70 % connaissent les deux collaborateurs de la plate-forme. En revanche, même pas la moitié de ces personnes savent que, en collaborant avec eux, elles ont affaire à une structure récemment créée, appelée “ secrétariat de la plate-forme drogue de coordination et de service suisse ” (PCS/KDS). Les deux personnes citées sont en règle générale considérées comme des représentants de leurs offices fédéraux. L’expérience d’un interlocuteur est à ce titre parlante :

“Ich hatte in unserer Ablage einen Ordner unter dem Namen KDS angelegt. Als ich ihn nun aber (*im Hinblick auf das Interview*) suchte, merkte ich, dass ich diesen mangels Material liquidiert habe. Es handelt sich bei dieser KDS um eine Struktur ohne Identität ”.

Nous verrons dans les sections suivantes que cette liquidation du classeur destiné aux documents de la KDS n’est pas due au manque de matériel produit par celle-ci, mais à l’absence de culture d’une identité propre à cette nouvelle structure. Interrogé sur les causes de cette faible identité de la plate-forme, un fonctionnaire de l’OFSP invoque le manque de temps :

“ On n’en a jamais eu le temps et cela n’a jamais constitué une priorité. Les deux à trois fonctionnaires chargés de la plate-forme et des *Gremien* n’avaient jamais le temps de s’en charger, occupés qu’ils étaient à rendre service. On a davantage cultivé l’identité propre de chaque organe ”.

Confronté à la question “ pourquoi le nom de plate-forme drogue n’a jamais été cultivé ”, un représentant de l’OFP rejoint dans son explication son collègue de la santé publique, justifiant l’absence d’identité par la surcharge de travail :

“Die beiden Herren hatten bis jetzt einfach gearbeitet. Sie mussten mit der Nase über das Wasser kommen, mussten schwimmen lernen ”.

Les deux explications illustrent très bien une pratique de gestion connue sous le terme de *muddling through* : sous la pression de l’accomplissement des tâches quotidiennes, le travail conceptuel est abandonné. Le fonctionnement de la structure obéit uniquement aux oscillations de l’agenda, la réduction de la pile des demandes pendantes est érigée en priorité. Dans une telle logique de fonctionnement, la définition et la délimitation des objectifs et du cadre organisationnels passent à l’arrière-plan. Inconsciemment, un autre collaborateur de l’OFSP résume la gestion du *muddling through* pratiquée par la plate-forme :

“ Zum Glück wurde die KDS nicht mehr wahrgenommen, sonst wären ihr noch mehr Aufgaben zugetragen worden ”.

La fragmentation et l’absence d’identité de la plate-forme drogue résultent dans une structure personnifiée sans autonomie organisationnelle. Rendant la structure faible, ce manque d’autonomie contraste avec la liste très ambitieuse des objectifs que la plate-forme se voit attribuer.¹⁰

L’insertion institutionnelle

Si l’on étudie l’organigramme officiel de la plate-forme drogue, qui inclut les offices fédéraux et les différents organes, le caractère “ hétérarchique ” de la structure ressort sans équivoque : la pièce centrale de l’arrangement, le NDA, se compose à parts égales de représentants des trois échelles, formant un organe tripartite qui intériorise la gestion en réseau au détriment de la délégation. Le soutien organisationnel de ce comité, la plate-forme, est un secrétariat autonome qui associe au même niveau deux offices fédéraux. Autour de cette structure bicéphale, un grand nombre de commissions, de conférences et de groupes de travail mettent les acteurs en réseau entre eux. À côté du NDA, la CFDP garde le statut de commission d’experts indépendante. Quant à la KKBS et la CDVT, elles restent au même titre les organes de référence pour les délégués cantonaux et municipaux.

Dans la pratique, l’organigramme hétérarchique doit cependant céder à une structuration hiérarchique où la scène est dominée par un acteur central, l’OFSP. Répondant à une demande qui se fait de plus en plus urgente à partir des années 90, exigeant un engagement plus soutenu de la part de la Confédération, l’OFSP assume le rôle de leader incontesté. Cette implication se fait toutefois aux dépens d’un arrangement horizontal et pluraliste : les différentes commissions dans le domaine des drogues

¹⁰ D’ailleurs, appelé à être un organe coordinateur, la plate-forme n’atteint pas la même cohérence organisationnelle qu’une autre instance de coordination dans le domaine des drogues, à savoir la COSTE. Dotée de trois collaborateurs (230% contre 240% pour la plate-forme), cette centrale de coordination de l’offre de thérapies, existant depuis 1995, réunit les éléments organisationnels qui font défaut à la plate-forme : regroupés dans un lieu unique, la structure est connue sous son label auprès de trois quarts des institutions relevantes (KOSTE 1998). Elle dispose ainsi d’une autonomie organisationnelle indispensable à sa fonction coordinatrice.

se regroupent sur des cercles concentriques autour de l'OFSP. Un interlocuteur cantonal décrit cette situation en empruntant une image au monde maritime :

“Ich habe das Gefühl, dass das BAG wie ein Tintenfisch seine Tentakel hat und dasjenige Gremium, das ihm im Moment nützlich ist, aufgreift und aussaugt”.

Le manque d'identité de la plate-forme s'insère ainsi dans cette même logique : un acteur dominant fait confluer tous les flux d'information en son sein – une situation qui se traduit par le manque de liaisons transversales entre les différentes commissions. Cette organisation hiérarchique s'exprime également dans la position faible du NDA : bien qu'appelé à être l'organe de coordination le plus important de Suisse en politique de la drogue et ainsi “ chargé de développer des stratégies concertées en la matière ” (OFSSP 1997), le NDA constitue un organe avec une influence très restreinte, comme le reconnaît un représentant de l'OFSP :

“ La NDA ne sait toujours pas très bien à quoi elle sert. C'est une jolie construction, mais ses compétences ne sont pas très évidentes. Elle sert de lieu de dialogue et de culture du consensus, mais elle ne peut rien décider ”.

L'impression d'une observation participante à une réunion du NDA confirme la subordination de fait du comité : les représentants de l'OFSP étant les points de référence dans les débats, l'observateur extérieur gagne l'impression d'assister à la réunion d'un organe de la Confédération et non pas tripartite. Le rôle et le fonctionnement du NDA feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans la section consacrée à la coordination.

Le poids très important de l'OFSP contraste avec la position hiérarchique plutôt faible des deux membres responsables de la plate-forme. Etant donné que la coordination et l'harmonisation exigent une légitimité que seule peut procurer la fonction, la plate-forme se retrouve dans une position difficile. Bien qu'elle soit chargée de combler le fossé entre le secteur de la santé et celui de la police, plusieurs interlocuteurs s'interrogent sur la crédibilité d'une coordination située à ce niveau hiérarchique. Un fonctionnaire de l'OFSP doute ainsi que les intérêts de la police puissent être efficacement représentés dans les différents organes par le collaborateur de la plate-forme, tant que ce dernier ne dispose que de compétences restreintes. Le président d'une commission déplore le statut hiérarchique peu élevé des représentants de la plate-forme avec un argument différent. Dans la gestion de la commission, les coûts de transaction seraient beaucoup plus bas si elle pouvait régler toutes les affaires directement à travers la plate-forme, au lieu de faire la navette entre les différents niveaux hiérarchiques à l'intérieur des offices fédéraux.

Un délégué cantonal résume ces préoccupations liées au statut hiérarchique en soulignant que la plate-forme devrait être proche des décisions effectives. Son impression est toutefois que cette dernière est plus utilisée pour garder la clientèle de bonne humeur que de diffuser les flux d'informations. Selon cet interlocuteur, le statut hiérarchique trop bas empêche une activité d'information et de coordination efficace.

L'information et la documentation

Le flux d'information dans la politique de drogue est jugé – grosso modo – satisfaisant et efficace par une grande majorité des acteurs interrogés. L'importance de deux canaux principaux est mise en évidence : d'un côté les informations provenant de l'OFSP, d'un autre côté l'échange d'informations instauré entre les professionnels des Villes (CDVT) et, surtout, entre les délégués des cantons (KKBS). Un médecin cantonal explique l'amélioration intervenue au niveau de la politique d'information pendant les dernières années avec la pression des scènes ouvertes. Son commentaire à l'égard du flux de l'information traduit un sentiment de soulagement généralisé parmi les acteurs actifs dans ce domaine :

“In den letzten Jahren ist dieser (*der Informationsfluss*) ganz wesentlich besser geworden. Ich überblicke nur einen Zeitraum seit anfangs 80er Jahre, damals hatte das BAG noch 150 Stellenprozent zur Drogenpolitik. Damals existierten auch keine Kontakte von den Kantonen zum Bund. Die heutige Situation ist dementsprechend eine enorme Verbesserung, die vor allem unter dem Leidensdruck der offenen Szenen zustande gekommen ist”.

Interrogés sur la réciprocité de cet échange d'information, sur l'existence d'un dialogue, les avis sont plus divisés. Les interlocuteurs distinguent différentes qualités de ce dialogue. Tandis que la voix de la Confédération est bien audible dans les cantons et les Villes à travers l'OFSP et les différents organes, les cantons et les Villes jugent l'échange souvent unilatéral, dénonçant à titre d'exemple des délais illusoire pour des prises de position lors de procédures de consultation en matière de drogue. Malgré des imperfections et des lacunes persistantes, une majorité des professionnels du domaine considèrent néanmoins l'état actuel du dialogue entre les différentes échelles fédérales comme une amélioration. Surtout les responsables des Villes attribuent cette évolution positive à l'activité du NDA, mais ceci seulement dans la mesure où ils en font partie ou y sont représentés par un collaborateur proche : bien que le NDA assume son rôle d'informateur entre les différents niveaux, son rayonnement est restreint aux acteurs directement ou indirectement inclus dans l'organe. Les communications publiques se limitent à des prises de position lors des votations populaires.

Tandis que l'échange d'information entre les échelles est jugé satisfaisant, la qualité du dialogue à l'intérieur de la Confédération attire de nombreuses critiques virulentes. Les informations des différents départements et offices paraissent souvent contradictoires, reflétant un problème de coordination où la responsabilité de l'IDAD est en jeu – mais comme le déplore un interlocuteur de l'administration fédérale, “ c'est un organe (l'IDAD) qui ne fonctionne que ponctuellement, qui n'a ni identité, ni vision, ni responsabilité. ” La dernière section de ce chapitre reprend et analyse plus en détail ce problème de coordination à l'intérieur de la Confédération.

Bien que les réponses de la majorité des interlocuteurs permettent de dresser un tableau général plutôt positif du fonctionnement des flux d'information, deux critiques spécifiques rappellent l'existence de lacunes. Une première s'adresse à la forme et provient de représentants des régions francophones et italophones qui déplorent le fait

que trop d'information ne les atteigne qu'en allemand. Une deuxième critique vise le contenu, s'attaquant à une information perçue comme trop partisane et politique. Énoncée par trois interlocuteurs, cette critique reproche à l'OFSP de sélectionner les informations en fonction de ses objectifs politiques.

La plate-forme comme centrale d'informations et de service

Nombreux sont les acteurs qui ont une influence sur les flux d'information en matière de drogue. La plate-forme en fait partie, étant à la fois une centrale d'information et de coordination. Dans ce contexte, elle assume diverses tâches : en tant que secrétariat qualifié (" Fachsekretariat "), elle tient à disposition l'état actuel des informations dans une forme synthétique et agrégée, permettant aux acteurs cantonaux, municipaux et aux associations d'accéder aux informations avec une perte de temps limitée. Pour ses supérieurs à l'intérieur de l'office, ainsi que dans le département, la plate-forme prépare certains discours et met à leur disposition le matériel de documentation. La majorité des interlocuteurs conviennent que la qualité des informations offertes est bonne.

Un deuxième apport plus indirect de la plate-forme à l'échange des informations réside dans l'organisation des réunions des différentes commissions. Grâce à l'institutionnalisation des rencontres entre les professionnels provenant des différents domaines, des différents cantons et Villes, la plate-forme contribue à ce que ces acteurs tissent un réseau de contact informel qui s'avère précieux pour accéder plus directement et plus rapidement à l'information, stimulant de cette manière une meilleure harmonisation et une meilleure coordination des politiques.

Cependant, la plate-forme ne passe pas seulement les informations. Dans une certaine mesure, elle les transforme et les crée elle-même en rédigeant des rapports préparatoires comme pour le groupe de travail chanvre (BAP 1998) ou pour la CFDP (le rapport cannabis). Si l'on y ajoute la tâche de répondre à des lettres concernant la matière, adressées à la cheffe du département, la grande fluidité des fonctions et des objectifs de la plate-forme – rien qu'en matière d'information et de service – ressort une fois de plus.

Le contraste entre un contact facile et un manque de transparence

L'absence de définition claire des informations et services offerts par la plate-forme correspond au manque de transparence à l'égard des fonctions de celle-ci. Tandis que les usagers, de manière quasi unanime, considèrent le contact avec la plate-forme comme facile, la très grande majorité ne connaît ni son champ d'activité, ni ne sait de quels services et de quelles informations elle dispose. Un délégué cantonal, qui affirme ne pas connaître la plate-forme, déclare s'adresser au représentant de la plate-forme auprès de l'OFSP pour toutes les questions impliquant la Confédération. Attribuant cette collaboration à des contacts informels, ce délégué ignore que son informateur travaille dans une structure qui est précisément destinée à être une centrale de service et d'information.

Un autre responsable cantonal thématise le même sujet, attirant l'attention sur le manque de transparence de l'OFSP :

“ Für Nicht-Insider ist es schwierig zu wissen, an wen mit welcher Frage zu welchem Zeitpunkt zu gehen. Das BAG ist im Drogenbereich ein wenig transparenter Laden. Ich frage mich beispielsweise, was die Sektion Drogenintervention anderes macht als die KDS ”.

En appelant l'OFSP “ une boîte peu transparente ”, ce représentant cantonal thématise le problème du nombre trop élevé d'interlocuteurs à l'intérieur de l'OFSP, dont une certaine responsabilité retombe également sur la plate-forme : bien que cette structure ait la tâche formelle d'être une centrale de coordination et de service, sa fonction exacte n'a jamais été communiquée aux milieux intéressés dans les Villes, cantons et associations. Ce n'est qu'à travers des contacts informels noués dans les différentes commissions que les représentants de la plate-forme sont connus et par la suite abordés de manière régulière. Interrogés pour savoir s'ils ont recours aux services de la plate-forme, l'écrasante majorité des acteurs affirme ne pas connaître le champ d'activité et les services offerts (“ Aufgabenprofil ”) de cette structure.

Dans cette situation, une offensive d'information s'impose. Afin de défaire l'ambivalence régnant entre une structure très accessible (le contact étant très facile) et une structure dont la fonction est ignorée, la plate-forme doit systématiquement communiquer à ses usagers potentiels de quelle information elle dispose, quelles sont ses tâches et quels service elle peut offrir. Cependant, comme nous l'avons mis en évidence plus en haut, les objectifs concrets et le champ d'activité de la plate-forme doivent d'abord être définis et délimités davantage, pour que celle-ci puisse entamer une politique d'information et développer les relations publiques.

Abstraction faite du manque de transparence et de l'absence de relations publiques, la plate-forme remplit sa tâche de centrale d'information et de documentation de manière plutôt satisfaisante. Si les trois objectifs principaux, à savoir

- soutenir administrativement les différentes commissions (NDA, IDAD; CFDP, KKBS, CDVT, PDUVS, ZuPo)
- informer sur le “ state of the art ” en matière de thérapie, de prévention et de répression
- rassembler et mettre à disposition du matériel de documentation en la matière

paraissent remplis, la plate-forme apporte en outre un soutien efficace aux différentes commissions, elle assume la diffusion des informations utiles et elle se charge de la mise à disposition de la documentation.

Deux améliorations semblent ici souhaitables. D'abord, un effort de communication permettant de clarifier ce que la plate-forme offre comme service. Ensuite, répondrait à un souhait exprimé par plusieurs professionnels d'informer plus extensivement sur l'activité des différents organes. Afin de minimiser les coûts administratifs, un interlocuteur propose de mettre sur Internet des informations périodiques sur les sujets

débat dans les commissions, ce qui permettrait aux professionnels intéressés de se procurer les informations eux-mêmes, sans alourdir outre mesure la tâche de la plateforme.

La promotion, l'innovation et la garantie de la qualité

Avant d'analyser la fonction d'innovation et de promotion du NDA, un constat préliminaire s'impose : comme nous l'avons déjà fait remarquer dans les sections précédentes, le NDA représente lui-même, en tant que structure tripartite, une innovation. Mais il s'agit d'une structure innovatrice qui néglige d'innover.

Poursuivant l'expérience zurichoise de la Délégation drogue, le NDA incorpore une nouvelle conception de faire des politiques publiques. L'idée qu'un acteur seul puisse résoudre des problèmes complexes est abandonnée au profit d'un raisonnement en réseau, d'un *policy network* (Kenis et Schneider 1991). La décision majoritaire y est remplacée par l'argumentation, par la persuasion, et l'intégration verticale substituée par une intégration des acteurs de type horizontal où différents niveaux coopèrent de manière non hiérarchique. La création du NDA et de la plateforme comme soutien organisationnel se justifie ainsi en tant qu'institutionnalisation de nouveaux instruments d'action publique. L'innovation du NDA réside donc dans ce "ménage à trois" où l'exécution fédéraliste est partiellement remplacée par une exécution de partenariat entre acteurs publics de différentes échelles.

Bien qu'il soit un organe incorporant un modèle innovateur, le NDA ne présente dans le domaine de l'innovation et de la promotion qu'un bilan très maigre. Selon la lecture officielle, il est appelé à être "l'organe de coordination le plus important de Suisse en politique de la drogue" et en tant que tel "chargé de développer des stratégies concertées en la matière" (OFSP 1997). En réalité, le NDA n'a pendant les trois ans de son existence jamais assumé un rôle d'innovateur ou de promoteur de nouveaux modèles. Du moins, les différents interlocuteurs ignorent-ils un tel apport. De l'étude des huit réunions du NDA ne ressort qu'un effort de recherche du consensus et d'harmonisation des positions, les contributions en matière d'innovation faisant défaut. La fonction purement consultative du NDA contraste ainsi avec l'activité innovatrice de la CFDP et, dans une moindre mesure, de la KKBS. Un représentant de l'OFSP déplore la mauvaise intégration de l'ensemble des différents organes dans la réflexion créative et innovatrice autour de la révision de la loi sur les stupéfiants.

"On n'utilise pas vraiment le potentiel de cette structure. Il y a une attitude assez ambiguë du côté de la direction de l'Office qui est d'autant plus concrète que l'OFSP ne prépare pas le travail des organes. J'ai participé à passablement de réunions préparatoires du NDA et ça se passait à la sauvette deux jours avant, ce n'était pas considéré comme une structure importante, pertinente".

Le fait que le NDA n'a jamais réussi à exploiter son potentiel innovateur est d'autant plus grave qu'une demande de telles prestations de la part des acteurs cantonaux et surtout municipaux existe. Une conseillère d'Etat souligne que l'élaboration de

standards de qualité prévue dans le projet (“ recommander des critères et des normes relatifs liés au domaines de la drogue ” – DFI 1996) aurait été – et le serait toujours – fort utile pour les cantons. Cette absence de dynamique innovatrice jette une lumière crue sur le fonctionnement du NDA qui est, selon l’avis de différents interlocuteurs, défini par une grande inertie. L’opinion de ce délégué cantonal est exemplaire à ce propos :

“ In der Diskussion wird sie wenig wahrgenommen, auf die Tagesgeschäfte und die strategische Planung hat sie keinen Einfluss. Die NDA ist das Gremium, das Entscheide und Entwicklungen absegnet, wenn diese bereits durch sind. Sie hinkt hinterher ”.

Ce jugement négatif doit cependant être nuancé par l’opinion des membres du NDA qui attribuent à cet organe un rôle important d’harmonisation et de recherche du consensus. Nous y reviendrons dans la section suivante, consacrée précisément à cette harmonisation et à cette recherche du consensus.

La plate-forme : un promoteur discret

L’innovation provenant de la plate-forme se limite à deux sortes d’activités : primo, les rapports; les représentants de la plate-forme sont régulièrement appelés à préparer des papiers de discussion pour des réunions, ainsi qu’à synthétiser les idées et les propositions émises par différents groupes de travail dans leurs rapports. Secundo, animé par la plate-forme, le Groupe de travail “ Coopération avec la Police ” (ZuPo) organise des séminaires de formation, destinés à des employés de police, ainsi qu’à des travailleurs sociaux du domaine de la drogue et du SIDA. Appelées “ journées d’impulsion ” (*Impulstage*), ces séminaires visent à reconnaître et à stimuler les possibilités de coopération entre la police et le secteur social. La première journée de formation eut lieu en 1995, suivie par deux séminaires en 1996 et un seul en 1997 et en 1998. Plusieurs interlocuteurs font allusion à ces séminaires en soulignant leur caractère innovateur.

Cependant, les réponses des personnes interrogées traduisent une image similaire à celle qui ressort de l’analyse de l’impact innovateur du NDA : abstraction faite des activités citées ci-dessus, la plate-forme n’apporte que très peu aux acteurs des cantons et des Villes en matière d’innovation. La majorité des interlocuteurs, ignorant un apport innovateur de la plate-forme, affirme que la demande de nouveaux modèles innovateurs ne se fait pas urgente. Ce délégué municipal exprime ce sentiment général :

“Die Zeit der grossen Diskussionen inhaltlicher Art ist ein wenig vorbei und müsste sowieso von der Basis her kommen ”.

N’attendant pas d’innovations de la part de la Confédération, plusieurs acteurs insistent sur le fait que celles-ci doivent être développées sur le terrain où les nouveaux problèmes surgissent et demandent une solution. Surtout pour les différents responsables de la région zurichoise, la promotion de nouveaux modèles doit venir des villes, bien plus exposées aux problèmes concrets. Le bilan ambigu de la plate-forme en ma

tière d'innovation, plus maigre que dans le domaine de l'information, n'est par conséquent pas considéré important par ces interlocuteurs.

L'activité innovatrice sous la pression de l'agenda politique

Si la plate-forme ne parvient pas à promouvoir de nouveaux modèles ou à développer des standards de qualité, cette carence est dans doute liée à une question de ressources. Accaparé par une vaste gamme de tâches souvent difficilement conciliables, le représentant de la plate-forme dans l'OFSP admet ne parvenir que très rarement à des activités prospectives ou de planification. Une part de cette surcharge s'explique par le manque de définition univoque des fonctions de la plate-forme. Une autre part incombe toutefois à l'agenda politique : au cours des campagnes précédant les deux votations populaires, sur les initiatives " Jeunesse sans Drogue " et " Droleg ", la plate-forme – et le NDA à un autre niveau – ont été fortement sollicités. Un membre de la CFDP explique à l'aide d'une image hivernale le contraste entre les objectifs ambitieux de la plate-forme – dont l'aspect de promoteur d'innovation – et son fonctionnement de " *muddling through* " sans aspect prospectif (et ceci en parlant uniquement du côté santé et non pas de celui de la répression) :

“ Das Ambitionierte hat nicht stattgefunden. Minder ist mit Arbeit zugedeckt wie eine Lawine am Gotthard. Es besteht eine Diskrepanz zwischen der theoretischen Struktur und der Hektik, der das BAG mit den Initiativen und Referenden ausgesetzt ist. Die Struktur kommt gar nicht zur Ruhe, sie hat gar keine Zeit, konzeptionell zu arbeiten. Man darf die parlamentarische Fremdsteuerung nicht vergessen. Das Ambitionierte ist ein wenig ein Papiertiger geblieben ”.

Un délégué cantonal n'est pas d'accord d'attribuer le manque d'innovation uniquement à la pression de l'agenda politique. Il invoque des raisons structurelles, mettant en doute si la plate-forme, avec sa position hiérarchique et ses ressources actuelles, est effectivement en position d'assumer une fonction innovatrice, promotrice de nouvelles approches. Le raisonnement part d'un constat simple : en présence d'une hiérarchie marquée, les propositions de nouveaux modèles et concepts ne circulent pas du bas vers le haut. L'incompatibilité entre les objectifs et la position hiérarchique des membres de la plate-forme, mise en évidence dans la section précédente analysant la structure organisationnelle, resurgit ainsi dans ce contexte.

Les quatre objectifs du *pivot drogue* – comme nous avons donc convenu d'appeler la structure englobant le NDA et la plate-forme – liés à l'innovation et à la promotion de nouveaux modèles ne sont donc pas atteints, à savoir

- développer des stratégies en matière de drogue
- préparer des propositions pour la gestion de situations spécifiques
- écrire des rapports pour les différentes commissions et groupes de travail
- recommander des critères et des normes (standards de qualité, par exemple dans la confiscation de seringues).

Contrairement au résultat positif dans le domaine de l'information et de la documentation, les prestations du *pivot drogue* en tant qu'acteur promoteur et innovateur sont généralement jugées insatisfaisantes par les personnes interrogées. Surtout le NDA s'est montré très discret, ayant servi bien davantage de lieu d'échange et de rencontre que d'organe stratégique. Comme décidé à l'avance par les hauts fonctionnaires fédéraux, le comité de liaison – malgré l'objectif explicite dans le projet – n'a jamais développé de stratégie en matière de politique de drogue. La plate-forme a quant à elle rempli au moins partiellement sa fonction de soutien à la promotion en préparant des rapports et en offrant des séminaires de formation. L'écho négatif au niveau des Villes et des cantons montrent cependant que les efforts ont été trop timides, surtout dans le domaine de la garantie de la qualité où la Confédération a un rôle important à jouer.

Avant d'envisager une amélioration de ces tâches, tout un ensemble d'autres facteurs doivent être clarifiés : le travail prospectif et conceptuel demandant une certaine liberté et légitimité, les objectifs exacts, ainsi que l'insertion institutionnelle du *pivot drogue*, doivent être mieux définis pour que l'on puisse espérer une meilleure promotion de la qualité.

L'harmonisation et la recherche du consensus

Interrogé sur l'impact innovateur du *pivot drogue*, un représentant de l'OFSP met en avant une forme de promotion spécifique : “ la seule promotion, c'est diffuser le consensus ou, plus exactement, consolider, activer, confirmer régulièrement qu'il y a un consensus ”. Dans la section précédente, nous avons constaté l'absence de promotion de stratégies ou de modèles innovateurs par le *pivot drogue*. L'interlocuteur cité de l'OFSP souligne toutefois une forme de promotion réussie, à savoir la promotion d'une vision commune :

“On a énormément cultivé ce consensus et ancré dans les têtes qu'il y a ce consensus. Il y a bien sûr des points de vue divergents, mais, en gros, les responsables politiques cantonaux, municipaux, fédéraux, admettent qu'on a une politique en Suisse. La contribution de la KDS y est pour quelque chose ”.

Interrogé sur ce point, la grande majorité des professionnels du domaine confirme l'opinion de ce fonctionnaire : peu importe s'ils proviennent des Villes, des cantons ou des associations, une part prépondérante des acteurs déclare partager – à quelques nuances près – la position de la Confédération. Ils s'accordent également sur la période à partir de laquelle le consensus s'est installé dans la politique de drogue en Suisse :

“Der grosse Krieg fand vor der Lettenschliessung statt. Seither haben aber alle – die kommunale, kantonale und nationale Ebene – die gleiche Sprache gefunden ”.

Si les positions en matière de drogue se sont rapprochées après la fermeture du Letten, deux facteurs principaux sont mis en avant pour expliquer cette harmonisation : la politique des quatre piliers, synonyme pour un engagement plus soutenu de la

Confédération, ainsi que l'institutionnalisation de rencontres fréquentes entre les professionnels du domaine.

L'harmonisation des positions entre les diverses disciplines a été rendu possible par l'élaboration et la promotion du modèle des quatre piliers. A la base d'une telle unité de doctrine réside un changement d'attitude de la Confédération qui à partir des années 90 commence à s'engager plus activement (Boggio et al. 1998). L'organisation de deux conférences nationales de la drogue, la création continuelle de nouveaux organes de consultation et de coordination, de même que l'accord trouvé entre les différentes positions partisans, ont permis aux cantons et aux Villes de " sortir de la logique d'Alleingang' " en matière de drogue. Interrogé sur l'écart entre la position de la Confédération et celle de leurs villes ou cantons respectifs, la grande majorité des réponses fait allusion à la politique des quatre piliers comme base de travail commune qui réduit substantiellement les différences. Comme plusieurs autres interlocuteurs, une représentante de la police zurichoise attribue l'instauration du consensus au fait que les acteurs aient réalisé l'importance d'une coopération interdisciplinaire, rendue possible par la politique des quatre piliers.

Deux critiques montrent toutefois où des améliorations devraient intervenir dans ce concept peu contesté. L'une s'attaque au manque de coordination entre les piliers au niveau fédéral :

“ Les quatre piliers, encore une fois, est un concept excellent, mais on peut regretter que ça ne marche pas mieux entre les offices fédéraux ”.

L'autre critique, déplorant le manque d'homogénéité du modèle des quatre piliers, se rapporte également à un problème de coordination :

“ Diese vier Säulen werden zu isoliert behandelt, sollten stärker verzahnt werden. Heute sind sie eigentliche Selbstläufer. Sie müssten jedoch strategisch gesteuert ineinander greifen ”.

Relevant davantage de la coordination que de l'harmonisation des positions, ce manque d'imbrication stratégique entre les piliers aura focalisé notre attention dans la section suivante, consacrée à la coordination.

L'instauration du consensus autour des rencontres institutionnalisées

Évaluer la contribution du *pivot drogue* dans le domaine de l'harmonisation n'est pas une tâche aisée, le nombre des acteurs engagés dans la recherche du consensus étant très élevé. Cependant, l'aboutissement à l'unité de doctrine autour du modèle des quatre piliers dépend en large partie de l'institutionnalisation du contact régulier entre les acteurs impliqués dans la politique drogue. Un médecin cantonal souligne ainsi l'importance des plates-formes de discussion instaurées par l'OFSP :

“ Das BAG hat dazu beigetragen, die Differenzen zwischen den Kantonen abzutragen; es half mit, jene Differenzen auf einer sachlicher Ebene austragen zu lassen. Es han

delte sich sowieso meist um ideologische, weltanschauliche Differenzen und nicht um fachliche Unterschiede. Die zunehmende Präsenz des Bundes hat so wichtige Gesprächsplattformen geschaffen wie beispielsweise die KKBS ”.

La KKBS fonctionne dans une logique de pragmatismation du discours. C’est l’échange régulier entre les acteurs qui permet de trouver des solutions orientées sur les problèmes. Un conseiller d’Etat partage cet avis, persuadé que c’est la coopération entre les fonctionnaires qui fait avancer la politique en matière de drogue :

“ Die kantonalen Suchtdelegierten sollten besser in die Bundespolitik integriert werden. Die enge Zusammenarbeit zwischen den Beamten bringt die konkrete Drogenpolitik weiter. Um ein Beispiel zu nennen : Während die Positionen zwischen den welschen und den deutschschweizer Politikern sehr unterschiedlich sind, ähnelt sich die konkret angewandte Drogenpolitik sehr stark, auf Beamtenebene herrscht ein grösserer Konsens ”.

S’alignant sur l’avis exprimé par les délégués cantonaux en matière de toxicomanie, ces deux interlocuteurs attribuent à la KKBS un rôle prépondérant dans la diffusion du consensus grâce à son pragmatisme, propre aux praticiens.

Du côté des villes, le NDA est également considéré comme un élément important dans l’harmonisation des positions, ceci avec l’argument : “ *Nun sind auch die Städte einbezogen in die Lagebeurteilung des Bundes* ”. Il faut relever à cet égard la réaction du président suppléant qui, en évaluant les vingt premiers mois de l’existence du NDA, s’étonne du fait que les différents membres du NDA soient toujours d’accord et cela malgré le caractère éminemment politique du NDA. ¹¹

Le rôle de la plate-forme se situe dans ce contexte : en diffusant la vision de l’OFSP dans plus d’une demi-douzaine de commissions, conférences et groupes de travail, elle ne se charge pas seulement du flux de l’information, mais contribue également à l’élaboration d’une unité de doctrine. En outre, grâce à l’organisation des réunions et des séminaires, la plate-forme met les différents acteurs de la Confédération, des cantons et des Villes en réseau, rendant possible le contact personnel et l’échange informel qui s’avèrent fort utiles pour le transfert du savoir et l’harmonisation des politiques. Les acteurs interrogés valorisent cette contribution, documentée par le fait que tous – bien que convaincus qu’en matière de drogue, le nombre d’organes soit démesuré – souhaitent maintenir, voire renforcer, la commission dans laquelle ils siègent.

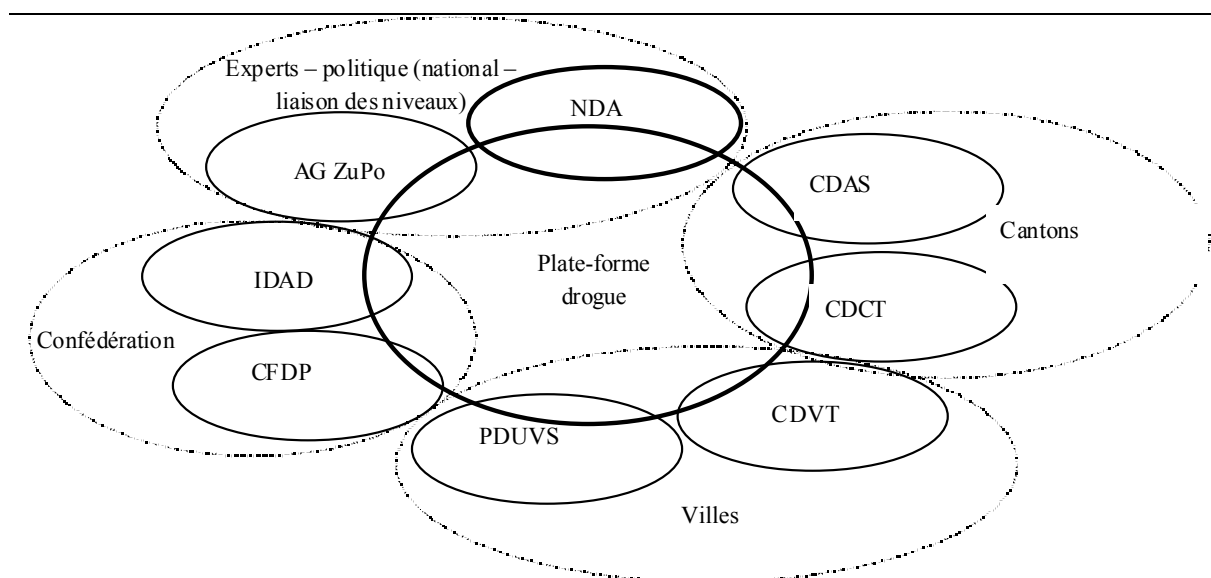
Le bilan généralement positif dans le domaine de l’harmonisation, où il ne faut cependant pas surévaluer l’impact du *pivot drogue*, est amoindri par deux insuffisances : l’une est d’ordre interrégional, le consensus étant moins ancré en Romandie que dans la partie alémanique ; l’autre est d’ordre interdépartemental, se rapportant à une communication insuffisante entre les offices fédéraux. Relevant d’un problème de coordination, l’harmonisation interrégionale et celle interdépartementale font l’objet d’une analyse dans la section suivante, consacrée à la coordination.

¹¹ PV NDA, 3/1998, 17. 8. 1998

La coordination des politiques et des instances

L'instauration de la plate-forme, et dans une moindre mesure du NDA, répond à une lacune concrète de la politique suisse en matière de drogue, identifiée dans un papier conceptuel à la fin de l'année 1995 : " la coordination et la communication entre les acteurs intervenant dans les quatre piliers de la politique de drogue sont trop faiblement institutionnalisées. En particulier, la collaboration entre les autorités chargées de la répression et les intervenants dans le domaine du sida est soit inexistante, soit insuffisante " (OFSP 1995). En créant une structure qui concentre une partie de ses ressources à l'OFSP, une autre à l'OFP, la Confédération parie sur une solution originale et innovatrice. La plate-forme constitue ainsi un renforcement organisationnel des organes déjà existants, comme le Groupe de travail " Coopération avec la Police " Zu-Po qui est appelé depuis 1994 à " sensibiliser la justice et la police sur les questions de drogues et de sida ". Avec des champs d'activité plus larges, la Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies – la CDVT – et la Commission pour les problèmes liés aux drogues – la CFDP – sont comme le NDA composées par des représentants du social et de la police (le graphique 1 donne un aperçu des instances coordonnées par la plate-forme drogue).

Graphique 1 : les acteurs coordonnés par la plate-forme et les sphères potentielles d'influence



Si l'on évalue le bilan de la plate-forme dans la coordination horizontale entre la santé et la police au niveau fédéral, un nombre de constats s'imposent : plusieurs interlocuteurs des deux domaines conviennent du fait que la communication et la coopération se sont substantiellement améliorées au cours des dernières années. Malgré ces progrès, les mentalités et les cultures restent fortement différentes. Selon les mots d'un collaborateur de l'OFP, la police s'oriente sur la loi sur les stupéfiants promulguée en 1950, tandis que le secteur du social s'intéresse à la fin de la thérapie en cours, deux

ou trois ans plus tard. Considérée sous cet angle, une logique rétrospective collisionne avec une logique prospective. Bien qu'admettant certaines améliorations, plusieurs interviewés insistent sur le fait que la coordination entre les secteurs au niveau fédéral est boiteuse, contrairement à celle atteinte dans certaines villes, Zurich en particulier.

Quelle est la contribution de la plate-forme dans ce rapprochement modeste, mais néanmoins réel, entre les deux offices ? Un collaborateur de l'OFSP ne lui attribue que peu d'importance, voyant les causes davantage dans la politique du Conseil fédéral, chez les nouvelles personnes responsables et dans la plus forte intégration de la police. Un observateur cantonal, décrivant la coordination entre l'OFSP et l'OFP comme "*ordentlich harzig*"¹², perçoit la tâche de la plate-forme comme ingrate : sans une certaine légitimité, que confère la position hiérarchique, la coordination ne saurait être crédible. Le contraste entre les buts et les moyens, mis en évidence dans la section consacrée aux objectifs, resurgit dans ce contexte. Attendre du corps intermédiaire qu'il assume une tâche coordinatrice est illusoire dans un domaine aussi complexe et sensible que celui de la drogue. Certes, il peut s'engager dans le travail de coordination, mais risque, par sa position, des désaveux continuels. La plate-forme peut se charger d'une meilleure communication entre les professionnels dans le domaine en organisant des séminaires de formation et en animant des groupes de travail. Toutefois, en l'absence de compétences réelles, l'impact modeste de la plate-forme dans l'harmonisation entre la police et la santé paraît inéluctable.

La coordination entre les offices fédéraux

La coordination entre l'OFSP et l'OFP n'est qu'une charnière qui s'insère dans un système plus large, à savoir l'harmonisation de la politique des différents offices concernés par le problème de la drogue. Or, des interviews se dégagent clairement l'idée que c'est au niveau de cette coordination que les dysfonctionnements les plus grands se produisent. De nombreux acteurs des villes et des cantons déplorent l'absence d'une coordination efficace entre les différents offices fédéraux comme l'OFSP, l'OFAS, l'OFP et l'OFJ. Pour visualiser le manque d'une politique cohérente, un interlocuteur sollicite une image biblique :

“ Der Bund spricht in der Drogenpolitik mit vielen Stimmen ”.

Au centre de cette critique se trouve l'Office fédéral des assurances sociales et sa gestion du financement des thérapies résidentielles. Le commentaire suivant, fait par un délégué cantonal, résume le problème de coordination autour du financement des thérapies :

“ Das Hauptproblem besteht in der mangelnden Kordination zwischen dem BAG und dem BSV. Die Therapieinstitutionen erhalten regelmässig widersprüchliche Verlaut

12 “ Bien résineux ”.

barungen von den zwei Ämtern, was einerseits zu Verunsicherung und andererseits zu Speziallösungen und ‘Sonderzügli’ führt”.

L’impression règne dans les cantons que les offices fédéraux “ avancent à tâtons, sans vraiment savoir où ils vont ”. Le manque de politique globale coïncide avec le manque de communication. Cependant, la coordination en matière de drogue étant d’une complexité énorme, due au grand nombre d’acteurs impliqués, se peut-il que les observateurs extérieurs se montrent trop sévères dans leurs jugements ? Interrogé sur ce point, un représentant de l’OFSP ne le pense pas. Il rejoint le discours des acteurs cantonaux et municipaux, constatant la faible volonté de coopération au niveau de l’administration fédérale :

“ Il y a des points de tiraillement profonds, graves, entre l’OFSP et l’OFP, mais aussi avec l’OFAS. Il n’y en a pas vraiment avec la Justice, mais les quatre offices qui devraient travailler ensemble n’arrivent pas à se mettre autour d’une table pour faire une politique commune. ”

La responsabilité de cette coordination manquante incombe au leader. L’OFSP assume ce rôle envers l’extérieur, comme le reconnaissent nos interlocuteurs, mais il n’arrive pas à imposer une ligne dans la coordination interne. Un problème auquel il est confronté dans cette harmonisation interne est l’asymétrie des intérêts parmi les différents partis impliqués : l’OFP s’organise autour de la lutte contre le crime organisé où la politique de drogue ne représente qu’un sujet mineur. L’OFAS se préoccupe au même titre du financement des assurances sociales et n’est touché que marginalement par la politique drogue. Dans cette situation difficile où les intérêts des différents acteurs ne sont pas proportionnels à leur influence, l’OFSP – chargé de préparer la politique fédérale – doit assumer le leadership. Or, il structure mal son rôle de leader, comme l’admet un de ses fonctionnaire :

“Il est complètement chaotique avec les organes et avec les autres offices fédéraux. C’est du coup par coup, du segmenté, que ce soit dans les processus, dans la vision...”

Si l’OFSP est l’office responsable de la coordination intra-fédérale, au niveau des organes, c’est à l’IDAD qu’incombe la tâche de coordination. Réunissant les directeurs des différents offices impliqués, le groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogues est “ responsable de débattre des dossiers de politique drogue soumis au Conseil fédéral et d’élaborer des recommandations et prises de positions à leur sujet ” (DFI 1996). Malgré la nécessité d’un tel organe de coordination, c’est un organe qui ne fonctionne que ponctuellement et qui n’a ni identité, ni vision, ni responsabilité. Il n’est là que pour informer et faire de la consultation à très court terme. Un fonctionnaire de l’OFSP résume cette situation ainsi :

“ L’organe qui devrait être unificateur dans l’administration fédérale, c’est le plus négligé de tous. ”

La faiblesse de l'IDAD est palpable par le fait qu'en 1997, comme en 1998, la troisième et dernière réunion de l'année fut supprimée par manque de thèmes à traiter. Si l'on sait qu'une réunion dure en moyenne moins de deux heures, il est compréhensible pourquoi cet organe ne parvient pas à combler les lacunes de communication entre les différents offices fédéraux.

Bien qu'il soit appelé à être l'instance de coordination en matière de drogue, le *pivot drogue* est impuissant devant ce problème : si le NDA est appelé à assurer la coordination entre les différentes échelles et la plate-forme, de par sa position hiérarchique, il n'est pas légitimé à entreprendre une activité coordinatrice à l'intérieur de la Confédération. C'est à l'IDAD, se situant à l'échelon des directions des offices fédéraux concernés, que survient le travail de combler cette lacune.

La question se pose donc des conséquences à tirer de ces insuffisances dans la coordination à l'intérieur de la Confédération. Un représentant d'une association, analysant MaPaDro et essayant de comprendre les objectifs, les stratégies et les regroupements de l'OFSP, émet l'hypothèse que celui-ci a simplement perdu la maîtrise, la complexité du problème ayant échappé à son contrôle. Le remède qu'il considère indispensable est l'instauration d'une coordination plus efficace entre les différentes commissions.

La coordination entre les niveaux

Reprenant l'une des innovations de l'organisation autour du Letten, la Confédération crée sous la pression des Villes un organe chargé de coordonner les instances et les politiques entre les trois échelles; le NDA. Si l'on interroge, trois ans après la fondation de celui-ci, les différents acteurs sur son impact, une divergence frappante émerge : tandis que les Villes se montrent plutôt satisfaites, exprimant leur reconnaissance envers ce nouvel instrument, les cantons le jugent complètement inutile et superflu. Une première explication de ces jugements paradoxaux réside dans le caractère innovateur du NDA. Un représentant des Villes suisses fait ainsi remarquer que, pour les cantons, cet organe – où les Villes sont représentées avec un tel poids – est “*des Teufels*” (diabolique), bouleversant les règles du fédéralisme suisse.

Dans cette perspective, la désaffection actuelle des cantons à l'égard du NDA s'explique partiellement par la perte de pouvoir que l'instauration du “ménage à trois” entraîne inévitablement. Au même titre, le soutien du NDA par les Villes peut être attribué à la position privilégiée que celles-ci y occupent. En présence de cette asymétrie des intérêts entre les cantons et les Villes, l'avis du troisième parti impliqué revêt une importance particulière. Or, les représentants des offices fédéraux interrogés conviennent d'un fonctionnement décevant du NDA, admettant que cette structure n'a jamais trouvé la place qui lui était assignée à l'origine.

Avant d'analyser l'activité coordinatrice du NDA plus en détail, un constat paradoxal s'impose : à l'opposé de la coordination entre les offices, celle qui existe entre les différentes échelles fédérales paraît satisfaire les cantons et les Villes. Comme nous l'avons mis en évidence dans la section consacrée au flux d'information, le dialogue

entre ces différents niveaux s'est substantiellement amélioré depuis le début des années 90. Cependant, la très grande majorité des interviewés suggère que la contribution du NDA n'est que très marginale dans ce bilan. Un membre de la CFDP attribue au NDA un " caractère rituel ", description que plusieurs interlocuteurs confirment. La justification en est la suivante :

"Er (die NDA) ist gut gemeint und dient dem Frieden, substanziell ist er aber ohne Bedeutung".

Selon cette lecture, le comité national sert au folklore consensuel, mais n'a aucun impact substantiel dans la politique drogue. Un haut fonctionnaire de l'OFSP admet ainsi que le NDA n'est jamais devenu le lieu de création de nouvelles stratégies. Lors du processus de révision de la loi sur les stupéfiants, le NDA n'a jamais occupé une place significative. Comme le fait remarquer un délégué cantonal, des sujets actuels abondaient au cours de ces deux dernières années : le financement des thérapies, le rapport Schild, la problématique du cannabis, la révision de la loi sur les stupéfiants, le développement futur du modèle des quatre piliers pour n'en mentionner que quelques-uns. Seulement, ils ne sont pas repris et développés. Un représentant cantonal et membre du NDA déplore ainsi que ce comité de coordination ne soit pas fonctionnel. Par son poids politique, il pourrait être un organe très fort, mais ce potentiel n'est pas exploité à cause d'une faiblesse organisationnelle.

À l'opposé de la conférence des délégués aux cantons, la KKBS, le NDA n'a pas réussi à se forger une autonomie organisationnelle. Son rôle est tributaire de l'OFSP qui décide des thèmes à discuter. Lors d'une " observation participante " que nous avons pu effectuer, nous avons eu l'impression qu'il s'agit d'un organe de la Confédération et non pas tripartite. Cela s'est confirmé par le temps de parole des uns et des autres, dont le bilan est parlant : environ 90% pour la Confédération contre 10 % pour les cantons et les Villes.

Ce fonctionnement peu indépendant du NDA se reflète également dans le manque d'identité. Malgré son importance politique, le NDA n'a mené qu'une politique de communication très discrète. Comme le reconnaît un haut fonctionnaire de l'OFSP, le public perçoit dans le domaine de la drogue le Conseil fédéral, l'OFSP et les cantons comme éléments clés – le NDA n'étant pas reconnu comme un organe nouveau et important.

L'enquête menée par l'Institut de médecine sociale et préventive de l'Université de Lausanne dans le cadre de l'évaluation du MaPaDro II montre que le NDA n'a pas su s'ancrer dans la conscience publique (voir tableau 9). Tandis que, parmi les répondants provenant des collectivités publiques (délégués drogue, médecins cantonaux et autres), environ 70 % connaissent bien la CFDP et la KKBS, seulement 28 % déclarent le NDA comme étant " bien connu ". Au niveau des institutions, les différences sont moindres, mais le NDA reste moins connu que la KKBS. Un tiers des répondants provenant des institutions affirment ne pas du tout connaître le NDA.

Considérant les trois ans de fonctionnement du NDA sous cet angle, même les défenseurs les plus ardents du comité conviennent que celui-ci n'a à aucun moment été l'organe stratégique initialement prévu dans le projet. Plusieurs interlocuteurs expliquent ceci par la composition du NDA : la politique étant un domaine hautement sensible aux conjonctures, le problème de la drogue ne revêt plus la même importance dans le débat public que pendant la première moitié des années 90. On est ainsi de nouveau confronté à des intérêts asymétriques : tandis que pour l'exécutif municipal, responsable des affaires sociales ou de la police, le problème de la drogue influe sur sa réélection, un conseiller d'Etat, chargé du social ou de la police, en est déjà beaucoup plus éloigné, la toxicomanie n'étant qu'un problème parmi d'autres.

Tableau 9 : Connaissance des différentes commissions fédérales

réponses des collectivités publiques (n=53)				
Commission	Inconnue	Peu connue	Bien connue	Pas de réponse
CFDP	5,7%	18,9%	71,7%	3,8%
CDCT/KKBS	15,1%	13,2%	67,9%	3,8%
CDVT/SKBS	22,6%	34%	39,6%	3,8%
NDA	28,3%	39,6%	28,3%	3,8%
réponses des institutions (n=413)				
Commission	Inconnue	Peu connue	Bien connue	Pas de réponse
CFDP	7,5%	38,3%	51,1%	3,1%
CDCT/KKBS	26,2%	43,8%	26,6%	3,4%
NDA	34,6%	44,3%	17,2%	3,9%
CDVT/SKBS	41,9%	38,1%	16,3%	3,6%

Source : Gervasoni et al. 1999.

Si l'on confronte, conscient de cette asymétrie, un représentant de l'OFSP avec le reproche de monopoliser le NDA, il propose deux alternatives :

“ Der Bund würde den Vorsitz des NDA übernehmen und viel Input dort hineingeben. Dann würde das Konzept des Empowerments über den Haufen geworfen und jene zur Sprachplattform der Bundespolitik. Die andere extreme Variante ist, dass sich der Bund aus dieser Plattform zurückzieht, und die Plattform fällt zusammen ”.

Ces différentes alternatives seront discutées plus en profondeur dans le chapitre conclusif.

La coordination entre les parties linguistiques et les cantons

La faiblesse du NDA est d'autant plus regrettable qu'une commission coordinatrice est ressentie comme un besoin dans le domaine de la drogue, afin d'harmoniser les approches dans le domaine des drogues illégales entre les régions linguistiques notamment. Tandis que la coordination entre les échelles est généralement jugée satisfaisante, les positions et les politiques des régions linguistiques diffèrent fortement. Interrogés sur leurs rapports avec la Confédération, deux interlocuteurs romands jugent la politique fédérale comme allant trop loin, prenant la population de vitesse :

“Nous étions sur la bonne voie d'un rapprochement, mais la Confédération ne nous aide pas à défendre une position médiane vis-à-vis des bastions conservateurs.”

Sous l'impression de la votation sur la prescription médicale de l'héroïne, une conseillère nationale considère une meilleure information et coordination entre les régions linguistiques comme tâche prioritaire du *pivot drogue*.

Si la coordination entre la Romandie et la Suisse alémanique demeure insuffisante, celle entre les cantons satisfait la grande majorité des interlocuteurs. La responsabilité en incombe largement à la Conférence des délégués des cantons aux problèmes de toxicomanie (KKBS). Soutenue administrativement par la plate-forme, la KKBS se réunit cinq à six fois par année. Cet organe fait preuve à la fois d'une autonomie organisationnelle et d'une forte identité (voir l'annexe pour une présentation plus en détail). Bien que muni d'une moindre influence et autonomie, l'homologue de la KKBS au niveau des villes, la CDVT, est également considérée comme un élément important par ses membres. Par son soutien administratif, la plate-forme contribue fortement à la mise en réseau des cantons et des Villes. Un délégué cantonal affirme que la continuité de ces deux organes est un mérite de la plate-forme :

“ Die KKBS und die SKBS haben ihre Kontinuität nur vor dem Hintergrund, dass die KDS die Verantwortung übernimmt. Ohne die organisatorische Hilfe der KDS wären diese Gremien bereits verschwunden. ”

Malgré le fonctionnement satisfaisant de ces conférences, elles restent insuffisamment intégrées dans la politique de drogue suisse. Plusieurs interlocuteurs attirent l'attention sur le manque de liens entre les organes, une commission ne sachant guère ce que l'autre a décidé. Dans la politique suisse de drogue, l'image de la toile d'araignée doit ainsi être remplacée par le modèle de l'étoile où toutes les informations confluent vers un centre, l'OFSP, tandis que les connexions horizontales entre les organes font défaut. Cette structure segmentée se retrouve à la base d'une critique très fréquemment répétée, à savoir le nombre exagéré de commissions. Une conseillère d'Etat formule son malaise comme suit :

“ Der Bund sollte besser die verschiedenen Organe und Stellen zusammenlegen, damit Ansprechpartner entstehen. Ich hätte gerne ein bis zwei Ansprechpartner auf der Bundesebene. Heute ist die Situation zu verzettelt, all diese Stellen sind ein blühender Unsinn ”.

Il admet ainsi que, face à ce nombre d'organes toujours croissants, il commence à perdre la vision d'ensemble de la politique suisse de drogue. Ce constat fait par un expert dans le domaine traduit la complexité de la structure. Un délégué cantonal trouve " absurde " la multiplication des commissions et se demande " si l'on ne divise pas pour mieux régner ". Dans ce contexte, la tâche du *pivot drogue* consisterait à réduire la complexité, à unifier, ainsi qu'à harmoniser les différents organes. La plate-forme représente un tel élément visant la diminution de l'entropie. Tel n'est pas le cas pour le NDA qui par sa faiblesse organisationnelle ne parvient pas à remplir la fonction d'un réseau coordinateur.

Remarques intermédiaires

Les résultats de l'évaluation menée au sujet des buts du *pivot drogue* sont parlants. La structure de coordination travaille dans des conditions organisationnelles peu propices à la réalisation d'objectifs ambitieux qu'on lui a confiés : budget modeste, position hiérarchique non adéquate des personnes en charge de la plate-forme, manque d'identité de la structure, voilà les problèmes majeurs qui ont été mis en évidence du point de vue organisationnel. En ce qui concerne les buts, nous pouvons partir du principe qu'ils sont tous remplis, mais en termes d'intensité et d'impact, des différences importantes existent. Il n'y a pas des problèmes majeurs en ce qui concerne l'axe " information et soutien ". Il est néanmoins à relever qu'à côté de l'efficacité dans la diffusion de l'information et dans le soutien aux organes pouvant profiter de la plate-forme drogue, il y a une claire limitation aux " *insiders* " de l'activité. La structure reste en dehors des cercles étroits, sans identité et sans politique de communication.

Tableau 10 : Evaluation sommaire de l'accomplissement des objectifs du pivot drogue

objectifs	accomplissement
<i>L'information et la documentation</i>	
– Soutenir administrativement les différentes commissions	oui
– Informer sur le " State of the art " en matière de thérapie et de prévention	non
– Rassembler et mettre à disposition du matériel de documentation en la matière	oui
<i>La promotion, l'innovation et la garantie de la qualité</i>	
– développer des stratégies en matière de drogues	non
– préparer des propositions pour la gestion de situations spécifiques	non
– écrire des rapports pour les différentes commissions et groupes de travail	oui
– recommander des critères et des normes (standards de qualité)	non
<i>L'harmonisation des approches et des politiques</i>	
– harmonisation des opinions	oui
– harmonisation des politiques des parties linguistiques	non
<i>La coordination des politiques et des instances</i>	
– coordination entre niveaux fédéraux	oui

–	coordination entre les piliers	non
–	coordination entre les départements	oui

Du point de vue de la promotion, l'innovation et la garantie de la qualité, le *pivot drogue* n'est que marginalement visible et d'une certaine manière dépassé par son objectif. La structure est surchargée (n'ayant que des ressources matérielles limitées) et impuissante (n'ayant pas d'accès aux lieux de décision importants à cause des ressources hiérarchiques limitées). Les résultats concernant l'harmonisation des politiques sont meilleurs : sans que le *pivot drogue* n'ait une visibilité particulière, les commissions coordonnées suivent des politiques similaires. Il n'est pas certain cependant qu'il s'agisse là d'effets des activités du *pivot*, plutôt que de celles des acteurs administratifs chargés d'harmoniser la politique en matière de drogue. De la part des personnalités interrogées, il n'est pas possible de déduire un rôle particulier dans ce contexte du *pivot drogue*, que ce soit au niveau des opinions, ou au niveau des régions linguistiques distinctes. Par contre, il semble que le *pivot drogue* puisse être vu comme un élément renforçant la coordination entre les niveaux fédéraux et à l'intérieur de l'administration fédérale, même si la situation paraît être loin de la perfection (problème d'intégration de l'OFAS, limites dans l'intégration des acteurs représentant les différents piliers, attitude encore peu coopérative des cantons à l'égard des communes). Le tableau 10 donne un aperçu de ces résultats.

Politique de la santé et coordination

Nous pouvons donc conclure, sur la base de notre évaluation, que le *pivot drogue* a probablement participé, sans prendre un rôle déterminant, au renforcement du consensus autour de la politique en matière de drogue. La même chose peut être affirmée pour la coordination. Par contre, il nous semble être un acteur relativement isolé, peu intégré dans le développement de la stratégie générale en matière de drogue, sans parler de la politique de la santé en général. En termes de coordination, il reste notamment à mettre en évidence l'important travail d'information, voire de cooptation des acteurs policiers venant du *pivot*. Ce bilan fait dans la partie précédente, nous aborderons d'abord, dans cette dernière partie, le thème des développements probables et des réformes souhaitées par les personnes interrogées lors de notre enquête. Ensuite, nous concluons sur la base d'une appréciation des résultats généraux de l'évaluation dans le cadre des politiques actuelles de la santé. Une appréciation méthodologique terminera nos réflexions.

Les synergies institutionnelles du *pivot drogue* : exploitées et à exploiter

Le *pivot drogue* était, lors de sa création, un résultat politique de grande importance. Il mettait en évidence, comme nous venons de le décrire, une lacune dans la coordination entre les niveaux fédéraux et, de manière générale, introduisait un lieu qui avait pour ambition de créer et soutenir un réseau politique et d'experts visant la concrétisation de la politique en matière de drogue. La réalité du *pivot*, nous pouvons le dire en conclusion de cette évaluation, est toute différente. Les attentes (trop) importantes se sont heurtées à des positions acquises qui ne sont pas faciles à changer. L'OFSP, d'un côté, a poussé à la création du *pivot*, mais ne l'a plus soutenu de manière conséquente après sa création. De l'autre côté, les autres instances s'occupant de coordination ont accepté son existence, sans pour autant lui accorder plus qu'un rôle de soutien (secrétariat) et sans croire, ni investir dans son implication au niveau des décisions politiques. Sa création n'a donc ni clarifié la structuration décisionnelle en matière de politique drogue, ni réellement permis de rationaliser le système des commission.

La conséquence de ces considérations est que les acteurs contents du fonctionnement et du rôle du *pivot* sont rares. Les propositions de changements vont notamment dans *trois directions*. D'une part, on propose de renforcer et de soutenir les éléments jugés de bonne qualité, à savoir les services de soutien et d'information. Dans ce cadre, il serait probablement utile de renforcer les synergies avec les autres acteurs de l'information qui travaillent dans les mêmes domaines ou dans des domaines similaires. Nous pensons ici par exemple aux services de documentation de la section drogue

qui s'occupent de recueillir la documentation internationale ou encore à l'organisation s'occupant de la documentation dans le domaine du sida, c'est-à-dire Sida Info Docu. L'activité d'information pourrait d'ailleurs ultérieurement être renforcée par l'utilisation de l'organe d'information de l'OFSP (qui est actuellement *Spectra*) par les acteurs s'occupant de la diffusion d'information. Ce potentiel de concentration des activités d'information pourrait déboucher sur un renforcement du rôle du *pivot drogue* comme acteur d'envergure nationale et de référence pour tous les acteurs drogue aux différents niveaux fédéraux.

D'autre part, tout en reconnaissant le rôle potentiel du *pivot drogue* dans des situations de crise, des propositions de réforme vont dans la direction de lui donner des compétences thématiques ultérieures, en le transformant dans une structure qui intervient non seulement dans le domaine des drogues illégales, mais aussi au niveau d'autres dépendances, voire de questions de prévention de la santé en général¹³. Ce ne sont pas seulement les observations faites par la lecture des procès verbaux du NDA qui vont dans cette direction, mais aussi les commentaires des acteurs interrogés en cours d'enquête. Voici deux extraits d'entretiens avec des acteurs clés et qui abondent dans le même sens :

“ Ob der erste Schritt bei der KDS liegt, weiss ich nicht. Ich bin mir nicht sicher, wo man zuerst damit ansetzen sollte. Ein anderer Ansatzpunkt wäre, die Drogenkommission und die Alkoholkommission zusammenzuführen. Es ist wünschenswert, eine übergeifende Kommission für Suchtfragen zu schaffen, es gibt immer Raum für Subkommissionen. Die Strukturen müssen aber langfristig in diese Richtung gehen ”.

Ou encore :

“ Eine Präventionsplattform Sucht wäre sehr zu begrüßen. Es stört mich sowieso, dass man immer den Unterschied zwischen illegalen und legalen Drogen macht. Man könnte dafür beispielsweise den Alkoholzettel einsetzen. Wichtiger wäre es aber noch, mit den Produzenten der legalen Drogen zusammenzukommen, um das Übel an der Wurzel anzupacken ”.

Un choix allant dans cette direction aurait sans doute aussi pour conséquence de renforcer les synergies entre les activités déployées par l'OFSP dans les domaines des drogues illégales, des dépendances et du VIH/sida qui souvent manquent de coordination. On pourrait y ajouter un rôle de médiation et d'observation en transformant le *pivot drogue* en un véritable lieu de monitoring des activités de prévention de la santé dans les cantons et les communes se basant, et cela serait l'élément de force, sur leur collaboration.

¹³ Ceci n'est pas seulement “ *trendy* ”, comme l'exprime une personne interviewée, mais aussi une demande issue de la pratique, amenant des organisations comme la COSTE à introduire progressivement d'autres thématiques liées aux dépendances dans leur travail de coordination des centres thérapeutiques.

Enfin, et c'est peut-être ce qui est le plus réclamé par les acteurs interpellés, une demande de rationalisation organisationnelle est fortement souhaitée. Cette demande revêt différentes formes. De l'idée de créer une position de "délégué drogue" national, à la proposition de réduire à deux acteurs de coordination – l'un plus technique et l'autre plus politique – les commissions au niveau fédéral. Ces positions venant notamment des Villes et des cantons se résument par une forte demande de réorganisation allant dans la direction d'une visibilité croissante des lieux clés de coordination et d'une limitation des lieux de coordination existants, comme l'exprime un interviewé :

“ Il faudrait revoir l'ensemble du dispositif fédéral. Unifier, simplifier et fermer les instances superflues ”.

À côté de ces propositions, d'autres intérêts de changement – nous en citons les deux les plus importants – ont été formulés et que nous énumérons brièvement, sans y donner le poids d'une demande conséquente existant parmi les acteurs interviewés :

- Un ensemble d'acteurs vise la Confédération comme acteur problématique et propose notamment une amélioration de la coordination interne. En particulier l'intégration de l'OFAS dans la politique en matière de drogue est soulignée, mais aussi la clarification des positions dans le but de parler dans ce domaine, de la part de la Confédération, à travers un seul acteur et une même voix.
- Concernant la coordination avec les Villes et les cantons, une amélioration de l'intégration et de la coordination des polices cantonales et des délégués drogue cantonaux est souhaitée. Les demandes de diminuer les hiérarchies décisionnelles vont dans le même sens, tout comme celles d'augmenter l'écoute des idées venant du "terrain" (et, comme le souligne une personne interviewée, non seulement les idées venant de la suisse alémanique).

Recommandations conclusives : vers un " pivot prévention " ?

Ces remarques nous amènent tout droit aux recommandations. Il nous semble prioritaire, non seulement suite à cette évaluation, mais en vue d'une réflexion autour d'un renouvellement de la base légale dans le domaine des dépendances, de poser un certain nombre de questions fondamentales, dont la réponse déterminera en grande partie le travail futur du *pivot*.

D'entrée, et comme le demande une partie importante des acteurs sollicités, il serait important de définir les activités que le *pivot drogue* doit prendre en charge et, par conséquent, d'adapter son importance à ces activités. Actuellement, la définition et la délimitation des tâches sont peu claires et prêtent plus à la création de doublures, voire à la concurrence avec d'autres acteurs de coordination et d'information. La redondance, qui était " fructueuse ", comme nous l'avons exprimé au début de cette évaluation, est donc devenue " problématique ". En effet, le domaine d'intervention des drogues illégales peut aujourd'hui se baser sur un large consensus. Une grande partie des solutions institutionnelles – auparavant fonctionnelles – pour la création de ce consen

sus apparaît à présent inefficace. Il ne s'agit plus de créer un réseau d'action, mais plutôt d'augmenter son efficacité. Les options sont donc plutôt évidentes.

Si, à l'image de son instauration, on prétendait en faire un pôle de coordination politique entre les niveaux fédéraux et à l'intérieur de la Confédération, le *pivot drogue* doit aujourd'hui se doter d'un secrétariat d'impact institutionnel plus fort, notamment par l'augmentation des ressources (matérielles et de légitimation dite symbolique) à disposition. La structure actuelle, telle que nous l'avons reconstruite, est dépassée par les objectifs fixés dans le projet de référence et seulement une réévaluation de sa position – si possible au niveau de la loi et non pas au niveau de l'ordonnance – pourrait donner ce poids à la structure permettant le travail de coordination requise (et souhaité d'ailleurs par les acteurs susceptibles de profiter du travail du *pivot*, au niveau cantonal et en particulier communal).

Si, par contre, pour des motifs de limitation de la coordination et de sauvegarde d'un centre de pouvoir au niveau de la Confédération, il est décidé de restructurer le *pivot drogue* comme un acteur parmi d'autres, dont la tâche principale serait la production de services pour les acteurs de coordination au niveau national, il serait probablement nécessaire de définir ces activités dans un nouveau projet ou, mieux, dans la révision de la loi sur les stupéfiants, par le renforcement des compétences de gestion et d'information (et à ce moment-là, de chercher à développer des synergies avec les autres acteurs fédéraux dans le domaine de l'information). En tous les cas, ce projet ambitieux devenu une structure discrète – “un patchwork sans identité”, comme l'affirme une personne interviewée – demande une réadaptation des objectifs pour sortir de cette situation de surcharge et de manque de puissance financière et politique.

Ce choix entre une structure politique et une structure ayant des fonctions logistiques, ou la combinaison des deux, comme voulu par le projet d'instauration, nous semble prioritaire. Seulement de cette manière il serait possible d'investir le *pivot drogue* d'un objectif réalisable et précis. Ce choix aurait de toute manière des conséquences financières, au pire assorties d'un transfert de pouvoir. Si nous devons résumer la politique en matière de drogue de cette décennie comme un lent passage de la régulation locale à la régulation nationale et d'une régulation hiérarchique à une régulation horizontale, le *pivot drogue* apparaît *de jure* comme un aboutissement de cette tendance. *De facto*, il reste un acteur dont le rôle central est accordé à défaut de mieux et sans conséquences réelles sur la structuration du champ décisionnel en matière de drogue.

Politiquement, il est donc tout à fait légitime de se demander s'il faut encore soutenir la structure alibi telle qu'elle apparaît dans la confrontation des objectifs prévus et des objectifs réalisés. D'ailleurs différentes personnes interrogées le préconisent. L'alternative de continuer ce *muddling through* n'est en effet pas la bonne solution. Nous pensons même qu'il est peut-être préférable de faire table rase, de réévaluer fondamentalement son rôle et de repartir sur une nouvelle base, plutôt que d'avancer encore à tâtons.

Du pivot drogue au “ pivot prévention ”

En vue des restructurations en cours au sein de l'OFSP, des réflexions issues de la littérature, tant sur le fédéralisme que sur la santé publique, une troisième voie de réforme nous paraît par contre plus souhaitable, à savoir la transformation dans le but d'une rationalisation des activités en matière de santé publique de l'OFSP du *pivot drogue* en un “ pivot prévention ”. Qu'il s'agisse du lieu d'intervention ou du domaine d'intervention, la coordination demandée par la Confédération au niveau de la santé nous semble, à l'avenir, plus difficile à sectionner :

Du point de vue du domaine de l'intervention, nous venons de le dire, les drogues illégales se laissent difficilement isoler d'autres problèmes de santé publique comme le VIH/sida, l'hépatite C, la pluri-toxicomanie, le tabagisme et autres. Ces différents champs d'action de la Confédération doivent à l'avenir également être mieux intégrés du point de vue de l'échange entre les différentes connaissances. La responsabilité à cet égard est confinée à la direction de l'OFSP, alors qu'elle devrait, dans une logique de renforcement des compétences, devenir un facteur de liaison entre les différentes unités administratives, à l'intérieur et à l'extérieur de l'OFSP (nous pensons en particulier à la liaison entre des unités de l'OFSP, de l'OFAS et de l'OFFP, comme l'ont d'ailleurs demandé nombre de nos interlocuteurs). Une ouverture thématique pourrait d'ailleurs avoir pour effet collatéral de passer d'une logique exclusive (de traitement de thèmes isolés) à une logique inclusive (de perspective globale sur les problèmes). Cette perspective permettrait d'ailleurs une adaptabilité majeure à des changements de tout type dans les domaines concrets : l'arrivée d'une nouvelle substance toxique, de nouveaux traitements, de changements législatifs en Suisse, ou à l'étranger, ayant des effets sur la relation entre ces différents domaines, ainsi de suite.

Du point de vue du lieu d'intervention, toute hiérarchisation politique unilatérale est dangereuse pour la mise en œuvre d'une option. Dans le domaine des drogues illégales notamment, il a été démontré comment une structuration décisionnelle horizontale basée sur différents centres décisionnels coordonnés entre eux peut faire avancer le consensus et l'harmonisation de la politique (Cattacin et al. 1996). Dans le domaine du VIH/sida, le même constat est possible (Vitali 1997, Cattacin 1998). Il semble donc indispensable de créer des lieux de décision qui prennent au sérieux les différents niveaux existant dans le système politique suisse. Cela est d'autant plus important lorsque le problème implique les compétences législatives. Il n'y a pas, selon nous, d'alternative aux lieux de décision entre les acteurs fédéraux, comme ils se développent de manière spontanée, non coordonnée, presque dissimulée par le pragmatisme dans leurs intentions structurelles. La question qui se pose à la Confédération à cet égard n'est donc pas : “ voulons-nous donner plus de pouvoir aux cantons et aux Villes? ”, mais plutôt : “ pouvons-nous influencer les décisions qui se prennent par des structures alternatives de coordination? ”. Dans cette logique, une perte de pouvoir du NDA par exemple se répercute directement sur une perte de pouvoir de la Confédération dans ce domaine.

Le système politique suisse, dans sa logique d'organisation du bas vers le haut, et malgré sa croissante activité législative (Linder 1987), risque d'être délégitimé. Ceci

en particulier dans des secteurs d'intervention précis, si elle ne réussit pas à s'appuyer sur des acteurs réels (en non pas *alibi* comme l'est désormais le NDA dans l'imaginaire des personnes impliquées dans la politique en matière de drogue dans les cantons et les communes). Par la création d'un tiers niveau de coordination, à côté du pluralisme idéologique (le Parlement) et du pluralisme cantonal (le Conseil des Etats), à savoir un système de représentation des intérêts touchés par des problématiques précises comme l'est potentiellement le NDA, la Confédération ne pourrait non seulement garder une position centrale en tant que médiatrice des intérêts. Par ce biais, elle pourrait d'ailleurs augmenter son influence réelle dans la réalisation des politiques, au niveau cantonal, communal, mais aussi sociétal¹⁴.

Il nous semble donc important de (re-)donner au *pivot drogue* l'envergure nécessaire pour renforcer l'impact des orientations de la Confédération, mais aussi des autres acteurs relevant pour la réalisation de ces orientations. Cette envergure pourrait se concrétiser par une augmentation du domaine d'intervention, mais aussi par un renforcement de son autonomie, si possible basé sur une législation qui mette au centre le but de la coordination à travers une ou plusieurs structures précises. Un exemple, français en l'occurrence, qui va dans cette même direction est la Mission Interministérielle de lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT) qui a redéfini son champ d'action en 1998, en se donnant trois priorités :

“ Le gouvernement a nommé une nouvelle présidente à la tête de la MILDT en juin 1998. La lettre d'accompagnant cette nomination précise, de façon non limitative, les missions qui lui sont confiées. Les deux premières sont d'ordre général : améliorer l'efficacité du dispositif de lutte contre la drogue et la coordination entre les actions menées par les différents ministères. Trois points spécifiques sont ensuite mentionnés :

- l'élargissement du champ d'action de la MILDT à la lutte contre l'abus des produits licites, tels que l'alcool, le tabac et les médicaments psychotropes ;
- l'amélioration du dispositif de coordination local de lutte contre la toxicomanie ;
- l'évaluation des actions conduites ou soutenues par la MILDT dans les trois dernières années et la mise en place de procédures permettant d'évaluer régulièrement les actions qui seront engagées ” (OFDT 1999).

¹⁴ Soulignons ici la difficulté de réalisation de politiques publiques dans des sociétés pluralisées. Celle-ci consiste notamment à différencier les acteurs étatiques des acteurs sociétaux (Kaufmann 1986). Le problème se pose en termes de demande croissante à l'intégration dans la délibération, non seulement des acteurs institutionnels (étatiques), mais aussi des acteurs sociétaux.

La condition de la réalisation de cette option est la disponibilité des acteurs au niveau fédéral, et notamment de l'OFSP, d'accepter la discussion, mais aussi la négociation de ses orientations. Il serait peut-être même souhaitable qu'une partie de leurs pouvoirs soient délégués. Il s'agit cependant là d'une décision qu'il leur sera sans doute très difficile de prendre.

Epilogue : difficultés de l'évaluation

En guise de conclusion, nous aimerions mettre en exergue quelques difficultés que nous avons rencontrées au cours de cette évaluation. Tout d'abord, d'un point de vue méthodologique, l'analyse de l'impact d'un acteur qui n'existe pas dans l'espace public nous a posé un problème important. La plate-forme drogue et le NDA sont des acteurs qui n'ont pas une visibilité importante et nous avons dû inventer différentes stratégies pour les désigner et les discuter (la nomination des personnes qui y travaillent par exemple, la discussion de la coordination entre les différents niveaux fédéraux, etc.). Il n'était pas plus évident de nous y référer à notre tour. Nous avons par conséquent créé un acteur virtuel – le *pivot drogue* – pour indiquer cet ensemble d'activités énumérées dans le projet d'instaurer une “ plate-forme de coordination de services dans le domaine de la drogue ” et qui se trouve au centre de l'évaluation. Cette “ astuce ” nous a permis de repérer l'objet, sans devoir renoncer à un jugement des différents éléments qui le composent. Elle nous a montré que la définition de l'objet dans le mandat n'était en effet pas suffisamment opérationnelle pour éviter ce détour.

Le groupe d'accompagnement de cette recherche était d'une grande qualité et nous a servi à la fois pour entrer en contact avec les personnes utiles à cette recherche et pour systématiquement remettre en question ses résultats intermédiaires. L'analyse des procès-verbaux de ces séances nous a néanmoins donné l'impression d'une difficulté à combiner, lors des séances, les différents niveaux de discussion : interprétation pratique, interprétation politique, discussion scientifique. Ces trois niveaux se sont régulièrement mélangés. Cette expérience, d'un intérêt méthodologique certain, nous semble-t-il, comportait en revanche le risque d'agacer les participants de ce groupe et de ne pas permettre d'approfondir tous les aspects nécessaires pour le suivi du groupe de chercheurs. Nous pensons que l'expérience menée nous permettra, pour de futures évaluations éventuelles, de mieux cerner les cercles interpellés dans des groupes d'accompagnement. Ceci pourrait se faire par un choix visant une homogénéité majeure des participants et par une définition plus claire du rôle du groupe d'accompagnement. Une alternative serait par exemple de travailler avec plusieurs groupes d'accompagnement fonctionnellement différenciés. Ces groupes pourraient exister parallèlement ou encore se rencontrer une ou deux fois durant l'évaluation. Cette expérience d'évaluation pourrait ainsi ouvrir la voie à d'autres formes d'intégration des savoirs et des pouvoirs.

Par ailleurs, nous avons expérimenté l'enquête par téléphone auprès de décideurs et d'intervenants cruciaux dans le domaine analysé. Si, au niveau des grands sondages, les entretiens par téléphone se sont désormais imposés, ce type d'outil est à notre connaissance rarement utilisé pour des entretiens avec des experts et des personnalités politiques. L'expérience, positive pour l'essentiel, nous a néanmoins montré les limites

de cette démarche chez certains interlocuteurs qui s'attendent à une prise en compte plus systématique de leur opinion, peut-être aussi plus respectueuse. La qualité des réponses était aussi fortement différente, puisque l'interlocuteur avait la possibilité d'entrer sérieusement en matière ou non. Nous retenons surtout que des *settings* similaires peuvent être conseillés, mais avec une ouverture sur l'option " interview par rencontre directe " pour les personnes qui le souhaitent. Ainsi, ce sera davantage la bonne volonté et l'engagement libre de l'interlocuteur qui dictera le choix du type d'interview et qui permettra d'envisager un entretien approfondi ou non.

Bibliographie

- Bergman, Max Sandro Cattacin Barbara Lucas et Boris Wernli (1997). Libéraliser, réduire les risques, soigner ou réprimer ? L'opinion de la population suisse à l'égard de la politique en matière de drogue, Travaux et communication 1997/8 du Département de science politique de l'Université de Genève
- Boggio, Yann, Sandro Cattacin, Maria Luisa Cesoni et Barbara Lucas (1997). Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue. Genève : Georg.
- Bütschi, Danielle et Sandro Cattacin (1993). "L'Etat incitateur : nouvelles pratiques de subsidiarité dans le système du bien-être suisse", *Annuaire Suisse de Science Politique* 33 : 143-162.
- Bütschi, Danielle et Sandro Cattacin (1994). Le modèle suisse du bien-être, Coopération conflictuelle entre Etat et société civile : le cas de l'alcoolisme et du vih/sida. Lausanne : Réalités sociales.
- Cattacin, Sandro et Landert, Charles (1998). Monitoring Aids : le monitoring des réponses organisationnelles cantonales visant la prévention VIH/sida : Laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées resop.
- Cattacin, Sandro, Barbara Lucas et Sandra Vetter (1996). Modèles de politique en matière de drogue. Une recherche comparative sur six réalités européennes. Paris : L'Harmattan.
- Fahrenkrug, Hermann (1996). Macht und Einfluss in der nationalen schweizerischen Drogenpolitik. Europäische Drogenpolitik im Vergleich. Lausanne : SFA/ISPA.
- Gervasoni JP, Zobel F, Kellerhals C, Dubois-Arber F, Spencer B, Jeannin A, Paccaud F. (1999), Evaluation des mesures de la Confédération visant à réduire les problèmes liés à la toxicomanie. Troisième rapport de synthèse 1997-1999. Lausanne : Institut universitaire de médecine sociale et préventive (à paraître).
- Guba, Egon G. et Yvonna S. Lincoln (1987). Effective evaluation : improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches. San Francisco/London : Jossey-Bass.
- Guba, Egon G. et Yvonna S. Lincoln (1990). Fourth generation evaluation. London : Sage.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1986). "The Blurring of the Distinction "State versus Society" in the Idea and Practice of the Welfare State", in Kaufmann, Franz-Xaver, Giandomenico Majone et Vincent Ostrom (éd.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin : de Gruyter, pp. 127-138.
- Kenis, Patrick et Volker Schneider (1991). "Introduction : Studying Policy Networks", in : Bernd Marin et Renate Mayntz (éd.), *Policy Networks : Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt M./Boulder, Colorado : Cam

- Linder, Wolf (1987). La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation. Lausanne : Réalités sociales.
- Mayntz, Renate (éd.) (1983), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Mazmanian, D.A. and Sabatier, Paul A. (1983), Implementation and Public Policy, Glenview : Scott Foresman.
- Monnier, Eric (1992). Evaluations de l'action des pouvoirs publics, 2e éd. revue et augm. Paris : Economica.
- OFDT, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (1999). Drogues et Toxicomanie. Indicateurs et Tendances. Paris : OFDT.
- Patton, Michael Quinn (1990). Qualitative evaluation and research methods. London : Sage.
- Powell, Walter W. And DiMaggio, Paul J. (éd.) (1991), The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago : University of Chicago Press.
- Sabatier, Paul A. (1986), “ Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : a Critical Analysis and Suggested Synthesis ”, In : Journal of Public Policy 6, p. 21-48.
- Schön, Donald and Rein, Martin (1994), Frame Reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies, New York : Basic Books.
- Vitali, Rocco et Sandro Cattacin en collaboration avec Martin Abele et Charles Landert (1997). La prévention du sida dans les cantons suisses : une analyse organisationnelle. Muri : Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik.

Documents

Les différents procès-verbaux des commissions utilisés sont cités en bas de page.

OFSP-Office fédéral de la santé publique, Plate-forme de coordination et de service dans le domaine des drogues, Concept, 1. 12. 1995.

DFI-Département fédéral de l'intérieur, Plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues, Projet, avril 1996.

OFSP-Office fédéral de la santé publique, Plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues : résumé de consultation, 10. 4. 1996

Sous-commission “drogue” de la Commission fédérale des stupéfiants, Aspects de la situation et de la politique en matière de drogue en Suisse, Office fédéral de la santé publique, Berne 1989.

OFSP-Office fédéral de la santé publique, La politique de la Suisse en matière de drogue, Berne, juin 1997.

KDS, Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz, 22. 1. 1998.

BAP – Bundesamt für Polizeiwesen, Auswertungsbericht der Kriminalpolizeilichen Zentralstellen zur Umfrage bei den Strafverfolgungsbehörden der Kantone zu den Themen Hanfanbau, Hanfprodukte und deren Verkauf sowie Einführung einer Anbaubewilligungspflicht, Berne : BAP, Juli 1998.

BAG, 1994 und 1998, Massnahmenpaket Drogen I und II, Berne.

Annexe 1 : les commissions coordonnées

Nous présentons ci-après les activités des commissions coordonnées par la plate-forme drogue comme elles se dégagent de l'analyse des procès-verbaux et des documents se référant à ces commissions et produits depuis que la plate-forme existe. Les textes ont un caractère de narration et cherchent notamment à mettre en avant les dynamiques de transformations thématiques et de groupe auxquelles se réfère l'analyse précédente.

GT CoPo – AG ZuPo (Groupe de travail “ coordination avec la police ”)

Sous l'impulsion de l'OFSP, un groupe de travail interdisciplinaire voit le jour en 1994 : réunissant des représentants de la santé et de la police, cet organe se donne pour objectif l'amélioration de la coopération entre le secteur social et la police. Le projet s'insère dans la logique de MaPaDro I, tâchant de renforcer la cohérence du modèle des quatre piliers.¹⁵ Le manque de coordination étant devenu manifeste entre les trois piliers prévention, thérapie et réduction des risques avec celui de la répression,¹⁶ le groupe de travail se donne le nom de “sensibilisation de la justice et de la police pour des questions de drogues et de SIDA”¹⁷ qui, une année plus tard, devient “Coopération avec la police et la justice dans des questions de dépendance, de drogues et de SIDA”¹⁸.

Composé de sept membres qui représentent différents domaines de la santé et de la police¹⁹, le nouvel organe se réunit pour la première fois en septembre 1994 sous la

¹⁵ BAP/ZSD, *Legitimation der interdisziplinären Arbeitsgruppe ZuPo*, 7. 4. 1997

¹⁶ “ Inzwischen wurde deutlich, dass die Rolle der Strafverfolgungsorgane, insbesondere jene der Polizei, nicht optimal mit den laufenden Aktivitäten koordiniert werden konnten. Es zeigte sich in verschiedenen Bereichen, dass diese Inkohärenz zu teilweise erheblichen Problemen bei der Umsetzung des Massnahmenpaketes führte. Hauptgründe dafür waren und sind aus Sicht der Arbeitsgruppe oft zu unterschiedliche, nicht selten durch Vorurteile und Halbwissen belastete Sichtweisen beider Seiten ” (*BAP/ZSD, Legitimation der interdisziplinären Arbeitsgruppe ZuPo*, 7. 4. 1997).

¹⁷ “ Sensibilisieren von Justiz und Polizei für Drogen- und AIDS-Fragen ”

¹⁸ “ Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz in Sucht-, Drogen- und AIDS-Fragen ”, PV ZuPo, 6/95 15. 9. 95.

¹⁹ Aujourd'hui, la ZuPo est composée de trois représentants de l'OFSP (section intervention drogue, section SIDA, plate-forme de coordination et de service en matière de drogue), de deux re-

direction d'un représentant de l'OFSP.²⁰ La ZuPo se fixe deux objectifs de nature générale : renforcer la coordination et promouvoir le consensus entre les acteurs du social et de la police; développer et institutionnaliser l'échange d'informations entre ces acteurs.²¹ Ces buts sont poursuivis à l'aide de trois initiatives différentes : (1) la réunion des différents acteurs dans le cadre d'un organe institutionnalisé, la ZuPo; (2) la diffusion d'information dans les différentes publications de la police et de la santé; (3) l'organisation de séminaires de formation.

Depuis 1994, la ZuPo se réunit ainsi cinq à six fois par année, (1) débattant des questions de préventions drogue/SIDA (confiscation de seringues, ecstasy, prostitution) et (2) discutant de la politique d'information dans les différentes brochures de la police et de la santé. (3) L'organisation de séminaires de formation, destinés à des employés de police, ainsi qu'à des experts en matière de drogue et de SIDA, représente un troisième pilier de l'activité de la ZuPo. Appelées "journées d'impulsion"²², ces séminaires visent à reconnaître et à stimuler les possibilités de la coopération entre la police et le secteur social. La première journée de formation eut lieu en 1995, suivi par deux séminaires en 1996, un en 1997 et un en 1998.

CFPD - EKDF (Commission fédérale pour les problèmes liés aux drogues)

Contrairement au Comité national de liaison en matière de drogue (CNLD/NDA), la Commission fédérale pour les problèmes liés aux drogues (CFDP) n'est une création récente qu'en apparence. Instituée en 1997, elle remplace la Commission fédérale sur les stupéfiants qui avait secondé le Conseil fédéral depuis sa création en 1951 dans le domaine de la drogue.²³ Un groupe de travail chargé d'esquisser le rôle futur de cette commission aboutit en 1995 à la conclusion que "la continuation de la Commission fédérale sur les stupéfiants en tant que simple organe d'information, comme elle est aujourd'hui, ne revêt plus de sens".²⁴

La proposition du rapport de substituer à la commission sur les stupéfiants un nouvel organe destiné aux questions de la drogue est acceptée à l'unanimité par les membres.²⁵ et le 16 janvier 1997, le Conseil fédéral décide d'instituer la Commission

présentants de l'association des employés de police suisses, d'un commandant de la police cantonale de Neuchâtel et d'un représentant de l'OFP (plate-forme de coordination et de service en matière de drogue)

20 PV ZuPo, 3/94 25. 10. 1994

21 *Zusammenarbeit mit Polizei und Justiz in Sucht-, Drogen, und AIDS-Fragen*, Konzept, 1.11.1996.

22 "Impulstagungen"

23 DFI, R. Dreifuss, "Einsetzung einer Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen", 16. 1. 1997

24 EBK, "Bericht und Antrag über die Zukunft der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission", 18. 1. 1995, p. 2

25 DFI, R. Dreifuss, "Einsetzung einer Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen", 16. 1. 1997

fédérale pour les problèmes liées aux drogues (CFPD). Il y définit les quatre fonctions de cette nouvelle commission :²⁶ :

- Conseiller le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans les questions fondamentales de la politique en matière de drogue ;
- Prendre position à l'égard des questions controversées dans le domaine de la politique de la drogue ;
- Développer des visions et des scénarios pour la politique de la drogue suisse ;
- Observer et analyser la situation et la stratégie de la drogue sur le plan national et international ;

A côté de sa fonction consultative, la CFPD est appelée à promouvoir le consensus en matière de drogue et à ainsi surmonter “ les attitudes polarisées prédominantes ”²⁷. Le projet statue que la recherche du consensus doit se faire en collaboration avec le Comité national de liaison en matière de drogue (CNLD/NDA)²⁸.

Formée de 14 membres, nommés ad personam par le Conseil fédéral en raison de leurs qualifications et de leurs personnalités, la CFPD est dotée d'une liberté d'action plus large que l'ancienne Sous-commission drogue : elle peut entreprendre des actions de sa propre initiative, consulter des experts et prendre publiquement position de manière indépendante.²⁹

Lors de la première réunion de la CFPD, ayant lieu le 28 avril 1997, le président François van der Linde formule deux objectifs généraux pour l'avenir de la commission : (1) proposer des services et (2) agir d'initiative propre. Il insiste sur le fait que la CFPD est principalement une commission d'experts et non pas politique.³⁰ Après une discussion de l'initiative populaire “ Jeunesse sans drogue ”, les membres se mettent d'accord sur les thèmes à travailler. On souligne l'importance de développer des stratégies et de respecter la délimitation entre les différents domaines (des autres commissions traitant de l'alcool et du tabac). Dans un premier temps, la problématique autour du cannabis est érigée en priorité.³¹

²⁶ Conseil fédéral, décision, 12. 2. 1997

²⁷ EBK, “ Bericht und Antrag über die Zukunft der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission ”, 18. 1. 1995, p. 2

²⁸ DFI, R. Dreifuss, “ Einsetzung einer Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen ”, 16. 1. 1997 ; voir aussi : OFSP, “ La politique de la Suisse en matière de drogue ”, juin 1997 p.4 : “ Concernant la politique de la drogue, le Conseil fédéral est secondé par deux organes : la CFPD et le CNLD. ”

²⁹ EBK, “ Bericht und Antrag über die Zukunft der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission ”, 18. 1. 1995, p. 3

³⁰ PV CFPD, 1/1997, 28. 4. 1997

³¹ PV CFPD, 1/1997, 28. 4. 1997

Au début de la deuxième réunion du 30 juin 1997, deux représentants de l'OFSP fournissent les informations sur les actions récentes entreprises par leur Office. Légèrement modifié, le document préparé par le secrétariat de la plate-forme drogue est accepté comme prise de position officielle de la CFPD au sujet de l'initiative " Jeunesse sans drogue ". Priés de définir le rôle exact de la Confédération et des cantons, ainsi que d'évaluer l'opportunité d'une nouvelle recherche, les membres se prononcent également sur la révision de la loi sur les stupéfiants.³²

La révision de la loi sur les stupéfiants - et notamment la prescription médicale des stupéfiants (PROVE) – restent au centre de l'attention également lors de la troisième réunion du 29 septembre 1997. Discutant l'évolution possible de la politique de la drogue en Suisse, les opinions se divisent autour d'un critère pertinent pour une typologie des stupéfiants.³³ Le représentant de la plate-forme drogue communique les informations de l'OFSP et se charge de présenter la CFPD dans un article paru dans *Spectra*, la revue diffusée par l'OFSP.³⁴

Le fonctionnement interne de la première réunion de l'année 1998, le 8 janvier, ne se distingue guère de celui des réunions précédentes : au début, les membres sont informés sur l'activité de l'OFSP et l'OFD par le représentant de la plate-forme drogue. Le chanvre étant alors le sujet prioritaire de la CFPD, un expert externe fait une conférence sur les aspects pharmaceutiques du cannabis.³⁵ La discussion subséquente se concentre sur deux thèmes : sur l'arrêté fédéral urgent en matière de prescription médicale de drogue et sur la révision de la loi sur les stupéfiants.

Au début de la réunion du 24 juin 1998, un membre de la CFPD relève le problème du financement des thérapies. Il souligne que, en changeant de régime, le Département fédéral de l'intérieur a créé des lacunes à ce niveau. Les critiques se rapportent au fait que, malgré l'exigence du rapport Schild d'une coordination nette de la Confédération, les vieux modèles prédominent et la coordination fait défaut. Un autre membre souhaite également mettre le sujet à l'ordre du jour.³⁶ Traité sous " varia ", le financement des thérapies fait l'objet d'un message oral adressé à la cheffe du département par un membre de la CFPD : au début, il faut prendre des décisions stratégiques, pour ensuite rédiger et coordonner des rapports. L'implémentation ne doit être faite avant que les conséquences soient connues. La démarche dans le cas du financement des thérapies a été inversée – un problème typiquement helvétique. Dans la question des drogues, une direction et une coordination nationale sont nécessaires, et des compétences stratégiques doivent être gérées au niveau de la cheffe du département.³⁷

32 PV CFPD, 2/1997, 30. 6. 1997

33 PV CFPD, 3/1997, 29. 9. 1997

34 PV CFPD, 3/1997, 29. 9. 1997

35 PV CFPD, 1/1998, 8. 1. 1998

36 PV CFPD, 2/1998, 24. 6. 1998

37 PV CFPD, 2/1998, 24. 6. 1998

Revenant sur la problématique du chanvre, la CFPD décide de rédiger un rapport Cannabis à partir d'un projet développé ensemble par le président et le représentant de la plate-forme. La structure du futur rapport et le possible recours à des collaborateurs externes occupent l'avant-scène de la discussion subséquente. Le représentant de la plate-forme drogue est chargé de procurer des données internationales comparables en collaboration avec le CNLD.³⁸

Le 4 septembre, lors de la troisième réunion de l'année 1998, c'est l'initiative populaire " Droleg " qui focalise l'intérêt principal. Les opinions des membres sont divisées sur la question de savoir si une prise de position de la CFPD est effectivement souhaitée, si la CFPD devrait travailler davantage pour le Conseil fédéral ou pour le public. La commission se décide en faveur d'une prise de position différenciée, soulignant la nécessité de transformer le sujet de la drogue d'un problème de justice en un problème de santé³⁹, une préoccupation où le consensus règne parmi les membres de la CFPD. Le président et le représentant de la plate-forme drogue se chargent de la rédaction d'une prise de position destinée au public.⁴⁰

Au cours de la même réunion, une première proposition du rapport Cannabis est discutée. Dans la partie réservée aux informations de l'OFSP et l'OFP, un membre résume le règlement concernant le financement des thérapies, confrontant l'OFAS à l'OFSP. Par rapport à ce sujet, le représentant de la plate-forme informe sur l'instauration d'un groupe de travail chargé de résoudre les cas les plus flagrants.⁴¹

La quatrième et dernière réunion de l'année 1998 a lieu le 7 décembre. Après la conférence donnée par un spécialiste du droit pénal, le rapport Cannabis est discuté sous un angle juridique et son index est modifié après un grand nombre d'interventions. Débattant sur l'obligation de posséder une permission pour la culture du cannabis, les membres de la commission conviennent sur le moment de l'inopportunité d'une telle réglementation.⁴²

GTID - IDAD (Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue)

Le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de drogue (IDAD) s'inscrit dans une logique de coopération horizontale, répondant ainsi au besoin d'une coordination accrue entre les différents acteurs dans le domaine de la drogue. Si l'on veut comprendre la gestion en réseaux de la politique de la drogue suisse, l'étude du

38 PV CFPD, 2/1998, 24. 6. 1998

39 " Ils (la majorité des membres de la CFPD) salueraient en effet une approche en matière de problèmes liés à la drogue qui mettrait l'accent non pas sur la répression comme le fait la législation actuelle, mais sur les questions de santé " (CFPD, Communiqué de presse, document non-daté).

40 PV CFPD, 3/1998, 14. 9. 1998

41 PV CFPD, 3/1998, 14. 9. 1998

42 PV CFPD, 4/1998, 7. 12. 1998

fonctionnement de l'IDAD est indispensable : tandis que le Comité national en matière de drogue (CNLD) réunit des acteurs de différentes échelles (villes, cantons, Confédération), assurant ainsi la coordination verticale et spatiale, l'IDAD regroupe plusieurs offices fédéraux et il est en charge de la coordination horizontale et fonctionnelle. La plate-forme drogue dirige le secrétariat des deux organes coordinateurs.

Institué en 1994, l'IDAD est appelé à accomplir les tâches suivantes :⁴³

- débattre à l'échelon des directions des offices fédéraux concernés les dossiers de la politique de drogue
- élaborer des recommandations et des prises de position sur les différents dossiers
- préparer des propositions à l'intention du Conseil fédéral relatives aux objectifs de la politique de drogue et aux mesures à prendre par les cantons et les villes

En permanence, l'IDAD comprend les représentants de cinq Offices fédéraux : l'Office fédéral de la Justice (OFJ), de la Police (OFP), de la Santé publique (OFSP), des Assurances sociales (OFAS) et des Affaires sanitaires de l'Armée. Ils sont complétés par des représentants du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI), du Département militaire fédéral (DMF) et de la section ONU/OI du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).⁴⁴ La présidence de l'IDAD est assurée par le directeur de l'OFSP.

Fondé sous l'impulsion de l'organisation imminente de la Conférence nationale de la drogue, l'IDAD se réunit pour la première fois le 6 décembre 1994. Lors de la première réunion en 1995, les membres des différents offices abordent trois thèmes principaux : l'utilisation de la voiture sous l'influence de l'alcool, les drogues au sein de l'armée et la suppression récente de la scène ouverte au Letten.⁴⁵

Au cours de la deuxième réunion en 1995, les membres décident de confier la présidence de l'IDAD au directeur de l'OFSP, Thomas Zeltner, tandis que le directeur de l'OFP, Anton Widmer, assure le poste du président suppléant.⁴⁶ Lors de la même réunion, l'instauration de la plate-forme de coordination et de service dans le domaine des drogues est discutée. Les représentants des différents offices s'accordent sur la nécessité de maintenir l'organe interdépartemental dans sa forme actuelle, la création

⁴³ DFI, projet, " plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues ", document non-daté.

⁴⁴ DFI, projet, " plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues ", document non-daté.

⁴⁵ PV IDAD, 1/1995, 24. 2. 1995

⁴⁶ PV IDAD, 2/1995, 29. 11. 1995

de la plate-forme ne mettant pas en cause ses compétences. L'IDAD garde toute son importance pour la coordination orale à l'intérieur de la Confédération.⁴⁷

Discutant les quatre objectifs de la plate-forme drogue et du Comité national de liaison en matière de drogue (CNLD) – formation de l'opinion, aide à la planification, offre de services, gestion de crises –, les membres de l'IDAD définissent la fonction de la nouvelle structure comme suit : elle sera prioritairement appelée à assurer le contact et la coordination entre les différentes échelles (Villes, cantons, Confédération), remplissant la triple tâche de coordination, d'information et de solidification des structures existantes. Elle ne devrait pourtant pas développer de nouvelles stratégies.⁴⁸ Dans cette interprétation du rôle de la plate-forme et du CNLD, les représentants des Offices fédéraux dévient de la lecture officielle qui attribue au CNLD une fonction stratégique : “ Organe de coordination le plus important de Suisse de la politique de la drogue, le comité est chargé de développer des stratégies concertées en la matière ”.⁴⁹

Il est intéressant de relever que les termes de “ plate-forme de coordination et de service en matière de drogue ” et de “ Comité national de liaison dans le domaine de la drogue ” sont utilisés dans la discussion en tant que synonymes interchangeables.⁵⁰

Lors de la première réunion en 1996, le 7 février, les essais scientifiques de prescription de stupéfiants sont analysés dans un premier temps. Dans un deuxième temps, différents représentants se prononcent sur la procédure de consultation de la plate-forme drogue, sur les initiatives populaires à venir, sur la révision de la loi sur les stupéfiants et sur les travaux de révision dans le droit procédural pénal. Pour les réunions des années 1996 et 1997, l'IDAD se fixe cinq sujets prioritaires pour son plan de travail : 1) le lancement de la plate-forme drogue, 2) le MaPaDro II, 3) la modification de la loi sur la circulation routière, 4) la campagne “ Jeunesse sans drogue ”, 5) le rapport intermédiaire des essais de prescription de l'héroïne.⁵¹

La deuxième et la troisième réunion de l'IDAD en 1996 tournent autour de deux thèmes ; d'un côté le rapport Schild et de l'autre côté les initiatives populaires “ Jeunesse sans drogue ” et “ Droleg ”.⁵² Parlant de MaPaDro II, le directeur de l'OFSP souligne lors de la troisième réunion l'évolution impressionnante de la politique de drogue entre 1991 et 1996 : des activités peu coordonnées et partiellement éclatées fonctionnent très bien aujourd'hui et il existe une coopération étroite entre les structures.⁵³ Les objectifs spécifiques de la Confédération dans le cadre de MaPaDro II, exposés au moyen de transparents aux différents représentants de l'administration fédérale, se confondent avec ceux définis pour la plate-forme drogue : information et

47 PV IDAD, 2/1995, 29. 11. 1995

48 PV IDAD, 2/1995, 29. 11. 1995

49 OFSP, “ La politique de la Suisse en matière de drogue ”, juin 1997

50 PV IDAD, 2/1995, 29. 11. 1995 et : PV IDAD, 1/1997, 10. 3. 1997

51 PV IDAD, 1/1996, 7. 2. 1996

52 PV IDAD, 2/1996, 7. 6. 1996 / PV IDAD, 3/1996, 16. 9. 1996

53 PV IDAD, 3/1996, 16. 9. 1996

documentation, coordination et mise en réseau, promotion de modèles innovants et promotion de la qualité.⁵⁴

Lors de la dernière réunion de l'année 1996 et de la première en 1997, l'IDAD continue de s'occuper de la prescription médicale des stupéfiants (PROVE) et de la campagne contre "Jeunesse sans drogue". En expliquant brièvement le travail du CNLD, le représentant de l'OFSP fait remarquer que "pour cette commission également, la votation JsD est prioritaire".⁵⁵ Après lui, des représentants du DMF et du DFAE informent sur les activités et les problèmes rencontrés à l'intérieur de leurs départements respectifs. Consacrant l'attention principale à PROVE et à JsD, L'IDAD se penche également dans la deuxième et dernière réunion de 1997 sur la problématique du cannabis et de l'ecstasy.⁵⁶

A côté des communications des différents offices, c'est la discussion du financement des thérapies, confrontant l'OFSP et l'OFAS, qui focalise l'intérêt principal de l'IDAD lors de sa première réunion en 1998.⁵⁷ Dans un deuxième temps, les différents membres s'occupent des implications de l'arrêté fédéral urgent au sujet des essais scientifiques de prescription des stupéfiants. Les opinions divergent quant à l'interprétation internationale de la politique suisse en matière de drogue : le représentant de l'OFSP en a une impression plus optimiste que celui de l'OFJ.⁵⁸

Pour sa deuxième réunion de 1998, l'IDAD se consacre presque toute son attention à la révision de la loi sur les stupéfiants. À partir d'un papier de discussion, diffusé quelques jours avant la réunion par l'OFSP, les différentes composantes sont analysées en détail. Le rôle de la répression divise les esprits, la dépénalisation étant discutée. Tandis qu'un représentant remet en question l'opportunité d'une loi cadre au niveau fédéral, un autre déplore le manque d'approfondissement des aspects touchant à la thérapie. L'IDAD se montre soucieux d'inclure le rapport de la CFPD ainsi que l'avis du CNLD dans une version ultérieure du projet.⁵⁹

Comme en 1997, la troisième et dernière réunion de l'année 1998 est supprimée par manque de thèmes à traiter.⁶⁰

CDCT – KKBS (Conférence des délégués cantonaux aux questions de stupéfiants)

Emanant des réunions informelles d'un petit nombre de responsables cantonaux en matière de drogue (BE, SO, auxquels s'ajoutent BS et ZH), la Conférence des délé

54 Ph. Lehmann, "Programme de mesure en vue de réduire les problèmes de drogue II", 5. 9. 1996

55 PV IDAD, 1/1997, 10. 3. 1997

56 PV IDAD, 2/1997, 6. 6. 1997

57 PV IDAD, 1/1998, 28. 1. 1998

58 PV IDAD, 1/1998, 28. 1. 1998

59 PV IDAD, 2/1998, 6. 5. 1998

60 PV IDAD, 2/1998, 6. 5. 1998

gués cantonaux aux problèmes des toxicomanies (KKBS) s'institutionnalise en mars 1994 sous l'impulsion de l'OFSP. Elle est composée par des fonctionnaires cantonaux qui, en représentant les cantons dans les problèmes liés à la drogue, garantissent le contact direct avec "la nomenclature exécutive et administrative interne des cantons".⁶¹ Le statut de la KKBS exige que "les délégués aux toxicomanies aient une fonction de planification, de coordination et de contrôle dans la politique cantonale en matière de drogue, surtout dans les domaines de la prévention, du traitement, de la réduction des risques et de la répression".⁶²

L'objectif que la KKBS se propose est bicéphale : d'un côté, elle soutient ses membres dans la mise en œuvre du modèle des quatre piliers dans les cantons et vise à établir une unité de doctrine pour les mesures de politique en matière de drogue. De l'autre côté, elle se prête à un échange d'informations périodique sur la situation du moment et analyse cette situation afin de déterminer des mesures et des objectifs communs et de se fixer des priorités.⁶³

Au cours des cinq premières réunions en 1994, les conditions cadres des institutions thérapeutiques résidentielles sont au centre de l'attention, suivies par les mesures de "déprivation" de liberté en fin d'assistance sociale. Les délégués cantonaux décident de mettre les évaluations des institutions thérapeutiques à disposition de leurs cantons afin d'éviter le recours à des institutions considérées comme problématiques.⁶⁴

Assurant le secrétariat et finançant une partie des frais de la KKBS, l'OFSP profite également des réunions de ce nouvel organe pour exposer l'état d'avancement de ses propres dossiers. Au même titre que les communications des différents cantons, les informations de l'OFSP font partie du programme de base de toutes les réunions.

Débatant le contre-projet de l'initiative "Jeunesse sans drogue" au cours de la dernière réunion de l'année 1994, les membres de la commission déplorent l'esprit de clocher cantonal du projet. Ils conviennent du fait que, dans le domaine de la drogue, les cantons sont prêts à accorder un rôle plus important à la Confédération.⁶⁵ Lors de la troisième réunion de l'année 1995, la fonction de la Confédération est de nouveau débattue. Le représentant du canton de Zurich déplore le fait qu'après la fermeture du Letten, la Confédération ait à nouveau tendance à se désengager.⁶⁶ Le projet de créer un Comité de liaison en matière de drogue et une structure de coordination (NDA/KDS), exposé par le représentant de l'OFSP, rencontre un certain scepticisme parmi les membres de la KKBS : "ils partagent l'avis qu'un mélange des représentants

61 PV KKBS, 2/95, 23. 5. 1995

62 KKBS statut 23. 9. 1997

63 KKBS statut 23. 9. 1997

64 PV KKBS, 2/94, 4. 5. 1994

65 "Im Drogenbereich könnten die Kantone unter dem Druck der Realitäten durchaus von ihrer üblichen Abschottung gegenüber dem Bund abrücken" (PV KKBS, 6/94, 20. 12. 1994).

66 PV KKBS, 3/95, 23. 5. 1995.

de l'administration (OFSP, OFAS etc) et de la politique est problématique et qu'il faut plutôt intégrer les délégués aux toxicomanies cantonales dans le Comité de liaison (compétence dans le domaine)."⁶⁷

Pendant les sept réunions de l'année 1995, les institutions de thérapie résidentielle continuent à drainer une attention particulière, à côté de sujets variés comme l'ecstasy ou l'évaluation de services à bas seuil.⁶⁸ Au début 1996, la KKBS délègue un membre dans le nouvel organe NDA.⁶⁹ Dans les réunions suivantes, des questions d'audits, de coopération et de coordination dans le domaine de la thérapie sont approfondies en collaboration avec la nouvelle structure coordinatrice dans le domaine, la COSTE.⁷⁰

La création de la plate-forme de coordination et de service en matière de drogue (KDS) en 1996 touche la KKBS de près, l'ancien président de la commission démissionnaire pour assumer cette nouvelle fonction au sein de l'OFSP.⁷¹ Un représentant de l'OFSP résume les objectifs concrets de cette plate-forme lors d'une réunion en 1997 : "Une coordination et une coopération améliorée entre la Confédération, les cantons et les villes, entre les différents départements, ainsi qu'entre les différents organes, doit contribuer à une politique de toxicomanie et de drogue plus efficace."⁷² Cette nouvelle structure coordinatrice a également la tâche de soutenir la KKBS sur le plan administratif.⁷³ Au cours de la même réunion, les délégués cantonaux décident de rédiger une prise de position contre l'initiative 'Jeunesse sans drogue' et de la diffuser sous forme d'un communiqué de presse intitulé : "la KKBS oppose un non catégorique à l'initiative populaire 'Jeunesse sans drogue'"⁷⁴

En 1998, la KKBS prête une attention particulière au sujet du cannabis.⁷⁵ Lors de la troisième réunion de cette année, les délégués cantonaux décident de former un groupe de travail "cannabis", composé de quatre membres et du représentant de la plate-forme, qui se chargent de rédiger un rapport.⁷⁶ La présentation de MaPaDro II par l'OFSP provoque des réactions favorables parmi les membres de la KKBS : ils soutiennent l'engagement de la Confédération tant qu'il est pragmatique.⁷⁷ La dernière réunion de l'année 1998 est consacrée à la campagne contre l'alcool tandis que dans la

67 PV KKBS, 3/95, 23. 5. 1995.

68 PV KKBS, 1/95 à 7/95.

69 PV KKBS, 1/96, 13. 2. 1996.

70 PV KKBS, 4/96, 29. 10. 1996; PV KKBS, 5/96, 10. 12. 1996; PV KKBS, 1/97, 11. 2. 1997.

71 PV KKBS, 2/97, 15. 4. 1997.

72 " Eine verbesserte Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten, zwischen den verschiedenen Departementen sowie unter den verschiedenen Gremien soll zu einer effizienteren Sucht- und Drogenpolitik beitragen ", extrait de PV KKBS, 3/97, 23. 6. 1997

73 KKBS statut 23. 9. 1997.

74 PV KKBS, 3/97, 23. 6. 1997; KKBS, communiqué de presse, juin 1997.

75 PV KKBS, 1/98, 9. 2. 1998.

76 PV KKBS, 3/98, 3. 6. 1998.

77 PV KKBS, 3/98, 3. 6. 1998.

première réunion en 1999, la commission – comptant désormais 22 représentants cantonaux contre 10 lors de son début institutionnalisé – revient sur le sujet le plus amplement débattu au cours des cinq dernières années, à savoir l’organisation, la coordination et le financement des thérapies.⁷⁸

CNLD – NDA (Comité de liaison national en matière de drogue)

La plate-forme de coordination et de service dans le domaine de la drogue, créée sur décision du Conseil fédéral le 24 avril 1996, incorpore une nouvelle conception de l’action des politiques publiques. L’idée qu’un seul acteur puisse résoudre des problèmes complexes est abandonnée au profit d’un raisonnement en réseau. La décision majoritaire y est remplacée par l’argumentation et par la persuasion, et l’intégration verticale substituée par une intégration des acteurs de type horizontal où différents niveaux coopèrent de manière non hiérarchique.

C’est dans cette logique que s’insère le Comité de liaison en matière de drogue (CNLD). Se composant en parts égales (6 membres chacun) des responsables des principales directions administratives de la Confédération, ainsi que des gouvernements des cantons et des Villes, le CNLD est appelé à être l’instance de coopération la plus importante de la Suisse en matière de drogue. Le projet de loi prévoit de fonctions multiples pour ce comité⁷⁹ :

- offrir une plate-forme de dialogue interdisciplinaire en vue de la formation de l’opinion et de la recherche du consensus ;
- développer des stratégies en matière de politique de la drogue qui suivent et qui développent le modèle dit des “ quatre piliers ” ;
- veiller à ce que la documentation, l’information et les instruments pertinents pour la politique de la drogue soient communiqués aux milieux concernés ;
- se charger de l’organisation lors d’actions communes dans des situations particulières ou de problèmes aigus.

En assurant ainsi le lien entre la Confédération, les cantons et les Villes et en rapprochant les positions de la Suisse romande et alémanique, le CNLD a pour tâche première de renforcer le consensus national en matière de politique de la drogue.⁸⁰

Lors de la procédure de consultation en février 1996, la très grande majorité des cantons (22 sur 26) salue l’instauration d’une telle nouvelle structure.⁸¹ Les avis défavorables se fondent sur la lourdeur présumée d’une telle institution (Glaris), ainsi que sur une mise en question de l’utilité générale de ce projet (Saint-Gall). Deux cantons

⁷⁸ PV KKBS, 1/99, 10. 2. 1999.

⁷⁹ DFI, R. Dreifuss, projet, document non-daté.

⁸⁰ BSC, Ph. Lehmann, 1. 12. 1995.

⁸¹ BSC/OFSP, résumé de consultation, 10. 4. 1996.

rejetent l'influence directe des Villes à l'échelle nationale (Saint-Gall, Vaud), tandis que deux redoutent un affaiblissement de la souveraineté des cantons et des villes en la matière, débouchant sur un dirigisme fédéral (Vaud, Valais). Les principaux avis favorables mettent l'accent sur le fait que le projet suit logiquement la ligne de la politique "des quatre piliers" du Conseil fédéral et expriment le souhait que la Confédération influe de plus en plus directement sur la politique en matière de drogue, tout en respectant les compétences cantonales et municipales. Un même commentaire concernant le NDA est répété 16 fois : "il faut établir la jonction avec les instances existantes, mais définir et délimiter avec davantage de précision les tâches et les rôles".⁸²

La grande majorité des avis étant en faveur d'une instance de coordination, le Conseil fédéral décide d'instaurer le CNLD comme partie intégrante de la plate-forme de coordination et de service dans le domaine des drogues le 24 avril 1996. Par la suite, les 18 membres sont nommés et ils se réunissent pour la première fois le 2 décembre 1996.

Lors de cette première réunion, la conseillère d'Etat zurichoise, Verena Diener, est élue présidente. Les différents participants expriment leurs attentes par rapport aux objectifs et aux tâches du CNLD : un échange d'informations plus intensif entre les différentes régions et les différentes instances de la Suisse est considéré comme prioritaire afin de rapprocher les différentes positions. Les problèmes et les expériences des Villes dans le domaine de la drogue doivent rencontrer une plus grande attention. Plusieurs membres insistent sur la nécessité d'une législation fédérale commune en matière de police. La participation active dans la campagne contre l'initiative populaire "Jeunesse sans drogue" est mentionnée comme un autre objectif prioritaire. Un intervenant se demande pourtant si le nombre d'objectifs que s'est proposé le CNLD n'est pas démesuré pour seulement deux sessions par année.⁸³

Dès la première réunion en 1997, le 21 février, les représentants informent sur les dernières mesures prises et les derniers problèmes rencontrés dans leurs régions ou domaines respectifs, ce qui va devenir coutumier. Outre l'élection de Pierre Tillmanns, conseiller municipal de Lausanne, comme président suppléant du CNLD, c'est le rôle et l'interprétation de la répression dans la politique de la drogue qui concentre le plus d'attention. Plusieurs participants déplorent la mauvaise coordination entre la police des différents cantons et insistent sur son manque d'unité de doctrine en la matière.⁸⁴ Le comité se met d'accord pour intégrer cette préoccupation dans un papier stratégique où il explicite sa position à l'égard de la politique "des quatre piliers" - ceci dans l'intention d'expliquer son rejet de l'initiative "Jeunesse sans drogue".

Mandaté pour rédiger un tel document, le secrétariat de la plate-forme de coordination et de service dans le domaine de la drogue résume la position du CNLD comme suit : "le CNLD entreprend, dans la mesure de ses compétences et ceci à tous les ni

82 BSC/OFSP, résumé de consultation, 10. 4. 1996, p. 2.

83 PV CNLD, 1/1996, 2. 12. 1996.

84 PV CNLD, 1/1997, 21. 2. 1997.

veaux, un maximum d'efforts pour populariser la politique des quatre piliers menée en Suisse en matière de drogue... (car cette) politique adoptée à l'heure actuelle s'oriente fermement à partir de la réalité des faits. Elle est pragmatique, réalisable et d'un coût abordable... ; elle bénéficie d'un large soutien dans l'opinion de la population suisse... ; elle génère et assure constance et cohérence."⁸⁵ Sous répression, il écrit : " Le CNLD recommande aussi de développer des législations policières et des règles de procédures pénales dans l'ensemble du pays. "⁸⁶ Ce document représente également la prise de position du CNLD dans la campagne contre " Jeunesse sans drogue " et qui sera une année plus tard transformé en instrument contre l'initiative " Droleg ".

Lors de la deuxième et de la troisième réunion du CNLD en 1997 (11 avril et 18 août 1997), la votation de " Jeunesse sans drogue " se trouve au centre de l'intérêt. La décision y est prise que la présidente et le président suppléant organisent une conférence de presse pour communiquer le rejet de l'initiative populaire par les villes et les cantons. Face à l'importance que le CMLD accorde à la campagne, un membre exprime la crainte que le Comité donne l'impression d'avoir été fondé uniquement en vue de la votation " Jeunesse sans drogue ".⁸⁷ Au cours de la troisième réunion en 1997, un représentant respectivement de l'Office fédéral de la Santé publique (OFSP) et de la Police (OFP) inaugurent la coutume d'informer les membres du CNLD sur les diverses actions entreprises par l'Administration fédérale en la matière.

Lors de la première réunion en 1998 (3 avril 1998), un représentant de la Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies (CDVT) vient compléter le CNLD et rejoint ainsi un membre déjà intégré de la conférence des cantons (KKBS) : le CNLD renforce son réseau. Pendant la communication des expériences récentes des différentes régions, un intervenant rappelle l'importance d'une politique commune à l'aide de l'exemple dit du " tube de moutarde "⁸⁸ : si une ville ou une région change de politique et renforce le pilier " répression " au détriment des trois autres piliers, les villes ou les régions limitrophes en subissent le coût sous forme d'afflux accru de toxicomanes. Les représentants des villes insistent ainsi sur la nécessité d'appliquer la politique des quatre piliers de manière équilibrée dans tous les cantons et dans toutes les villes.⁸⁹

85 CNLD, " La politique des 4 piliers adoptée par la Suisse en matière de drogue ", document non-daté, p. 1.

86 CNLD, " La politique des 4 piliers adoptée par la Suisse en matière de drogue ", document non-daté, p. 2.

87 PV CNLD, 2/1997, 11. 4. 1997

88 PV CNLD, 1/1998, 3. 4. 1998

89 Une des fonctions principales du CNLD devraient ainsi consister en la tentative de surmonter ce qui est une forme de dilemme du prisonnier : en n'offrant presque pas de service à bas seuil et en insistant sur la répression, le canton de Thurgovie refoule ses toxicomanes vers les villes limitrophes comme Winterthur qui – en mettant à disposition une infrastructure adaptée - supportent les coûts de la non-coopération thurgovienne.

Avec la révision de la loi sur les stupéfiants, c'est le financement des thérapies qui retient le plus d'attention lors de cette même réunion : le représentant de la plateforme drogue formule l'objectif que l'Office fédéral de la Santé publique (OFSP) et l'Office fédéral des Assurance sociales (OFAS) rédigent ensemble un rapport sur le financement des thérapies à l'attention de Mme Ruth Dreifuss.⁹⁰ Le sujet des subventions des différentes institutions provoque un nombre d'interventions et de questions. Deux représentants de l'OFSP et de l'OFAS closent la séance en informant sur les dernières évolutions dans leurs domaines.

La deuxième réunion de 1998 (le 25 juin) tourne autour du problème de l'alcool. Les représentants des villes et des cantons informent sur la situation et sur les actions entreprises en la matière dans leurs régions respectives, tandis qu'un représentant de l'OFSP explique la vision de l'administration fédérale. Le CNLD décide de prendre position à l'égard de l'alcool en adressant une lettre au Conseil fédéral.⁹¹ Une seconde discussion est consacrée à l'initiative populaire "Droleg" : le Comité décide de s'engager dans la campagne. Le papier stratégique déjà existant sur la politique des quatre piliers sera adapté pour expliquer le rejet de l'initiative par le CNLD. L'ordonnance sur la prescription médicale d'héroïne y est également discutée par les membres du CNLD, car elle suscite particulièrement deux préoccupations : une relative au financement, l'autre liée à l'attribution des compétences entre les cantons et les villes.⁹²

Dans la dernière réunion de l'année 1998, Mme Verena Diener accepte de rester présidente pour assurer une certaine continuité. La proposition, déjà émise lors d'une session précédente, d'introduire une obligation de permission pour la culture du cannabis revient sur le devant de la scène. Mais, bien que défendue par divers représentants de la police et de la justice, la majorité des membres du CNLD se prononce contre une telle obligation.⁹³ La décision est prise de clore le débat en rédigeant une lettre d'information et de sensibilisation à l'attention du Conseil fédéral. Le CNLD y insiste sur la nécessité d'une discussion globale de la problématique du chanvre avant d'introduire d'une obligation de permission pour les cultures de cannabis.⁹⁴

Les opinions sont unanimes au sujet de l'initiative "Droleg" : l'OFSP est mandaté pour développer une prise de position du CNLD, destinée à la presse. Il y écrit que " le CNLD soutient résolument la politique des quatre piliers de la Confédération qui a fait ses preuves et que le peuple et les cantons ont entérinée en rejetant, en septembre 1997, l'initiative populaire " Jeunesse sans drogue ".⁹⁵

⁹⁰ PV CNLD, 1/1998, 3. 4. 1998

⁹¹ PV CNLD, 2/1998, 25. 6. 1998

⁹² PV CNLD, 2/1998, 25. 6. 1998

⁹³ PV CNLD, 3/1998, 17. 8. 1998

⁹⁴ CNLD, P. Minder, lettre au Conseil fédéral, 10. 9. 1998

⁹⁵ CNLD, Communiqué de presse, 19. 10. 1998

Dans l'évaluation des vingt premiers mois d'existence du CNLD, le sentiment de satisfaction et la volonté de continuer prédominent parmi les différents membres. Avouant avoir été sceptiques au début, le représentant de l'OFSP se déclare plus optimiste. Selon lui, cette instance de coordination – qui émanait du souhait des villes – se caractérise par sa cohérence et son fonctionnement en réseau ; il affirme que la discussion entre les différentes échelles est rare en Suisse. Le président suppléant s'étonne du fait que les différents membres du CNLD soient toujours d'accord. Une autre représentante attribue au CNLD le maniement le plus pragmatique de la politique de drogue.⁹⁶

Comme en 1997, la quatrième et dernière réunion de l'année est supprimée par manque de thèmes “ mûrs à traiter ” (selon la communication de la présidente).

PDUVS – DSSV (Plate-forme drogue de l'Union des villes suisse)

En contact direct et quotidien avec les problèmes liés aux drogues, les villes présentent les acteurs principaux dans l'application de toute politique en matière de drogue. Afin de renforcer leur poids dans la politique de drogue, l'Union des villes suisses décide d'instaurer une plate-forme drogue (Plate-forme drogue de l'Union des villes suisses - PDUVS) le 3 décembre 1991.⁹⁷ Réunissant les représentants exécutifs de 16 villes, ce nouvel organe vise à améliorer la coordination et la coopération, ainsi qu'à stimuler l'échange d'information entre les villes.

En août 1994, l'Union des villes suisses soumet au Conseil fédéral un petit programme avec trois exigences : (1) révision de la loi fédérale sur les stupéfiants, (2) élargissement de la prescription contrôlée de drogues, (3) création d'un organe consultatif en matière de drogue qui intègre les villes.⁹⁸ Le gouvernement entreprend rapidement des démarches pour satisfaire les deux premières propositions. La dernière exigence aboutit deux ans plus tard - par le biais du modèle zurichois - dans la création du Comité national de liaison dans le domaine de drogue (NDA), organe qui donne aux villes un accès direct au niveau fédéral, leur réservant six sièges.

Les membres des exécutifs des moyennes et grandes villes continuent à se réunir deux fois par année dans le cadre de la Plate-forme drogue de l'Union des villes suisses (PDUVS), avec un ordre du jour contenant la révision de la loi sur les stupéfiants, les questions autour d'ecstasy, la promotion des services à bas seuil, la première réunion du NDA, les deux votations populaires JsD et Droleg, ainsi que des informations de l'OFSP.⁹⁹ En 1997, la PDUVS continue à s'occuper des campagnes en vue de JsD et Droleg : dans un communiqué de presse, elle prend position contre l'initiative po

96 PV CNLD, 3/1998, 17. 8. 1998

97 “ Drogen- und sozialpolitische Offensive ”, *Neue Zürcher Zeitung*, 24. 6. 1995.

98 “ Drogen- und sozialpolitische Offensive ”, *Neue Zürcher Zeitung*, 24. 6. 1995; Schweizerischer Städteverband, *Drogenproblematik*, 19. 4. 1995, Bern.

99 PV DSSTV, 1/96, 6. 6. 1996; PV DSSTV 2/96, 15. 11. 1996.

pulaire JsD.¹⁰⁰ Lors des deux réunions de cette année, les mesures dites de contrainte dans le droit des étrangers sont débattues et les informations de l'OFSP, de l'OFP, ainsi que du NDA sont institutionnalisées.¹⁰¹ En 1998, les exécutifs des villes se réunissent à deux reprises, s'occupant de la coopération entre la police et le social dans le domaine des scènes illégales, de l'ecstasy et de la prescription médicale de l'héroïne dans le contexte de l'arrêté fédéral urgent. Les mesures de contrainte dans le droit des étrangers demeurent au centre de l'attention.¹⁰²

La plate-forme drogue de l'Union des villes suisses reste active en 1999 : dans un communiqué de presse, elle prend position pour la continuation de la prescription médicale d'héroïne, recommandant l'acceptation de l'arrêté fédéral aux urnes.¹⁰³

CDVT – SKBS (Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies)

En même temps que les exécutifs des villes institutionnalisent l'échange et la coordination en matière de toxicomanie, les hauts fonctionnaires municipaux commencent à intensifier la collaboration en instituant en 1991 la "Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies" (CDVT). Au volet politique s'ajoute le volet des experts administratifs. Destinée aux hauts fonctionnaires municipaux, la CDVT intègre - à l'opposé de son homologue au niveau cantonal, la KKBS - les représentants de tous les quatre piliers du modèle suisse, exigeant explicitement que chaque ville participe avec trois membres, un chacun pour le social, la santé et la police.¹⁰⁴

La CDVT se donne cinq objectifs : (1) l'échange d'informations, (2) le flux d'informations entre les membres administratifs et les exécutifs politiques, (3) la formation continue des membres, (4) l'approfondissement des thèmes principaux, en particulier la coopération entre le social, la santé et la police, (5) le contact personnel entre les membres.¹⁰⁵ Parmi les principes de la CDVT se trouvent l'abstention de tout travail de relations publiques et de prise de position, afin de garder la distinction entre l'organe politique, la PDUVS, et l'organe d'experts qu'est la CDVT.

Les membres de la CDVT se réunissent deux fois par année, dont une réunion inclut un bloc de formation. L'ordre du jour type suit un programme institutionnalisé : avant toute réunion, les représentants de différentes villes sont tenus d'envoyer au secrétariat, assumé par la plate-forme drogue à l'intérieur de l'OFSP, une demie page, informant sur l'état des choses au niveau de la santé, du social et de la police. Ces in

¹⁰⁰ DSSTV, *Drogenplattform gegen Initiative "Jugend ohne Drogen"*, Mediencommuniqué, Bern, 18. 4. 1997.

¹⁰¹ PV DSSTV, 1/97, 18. 4. 1997; PV DSSTV 2/97, 14. 8. 1997.

¹⁰² PV DSSTV, 1/98, 29. 1. 1998; PV DSSTV 2/98, 21. 8. 1998.

¹⁰³ AP, *Städteverband befürwortet Heroinabgabe*, Bern, 20. 5. 1999.

¹⁰⁴ SKBS, *Struktur und Arbeitsweise der SKBS*, Zürich, 1. 2. 1996

¹⁰⁵ SKBS, *Struktur und Arbeitsweise der SKBS*, Zürich, 1. 2. 1996

formations - appelées “Städteflash” - complètent celles provenant de la PDUVS, de la KKBS, de *European Cities on Drug Policy* (ECDP) et de l’OFSP, permettant ainsi une mise à jour très large.¹⁰⁶

Déjà en 1994, discutant de l’avenir de la CDVT, les membres de la CDVT mettent en évidence un atout de la CDVT : l’intégration dans la Conférence des deux camps souvent antagonistes, du social et du répressif.¹⁰⁷ Lors des réunions suivantes, cet aspect particulier demeure, à côté de l’échange d’information, au centre de l’attention, alors que la coopération entre la police et les services sociaux est le thème d’un bloc de formation.¹⁰⁸ La suppression des scènes ouvertes et la violence urbaine sont débattues au même titre que les mesures fédérales destinées à enrayer le commerce des drogues illégales. Lors de sa dernière réunion en 1998, la CDVT se penche sur le phénomène des scènes d’alcooliques punks.¹⁰⁹

¹⁰⁶ PV SKBS 1/96, 1. 2. 1996; SKBS, *Struktur und Arbeitsweise der SKBS*, Zürich, 1. 2. 1996

¹⁰⁷ PV SKBS 2/94, 7. 7. 1994.

¹⁰⁸ PV SKBS 1/98, 19/20. 3. 1998.

¹⁰⁹ PV SKBS 2/98, 22. 10. 1998

Annexe 2 : liste des personnes interviewées

Cantons

- 1 Jörg Schild; Regierungsrat Police BS
 - 2 Dominik Schorr ; Kantonsarzt, Liestal BL
 - 3 Attilio Stoppa; Delegierter für Drogenfragen, Gesundheitsdirektion ZH
 - 4 Heidi Bendel, Gesundheits- und Sozialdepartement LU
 - 5 Andreas Basler, Sekretär Erziehungs-Direktoren-Konferenz EDK ; Erziehungsdepartement AG
 - 6 Mario Pajarola, Kantonsarzt GR
 - 7 Rolf Ritschard; Vorsteher Dep. des Innern SO
 - 8 Thomas Kessler, Delegierter. für Migrations- und Integrationsfragen BS
 - 9 Jakob Beglinger, ;Kantonales Sozialamt GL
 - 10 Ernst Zürcher, Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren
 - 11 Stéphanie Mörkofer-Zwez, Vorsteherin Gesundheitsdepartement AG
 - 12 Markus Jann ;Drogenbeauftragter Kt. BE
 - 13 Jean-Daniel Barman, Directeur Ligue Valaisanne contre les Toxicomanies
 - 14 Eric Toriel, Hospices cantonaux, VD
 - 15 Urs Rechtsteiner, Sûreté Genève
 - 16 Danielle Lecomte, Département de l'instruction publique ; Office de la jeunesse, Genève
 - 17 Matteo Ferrari, Dipartimento delle opere sociali TI
 - 18 Gaby Colombo, Dipartimento delle opere sociali ;Gruppo Operativo Droga TI
 - 19 Michel Gönczy, Direction générale de l'action sociale GE
 - 20-I François Van der Linde, Amt für Gesundheitsvorsorge SG
 - 21-I Verena Diener, Gesundheitsdirektorin ZH
-

Villes

- 22 Manfred Linke, Verwaltung Soziale Dienste, St. Gallen
 - 23 Ernst Wohlwend, Vorstand Departement Soziales, Winthertur
 - 24 Esther Maurer, Vorsteherin Polizeidepartement Zürich
 - 25 Anne Lévy, Fürsorge- und Gesundheitsdirektion Bern
 - 26 Rosann Waldvogel, Leiterin ambulante Drogenhilfe Zürich
 - 27 Michael Herzig, Sozialamt Zürich
 - 28 Pierre Tillmanns, Conseiller municipal, Lausanne
 - 29 Pierre-Yves Carnal, Fürsorgedirektion Delémont
 - 30 Christoph Roost, Verein für Jugendprobleme und Suchtmittelfragen, Schaffhausen
 - 31 Marcel Cotting, Centre de Prévention et de Traitement de la Toxicomanie, La Chaux-de-Fonds
 - 32-I Urs Geissmann, Generalsekretär Schweiz. Städteverband
 - 33-I Ursula Begert, Gesundheits- und Fürsorgedirektorin, Berne
-

Confédération

- 34 Felix Gutzwiler, Institut für Sozial- und Präventivmedizin
 - 35 Valentin Rorschacher, BAP
 - 36 Ruth-Gabv Vermot-Mangold ; Hekate – Conseillère nationale
 - 37 Rosmarie Dormann, Conseillère nationale
 - 38 Claude Frey, Conseiller national
 - 39-I Ueli Minder, OFSP – Plate-forme
 - 40-I Philippe Lehmann, Section intervention drogue OFSP
 - 41-I Anton Widmer, Directeur BAP
 - 42-I Martin Buechi, Grundlagenforschung ;OFSP
 - 43-I Christian Buschan, BAP – Plate-forme
 - 44-I Thomas Zeltner, Directeur BAG
-

Autres acteurs

- 45 Gérald Progin Secrétaire du GREAT
 - 46-I Jean-Pierre Monti, Generalsekretär Verband Schweizerischer Polizeibeamter VSPB
 - 47-I Ueli Simmel, Directeur COSTE
 - 48-I Ueli Liechti, Co-Präsident Verein Schweizerischer Drogenfachleute VSD
 - 49-I Anne-Catherine Ménétrety, ISPA, Conseillère nationale
 - 50-I Michel Graf, Co-président GREAT
-

Le I indique qu'un entretien en profondeur a eu lieu