Cour des comptes
République et canton de Genève



Activités de l'association Première ligne dans le cadre de la réduction des risques liés aux drogues

Rapport n°209

19 novembre 2026

SYNTHÈSE

AUDIT DE PERFORMANCE

Au service d'une action publique performante

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
POST TENEBRAS LUX

Cour des comptes
République et canton de Genève

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes
Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Contexte général

Depuis 2021, l'arrivée du crack a profondément transformé le paysage de la drogue à Genève, bousculant des équilibres établis depuis des décennies autour de l'héroïne et de la cocaïne. Le crack est un dérivé de la cocaïne, vendu sous forme de petites galettes déjà prêtes à l'emploi. Il présente un pouvoir addictif particulièrement élevé, souvent plus marqué que celui des substances jusqu'alors dominantes sur le marché genevois. L'un des facteurs clés de l'explosion de la consommation de crack tient au prix très bas des doses proposées, ce qui multiplie le nombre de prises quotidiennes et alimente un cercle de dépendance difficile à rompre. Sa consommation entraîne une précarisation rapide et sévère des usagères et usagers, dont l'état de santé physique et psychique se dégrade en quelques mois seulement.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'État genevois a présenté, en octobre 2023, un plan d'action spécifiquement dédié au crack. Ce plan s'étend sur trois ans et s'appuie sur la politique des quatre piliers[1], avec des mesures allant de la création d'une annexe au Quai 9 pour la consommation du crack aux maraudes en rue, en passant par l'hébergement d'urgence et la présence policière. Chiffré à six millions F par année, ce plan a été intégré au budget cantonal 2024, après discussion et validation par le Grand Conseil.

Problématique et objectifs de l'audit

À Genève, l'association Première ligne incarne le pilier de la réduction des risques. Elle vise ainsi à limiter, sans exiger l'abstinence, les dommages sanitaires et sociaux liés à la consommation de drogues (transmission du VIH/hépatites, surdoses, marginalisation) notamment via des programmes d'échange de matériel, des locaux de consommation supervisée et un suivi psycho-social. À cet effet, elle gère notamment depuis 2001 le local d'accueil et de consommation situé près de la gare Cornavin (Quai 9). À noter que Première ligne ne fournit aucun produit stupéfiant ni traitements de substitution tels que la prescription de méthadone.

Si l'association Première ligne a bénéficié de moyens supplémentaires dans le cadre du plan crack, notamment par le triplement des subventions perçues (passant de 2.71 millions F par année en 2021 à 8.07 millions F par année en 2025), trois défis majeurs continuent de se poser à elle.

Le premier défi consiste à attirer les fumeuses et fumeurs de crack dans le local de consommation, puis à assurer une cohabitation harmonieuse avec les autres usagères et usagers. Fumer du crack ne prend que quelques minutes, contre une demi-heure pour une injection ou une inhalation d'opiacés : les consommatrices et consommateurs, dans un état de forte excitation, n'ont plus besoin de "*se poser*" et rechignent à patienter pour accéder à une place, ce qui en pousse une partie à consommer directement dans l'espace public plutôt qu'au Quai 9. Pour celles et ceux qui franchissent malgré tout la porte du local, se pose alors un second problème : sur-stimulés, elles et ils cohabitent mal avec les consommatrices et consommateurs d'héroïne, plus calmes. Cette tension entre usagères et usagers a contraint Première ligne à séparer ces publics afin d'éviter que la consommation d'héroïne ne soit repoussée hors du local, dans la rue.

[1] Article 1a de la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes. Les quatre piliers sont la prévention, la thérapie et réinsertion, la réduction des risques et l'aide à la survie et le contrôle et répression.

Le second défi est de répondre à la crise sanitaire et sociale que traverse cette population, marquée par une précarité et une vulnérabilité aiguës. Au-delà de la réduction des risques liés à la consommation elle-même, Première ligne se retrouve mobilisée sur des enjeux d'hébergement d'urgence, de sécurité et d'accompagnement social, dans un contexte de dégradation rapide de l'état de santé des usagères et usagers.

Enfin, les relations avec le voisinage et le local de consommation (Quai 9) s'avèrent complexes et empreintes d'une certaine ambivalence. En 2025, le Quai 9 a permis de canaliser 74'000 consommations dans un espace fermé, surveillé et sécurisé évitant ainsi qu'elles ne s'effectuent principalement dans le quartier de la gare Cornavin, lieu historique de mendicité, de trafic et de consommation. En revanche, l'existence d'une scène de vente et de consommation concentrant à proximité du Quai 9 des personnes en état de consommation avancée engendre chez les riveraines et riverains un sentiment d'insécurité et contribue à une dégradation de la qualité de vie locale. Ce climat déjà fragile se trouve aujourd'hui exacerbé par le projet de réaménagement de la gare Cornavin, prévu à l'horizon 2030, dont les travaux impliqueront un déplacement corrélatif de cette scène ouverte et du Quai 9. Cette perspective laisse présager une recomposition délicate des usages de l'espace public durant et après les importants travaux prévus dans le quartier.

Appréciation générale

Malgré une phase d'adaptation difficile, qui a nécessité d'exclure pendant plus d'une année les usagères et usagers de crack du local de consommation dans l'attente de la construction d'un local dédié à la consommation de crack, le bilan dressé par la Cour apparaît globalement positif. Première ligne a en effet su adapter son offre sanitaire et sociale afin de demeurer attractive auprès des usagères et usagers de drogues, remplissant ainsi pleinement son rôle de réduction des risques également auprès des usagères et usagers de crack. Deux problèmes majeurs subsistent néanmoins : d'une part, la persistance d'une scène ouverte problématique, caractérisée par le dénuement marqué des usagères et usagers qui y séjournent et qui cristallise les critiques des habitantes et habitants du quartier des Grottes. D'autre part, le manque de relais entre le pilier de la réduction des risques et celui de la réinsertion sociale, élément pourtant indispensable à la maîtrise de la consommation.

Principaux constats

La Cour formule quatre constats :

Première ligne a su s'adapter à la crise du crack ce qui lui permet de jouer son rôle de réduction des risques auprès d'une population précaire.
Première ligne a adapté son dispositif grâce à des ressources supplémentaires, notamment un nouvel espace de consommation de crack, qui a trouvé son public sans nuire au reste des usagères et usagers. Cet espace, sécurisé et supervisé, réduit les risques sanitaires et propose, en collaboration avec les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), une prise en charge médicale adaptée.

Il n'existe pas de courroie de transmission entre le pilier de la réduction des risques et les acteurs de la réinsertion sociale.
La Cour constate un manque de continuité entre le pilier de la réduction des risques et la réinsertion sociale, qui fonctionnent en silos. Peu de collaborations existent entre Première ligne et les acteurs actifs dans la stabilisation sociale des usagères et usagers de drogues. De plus, les relais administratifs font défaut. Face à cette situation, Première ligne ne reste plus cantonnée à son pilier historique de la réduction des risques et cherche à développer ses propres projets de réinsertion sociale.

Le regroupement des usagères et usagers de drogues évite la dispersion des lieux de consommation mais s'accompagne d'une scène ouverte caractérisée par la précarité et générant d'importantes nuisances pour le voisinage.
Première ligne permet de canaliser la consommation près de la gare, limitant sa dispersion dans l'espace public. Cependant, l'interdiction du microdeal au sein du Quai 9 repousse les transactions vers la scène ouverte, exposant les usagères et usagers à une grande précarité faute d'infrastructures adaptées et générant des tensions avec le voisinage.

Les tests de substances sont un excellent moyen de réduction des risques auprès d'un public festif mais restent peu déployés en soirée.
Le dispositif Nuit blanche est actif auprès du public festif pour aborder les thématiques de la consommation et des risques. Bien que suscitant l'intérêt des usagères et usagers festifs, les analyses de substances en laboratoire (drug checking) restent peu déployées en soirée en raison de la lourdeur et du coût de ces analyses.

Axes d'amélioration proposés

Le premier constat formulé par la Cour étant positif, la Cour ne formule que trois recommandations pour quatre constats. Dans le détail :

Développer des liens entre le pilier de la réduction des risques et les acteurs de la réinsertion sociale.
Cette recommandation doit notamment favoriser la stabilisation de la situation des personnes dépendantes afin de leur permettre de s'inscrire sur le long terme dans une perspective de maîtrise de leur consommation et de réinsertion sociale et professionnelle.

Développer l'accompagnement et le suivi des usagères et usagers de drogues localisés sur la scène ouverte.
Les objectifs poursuivis par cette recommandation sont : premièrement, la réduction de la précarité, de l'exposition et de la présence des usagères et usagers de drogues sur la scène ouverte et, deuxièmement, la limitation des nuisances occasionnées pour le voisinage.

Développer l'analyse des substances en soirée et dans le local de consommation.
Via l'utilisation de nouveaux outils d'analyse plus efficients, la Cour recommande de multiplier les tests de substances réalisés en soirée et de les étendre au local de consommation.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations : 3		Niveau de priorité[2] :	
- Acceptées : 3		Très élevée	-
		Élevée	2
- Refusées : 0		Moyenne	1
		Faible	-

Les trois recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Développer des liens entre le pilier de la réduction des risques et les acteurs de la réinsertion sociale.	Élevée	Première ligne	31.12.2027
2	Développer l'accompagnement et le suivi des usagères et usagers de drogues localisés sur la scène ouverte.	Élevée	Première ligne	31.12.2027
3	Développer l'analyse des substances en soirée et dans le local de consommation.	Moyenne	Première ligne	31.08.2027

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité l'association Première ligne à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

[2] Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'atteinte de l'objectif de la politique publique, les prestations délivrées, les risques à couvrir et la maîtrise des coûts. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 4 lors de la présentation desdites recommandations.

Cour des comptes
République et canton de Genève

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes
Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90
info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
POST TENEBRAS LUX