

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Joëlle Minacci et consorts au nom d'Ensemble à gauche et POP - Un retour sur la politique des quatre piliers implémentée dans le Canton de Vaud (25_INT_96)

Rappel de l'intervention parlementaire

Le deal de rue occupe régulièrement l'espace politique et médiatique dans le Canton avec un regard répressif prédominant (annonces d'augmentation des interventions policières, mesures d'éloignement de périmètre, propositions de dispositifs de vidéosurveillance, construction de prison, renvoi des personnes, etc.).

Le deal de drogue s'inscrit dans la problématique plus large des addictions. La Stratégie Nationale Addictions et, en particulier, la politique des quatre piliers, constitue la base de l'action cantonale dans ce domaine. Cette politique comporte deux caractéristiques. Premièrement, elle ne se concentre pas seulement sur les drogues illégales¹ et englobe l'ensemble des comportements addictifs. Deuxièmement, les consommateur·ice·s ne sont plus considérés comme des criminel·le·s et la toxicodépendance est reconnue comme une maladie². En d'autres termes, la problématique des addictions concerne la société dans son ensemble et non les individus pris isolément³.

Ce changement de point de vue consiste en un élargissement de la perspective sur les drogues, autrefois vues simplement comme un vice ou délit individuel, aujourd'hui comme un comportement induit largement par les « conditions générales offertes par la société »⁴. Cette perspective a permis de résoudre la grave crise des opiacés dans les années 1980-1990 (on pense spécifiquement à la situation zürichoise).

La politique fédérale des quatre piliers s'appuie sur la prévention, la thérapie, la réduction des risques, la réglementation et l'application de la loi. Historiquement, la politique des quatre piliers a été développée non pas pour garantir une application stricte de la LStup, à l'époque uniquement répressive, mais pour compléter celle-ci, incapable de faire face à la crise des opiacés. L'intégration de mesures abordant le problème des drogues sous un angle social plutôt que répressif a fait ses preuves⁵.

Comme le démontre le rapport du Conseil Fédéral sur l'avenir de la politique suisse en matière de drogue, le modèle répressif dur n'est pas souhaitable. Celui-ci coûte non seulement extrêmement cher mais surtout s'avère avoir des répercussions négatives. Un modèle purement répressif a pour effet d'augmenter les risques sanitaires liés à la qualité des substances ; d'isoler socialement les consommateur·ice·s en stigmatisant leur addiction et de faire perdre tout contrôle sur le marché.

En matière de répression, la situation vaudoise actuelle est particulièrement préoccupante. Alors même que le principal objectif de la politique des 4 piliers est d'élargir les champs d'actions au-delà de la répression, des dires du CE, « l'aspect répressif a été une priorité par rapport aux autres stratégies des 4 piliers »⁶. Tant et si bien qu'il se heurte aujourd'hui à ses propres limites : lenteur de la chaîne pénale, surpopulation carcérale, persistance du deal de rue.

D'une part, la question de la disproportion des moyens mobilisés pour la répression se pose. Comme il atteint ses limites logistiques et techniques, il est évident que l'axe répressif tel qu'il est appliqué n'offre pas de solution à long terme. Une stratégie plus transversale doit par conséquent être mise en place. Celle-ci passe nécessairement par des investissements plus importants dans les autres piliers, mais aussi par une meilleure coordination des différents champs d'actions. En effet, la stratégie fédérale ne manque pas de le rappeler, la consommation de drogue n'est pas un simple acte illicite isolé mais le résultat d'une multitude de facteurs sociaux qui « engagent la société toute entière »⁷. Ainsi, non seulement le développement d'autres réponses que la répression, mais aussi toutes politiques qui

améliorent les conditions de vie en société ont une influence sur les addictions, dont spécifiquement la consommation de substances illicites. Le développement du filet social permet lui aussi d'éviter le développement des conditions socio-économiques propices à la consommation et au trafic de petite envergure⁸.

D'autre part, une meilleure coordination des autres piliers conduit à une reconsideration de la signification de la répression. Actuellement, comme en témoigne l'opération STRADA, le pilier répression consiste d'abord en l'augmentation de la quantité et de l'efficacité des arrestations et des condamnations de petits trafiquants. En plus de mobiliser une masse considérable de moyens logistiques, bureaucratiques et juridiques, cette approche a un effet limité. Le marché noir s'adapte rapidement et ne disparaît pas, voir se renforce en s'organisant contre les interventions policières. Force est de constater que cette méthode ne porte pas ses fruits et risque sur le long terme d'avoir des effets contre-productifs. Pis, selon l'analyse des réponses au deal de rue à Lausanne par l'École des Sciences Criminelles, la situation est telle qu'elle induit une « pression sociale, médiatique, et politique » disproportionnée sur la police, dont on attend qu'elle résolve un problème qu'elle ne peut raisonnablement résoudre⁹.

Pour satisfaire ces attentes populaires et politiques, la police est incitée à « arrêter un dealer, et saisir la quantité de drogue qu'il détient, [plutôt] que de s'assurer de la tranquillité et de l'accessibilité de l'espace public »¹⁰. L'approche préconisée par l'étude et consistant plutôt à « occuper l'espace » est insuffisamment appliquée. Pourtant, elle s'avère particulièrement efficace pour répondre au principal problème attribué au deal de rue : le sentiment d'insécurité. Des dires mêmes des policier-ères, la distinction entre ces deux approches est confuse en leur sein.

En outre, la Stratégie Nationale Addictions ne se résume pas aux quatre piliers. Elle intègre également quatre champs d'action transverses : la coordination, la connaissance, la sensibilisation et la politique internationale. La mise en réseau et la collaboration des différents acteurs sont des aspects particulièrement critiques dans notre canton et dont l'insuffisance ressort à plusieurs reprises¹¹. Sortir de la logique simplement punitive de la police, ou comme le résume l'ESC « apprendre à gérer le trafic de drogue plutôt que de simplement le combattre »¹², est indispensable pour l'intégrer dans une coordination plus large.

A la suite de l'appel des communes de Vevey, Yverdon et Lausanne, le Conseil d'Etat a annoncé prendre des mesures dans les champs répressifs et sociosanitaires, mais ce sont principalement les mesures répressives qui ont depuis fait l'objet d'une visibilité accrue, que cela soit en termes d'annonces et de bilan. La présente interpellation souhaite un retour plus global et détaillé sur la mise en œuvre de la politique des quatre piliers avec un retour également sur les mesures proposées par le Conseil d'Etat.

J'ai donc l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. *Quels sont les coûts estimés de chacun des quatre piliers de la stratégie addiction dans le canton de Vaud ?*
2. *Une analyse du rapport coûts / résultats de chacun des piliers existe-t-elle ?*
3. *Si oui, quelles en sont les conclusions ?*
4. *Comment le CE interprète-t-il le rôle de la police dans la stratégie des quatre piliers ?*
5. *Comment le CE entend-il intégrer la police dans une stratégie coordonnée contre les addictions ?*
6. *Le CE entend-il renforcer la politique des quatre piliers malgré le contexte budgétaire de restrictions, en regard des situations vécues par plusieurs villes du Canton ?*
7. *Vu le constat du constat du Conseil d'Etat en 2022, à savoir que le volet répressif avait atteint ses limites et qu'il fallait désormais davantage investir les autres piliers, avec quelle vision et stratégie entend-il déployer la politique des quatre piliers, en regard des situations et expériences de terrain vécues par plusieurs communes du Canton et de la Stratégie Nationale Addictions ?*

Notes de bas de page

¹ Stratégie nationale addictions, Conseil Fédéral, p.24.

² Id., p. 19.

³ Id., p. 46.

⁴ Id., p. 48.

⁵ Id., p. 19. À ce titre, il est bon de rappeler que les buts de la LStup (Art. 1) se placent d'emblée sous l'angle socio-sanitaire et n'ont aucune intention punitive.

⁶ Empl - Deal de rue, Conseil d'Etat, p. 35.

⁷ Stratégie nationale addictions, Conseil Fédéral, p.24.

⁸ Id., p. 41.

⁹ Rapport deal de rue, École des Sciences Criminelles, p.13.

¹⁰ Id., p.14.

¹¹ Id., pp. 14-16 & EMPL - Deal de rue, p. 19.

¹² Rapport deal de rue, École des Sciences Criminelles, p.16.

Références

1. Stratégie Nationale Addictions 2017-2024 (prolongé jusqu'en 2028). Berne : Office fédéral de la santé publique, novembre 2015. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/nat-gesundheitsstrategien/nationale-strategie-sucht/stategie-sucht.pdf.download.pdf/Strat%C3%A9gie%20nationale%20Addictions.pdf>.
2. Avenir de la politique suisse en matière de drogue. rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.4076, Rechsteiner Paul, 12.12.2017. Berne : Conseil Fédéral, 28 avril 2021. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/npp/sucht/drogenpolitik/bericht-po-rechsteiner.pdf.download.pdf/bericht-po-rechsteiner.pdf>.
3. Esseiva Pierre, Burkhardt Christine, Zobel Frank. Rapport Deal de rue, une comparaison des approches développées dans trois villes suisses vis-à-vis de la vente de stupéfiants dans l'espace public. Lausanne : École des Sciences Criminelles, 19 décembre 2018. https://grea.ch/wp-content/uploads/files/rapport_sur_le_deal_de_rue_lausanne.pdf.
4. EMPL modifiant la Loi pénal vaudoise du 19 décembre 1940 et réponses aux interventions parlementaires «deal de rue» (21_LEG_120). Lausanne : Conseil d'Etat VD, septembre 2018. <https://sieldocs.vd.ch/ecm/app18/service/siel/getContent?ID=2074949>.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Quels sont les coûts estimés de chacun des quatre piliers de la stratégie addiction dans le canton de Vaud ?

Le Conseil d'Etat ne dispose pas d'une analyse détaillée des coûts des mesures déployées dans chacun des quatre piliers dans le canton de Vaud. Une telle estimation nécessiterait une étude approfondie. Cela étant, les informations suivantes peuvent être fournies.

La stratégie du Canton de Vaud en matière de stupéfiants s'appuie sur les quatre piliers définis par la Confédération, à savoir : (1) promotion de la santé, prévention et repérage précoce ; (2) thérapie et conseil, (3) réduction des risques et des dommages et (4) Réglementation et exécution de la loi (répression). Ces domaines d'intervention sont larges et donnent lieu à diverses prestations délivrées par différents prestataires lesquels recourent à plusieurs sources de financement (subventions, prestations générales, assurances sociales, fonds dédiés). Ainsi, il n'est pas possible de chiffrer les coûts sur territoire vaudois de manière exhaustive et consolidée. A titre d'exemple, les coûts à la charge de l'Etat de Vaud pour le pilier « prévention » s'élèvent environ à 2,4 millions de francs. Ce montant couvre toutes les prestations cantonales de prévention, de repérage et d'intervention précoce relevant du domaine des addictions. Il comprend le programme de prévention des conduites addictives en milieu scolaire, le programme Night Life (prévention en milieu festif), le programme DEPART du CHUV (en faveur des adolescent-e-s concerné-e-s par les substances psychoactives et les écrans), ainsi que les subventions versées à Addiction Suisse, à l'association CIAO.ch et au Groupement romand d'études sur les addictions (GREA). Ces coûts ne comprennent toutefois pas le travail de prévention d'autres partenaires, en particulier les communes ou les polices.

Les coûts à la charge de l'Etat de Vaud pour le pilier « thérapie et conseil » s'élèvent environ à 50,5 millions de francs. Ce montant comprend les prestations d'intérêt général versées au CHUV et à la Fondation de Nant pour couvrir les charges non couvertes par l'assurance maladie. Il comprend également les subventions versées aux établissements socio-éducatifs spécialisés (ESE) dans le traitement des addictions (postcures) ainsi qu'aux établissement psycho-sociaux médicalisés (EPSM) ayant une mission de réduction des risques et d'engagement dans le suivi des addictions. Il comprend enfin les suivis addictologiques ambulatoires proposés par les institutions œuvrant dans le domaine de l'addiction (alcoologie comprise).

Le pilier « réduction des risques et des dommages » engendre des coûts à hauteur de 4,4 millions de francs. Ils comprennent les subventions versées aux cinq centres d'accueil à bas seuil (CABS) du canton, au Programme cantonal de réduction des risques (remise de matériel stérile) et au programme de Drug checking (analyse chimique des substances et consultation individuelle pour les consommateurs). A noter que tous les CABS reçoivent aussi des subventions de la part des communes et/ou des régions d'action sociale (buts optionnels), ce montant n'est donc pas exhaustif.

En 2024, le fonds pour la prévention et la lutte contre les addictions a également soutenu des projets pour un montant d'environ 900'000 de francs.

Concernant le pilier répressif, le coût est difficile à chiffrer puisqu'en plus des ETP dédiés exclusivement à la lutte contre le trafic de stupéfiants (effectifs des brigades des stupéfiants et autres polices judiciaires, effectifs uniformés dédiés), d'autres coûts doivent être pris en considération comme ceux liés aux interventions des patrouilles en cas d'appel au 117, aux places de détention, aux renvois ou encore au travail du Ministère public. Il n'est ainsi pas possible d'estimer les montants consacrés au pilier répressif sur territoire vaudois dans le cadre de cette interpellation.

2. Une analyse du rapport coûts / résultats de chacun des piliers existe-t-elle ?

Le Canton n'a pas procédé à ce jour à une analyse approfondie globale du rapport coût / résultats, la difficulté étant de qualifier de manière précise et spécifique le résultat attendu. En effet, l'addiction se présentant fréquemment sous forme de maladie chronique, le résultat ne peut pas se définir uniquement en termes de guérison, mais doit s'apprécier aussi en termes de stabilisation, de réduction des risques et des dommages, ainsi que d'amélioration de la qualité de vie des personnes concernées. Ces dimensions sont, par nature, plus complexes à mesurer de manière standardisée. Il s'agirait aussi de définir le seuil admis comme problématique, certains consommateurs étant totalement insérés (travail, indépendance financière, ...) tout en bénéficiant de certaines prestations. La politique du canton en

matière d'addictions est néanmoins soigneusement monitorée et évaluée en ce qui concerne les domaines financés, tant sur le plan de la mise en œuvre que de la pertinence par rapport aux besoins de la population. Ce suivi permet d'assurer une adaptation continue des interventions, dans une perspective de santé publique. Les résultats de ces travaux sont régulièrement publiés sur le site Infosan.ch et sur les pages addiction de l'Etat de Vaud ainsi que sur le site d'Unisanté. On y trouve par exemple les résultats des enquêtes annuelles menées dans les centres à bas seuil, les analyses secondaires des enquêtes menées en population générale sur le thème des addictions, ainsi que des études thématiques sur des questions particulières.

En 2023, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales a publié une étude passant en revue les dispositifs d'aides en cas d'addiction dans les cantons. Il ressort de cette étude que l'offre vaudoise couvre l'ensemble des champs de la politique des quatre piliers. Elle est diversifiée et fait l'objet d'un pilotage structuré¹.

3. Si oui, quelles en sont les conclusions ?

Voir réponse à la question 2.

4. Comment le CE interprète-t-il le rôle de la police dans la stratégie des quatre piliers ?

Le rôle principal de la police dans les quatre piliers est celui de la répression, conformément à la LStup. Toutefois, le rôle de la police ne se limite pas à l'aspect répressif puisqu'elle est l'un des partenaires indispensables pour apaiser l'espace public. Selon les expériences des villes suisses-allemandes, la police peut adopter également une approche sociale vis-à-vis des usagers lorsque la situation l'exige. De la même manière, le Conseil d'Etat attend des acteurs socio-sanitaires de pouvoir adopter un rôle plus directif vis-à-vis des consommateurs lorsque cela s'avère nécessaire pour rappeler les règles de savoir-vivre dans l'espace public.

5. Comment le CE entend-il intégrer la police dans une stratégie coordonnée contre les addictions ?

La police est d'ores et déjà intégrée et fait pleinement partie de la stratégie des quatre piliers. Elle est un partenaire indispensable de la politique des quatre piliers tant au niveau cantonal qu'au niveau communal et participent activement aux groupes de travail des différents projets.

6. Le CE entend-il renforcer la politique des quatre piliers malgré le contexte budgétaire de restrictions, en regard des situations vécues par plusieurs villes du Canton ?

Le Conseil d'Etat a mis en place un plan d'action sur cinq ans en 2022 et les coûts prévus sont maintenus. Récemment, le Conseil d'Etat a renforcé ses mesures au niveau sécuritaire avec notamment de nouvelles opérations de police avec du personnel uniformé, en plus des opérations lancées fin 2024-début 2025 et des nouvelles places de détention. Au niveau socio-sanitaire, la consommation de crack tend à éloigner les consommateurs du système de santé et à provoquer des ruptures de suivi. Ce problème nécessite par conséquent une adaptation de la réponse sanitaire. Le Conseil d'Etat a ainsi décidé de renforcer la chaîne de soins en créant des unités de soins intensifs communautaires (USIC) dans les régions les plus impactées, à savoir la région lausannoise, Yverdon-les-Bains, et Vevey-Montreux. Leur déploiement a déjà commencé à Lausanne et se poursuivra au Nord et à l'Est dans les mois qui viennent. Le Conseil d'Etat suit la situation avec grande attention et évaluera la nécessité de prendre des mesures supplémentaires.

¹ Stremlow, J. ; Eder, M. ; Knecht, D. ; Wyss, S. (2023). Les bases du pilotage (inter-)cantonal de l'aide psychosociale et sociopédagogique dans le domaine des addictions. Rapport final. Haute école spécialisée de Lucerne – Travail social, Lucerne.

7. *Vu le constat du Conseil d'Etat en 2022, à savoir que le volet répressif avait atteint ses limites et qu'il fallait désormais davantage investir les autres piliers, avec quelle vision et stratégie entend-il déployer la politique des quatre piliers, en regard des situations et expériences de terrain vécues par plusieurs communes du Canton et de la Stratégie Nationale Addictions ?*

Le Conseil d'Etat est conscient que le renforcement conjoint et coordonné des quatre piliers est indispensable dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la consommation et le trafic de drogue. La répression seule ne peut aboutir à des résultats qu'en partenariat et avec le soutien des trois autres piliers. A l'issue du plan d'action sur cinq ans, un bilan sera tiré et de nouvelles mesures pourraient être déployées, tenant compte des contraintes budgétaires actuelles, des expériences passées et des évolutions attendues.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 novembre 2025.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni