

futuribles

n° 185 – mars 1994

Hugues de Jouvenel	3	<i>L'inextricable marché des drogues illicites</i>
Pierre Kopp, Michel Schiray	5	<i>Les sciences sociales face à la drogue</i>
Alain Labrousse	9	<i>Géopolitique de la drogue. Les contradictions des politiques de « guerre à la drogue »</i>
Michel Schiray	23	<i>Les filières-stupéfiants : trois niveaux, cinq logiques. Les stratégies de survie et le monde des criminalités</i>
Pierre Salama	43	<i>Macro-économie de la drogue dans les pays andins</i>
Nicholas J. Kozel, Elisabeth Y. Lambert	57	<i>L'abus de drogue aux Etats-Unis. Une évaluation à partir de données épidémiologiques et ethnographiques</i>
Alain Ehrenberg	73	<i>Les drogues, un multiplicateur d'individualité</i>
Albert Ogien	77	<i>La complexité de l'univers de la toxicomanie</i>
Pierre Kopp	83	<i>L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales</i>

Forum

Catherine Trautmann	101	<i>Les raisons de la prohibition</i>
Ethan Nadelmann	105	<i>Pour un droit d'usage contrôlé</i>

Actualités prospectives

111

Vivre plus longtemps sans incapacité. CE : priorité à l'Est ou au Sud ? Déprissement des forêts européennes. De Thatcher à Clinton : le rôle de l'Etat. Disparition d'espèces. La carte du génome humain. L'Europe sans Européens ? Le retour de la politique familiale. La situation sanitaire mondiale. France : les fillites. La télévision éducative. Tendances des migrations internationales. CE : consommation des ménages. La mort des terribles andins.

Bibliographie

127	<i>Analyses critiques</i>
141	<i>Comptes rendus</i>

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

Pierre Kopp ¹

Pour quels motifs, dans quel but et avec quelle efficacité la puissance publique intervient-elle sur le marché des drogues ?

Pour deux motifs principaux, répond P. Kopp : le premier tient à la volonté « paternaliste » de l'Etat de protéger les consommateurs contre les décisions irrationnelles qu'ils pourraient prendre et qui iraient à l'encontre de leur bien-être individuel (en l'espèce la consommation de drogues entraînant un phénomène d'accoutumance), cet argument justifiant la politique générale de prohibition qui toutefois — en égard à la nature différente des drogues et à l'usage différencié qui peut en être fait — peut revêtir le caractère d'une tutelle salutaire pour les uns, d'une ingérence non justifiée pour les autres. Le second tient au fait que la consommation de drogues engendre des externalités négatives (violence, morbidité...), dont la charge ne peut être imputée aux consommateurs et qui doivent donc être supportées par la collectivité qui consacre une partie de son budget à la prévention et à la répression.

Cette politique, qui en fait ne saurait supprimer la consommation mais vise à la « contenir », est-elle efficace ? P. Kopp montre que les niveaux de consommation des diverses drogues et les politiques publiques sont fort différents dans les pays européens et que toutefois — en rapprochant les unes des autres — rien ne prouve qu'il y ait entre elles un lien direct de cause à effet. Bref, que les politiques libérales ne se traduisent pas nécessairement par une consommation plus forte et celle de prohibition par un moindre usage...

Explorant au demeurant plus avant quelle peut être l'efficacité de la répression en fonction du rôle qu'elle joue sur les coûts et de

1. Université de Paris XIII, GREITD - CEDI (Groupe de Recherche sur l'Etat, l'Internationalisation des Techniques et le Développement - Centre d'Etude des Dynamiques Internationales), Groupe de Recherche « Psychotropes, Politique et Société » du CNRS.

futuribles mars 1994

L'impact de ceux-ci sur la consommation, il expose différents scénarios pour finalement montrer que — contrairement à la logique qui voudrait que la répression entraîne une hausse des prix qui induise une baisse de la consommation — celle-ci peut renforcer la concurrence et celle-là entraîner une chute des prix.

L'auteur en démontant ainsi les mécanismes du marché montre que celui-ci, en raison même de son illégalité, fonctionne de manière atypique, la stratégie des trafiquants étant au demeurant toute différente suivant qu'ils sont « expérimentés » ou « nouveaux entrants » (les profits des premiers étant d'autant plus importants que la répression est forte !).

H.J.

Le trafic de drogues soumet les décideurs publics à rude épreuve. Si les drogues sont des psychotropes, elles n'en sont pas moins des marchandises donnant naissance à des marchés. L'usage des drogues et leur trafic font l'objet de réglementations fondées sur des impératifs de santé publique, les conventions régissant le droit international et enfin l'état de l'opinion. Les lois sont supposées permettre d'atteindre des objectifs : l'analyse économique propose de discuter leur fondements et d'évaluer l'efficacité des moyens utilisés. Afin d'éviter un excès de naïveté, il convient de discerner les objectifs affichés des objectifs réels. En matière de drogues, l'abstinence généralisée est à l'évidence une utopie, c'est donc une politique de « *containement* » que poursuivent les autorités publiques.

Les pays européens connaissent une grande variété de législations destinées à lutter contre la drogue. Contrairement au sens commun, qui prête aux politiques de drogue plus d'effets qu'elles n'en ont, cette contribution démontre qu'il n'existe aucune preuve empirique permettant de faire du niveau de consommation de drogue la conséquence de politiques nationales plus ou moins libérales.

Comme souvent, la mise en place d'un dispositif juridique engendre des effets pervers. La drogue ne coupe pas à la règle. Le renforcement de la loi entraîne des effets différenciés sur les différents groupes de trafiquants. Paradoxalement, certaines formes de répression renforcent le pouvoir des groupes les mieux organisés aux dépens des plus petits. Inversement, une répression sélective, déclenchée à l'encontre des secteurs les plus dangereux de la criminalité organisée peut provoquer une chute des prix à l'effet fortement incitatif sur la consommation.

Fondements de l'intervention de l'Etat

Les pouvoirs publics (directement ou indirectement) contrôlent l'accès à certains biens et services. Les biens visés présentent généralement des caractéristiques telles qu'il paraît inapproprié de confier leur affectation au marché. L'inter-

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

vention publique consiste à imposer aux individus des choix différents de ceux qu'ils effectueraient sans contraintes. L'intervention force à la consommation de biens auquel les agents ne consacraient pas spontanément assez de ressources (vaccination, assurances, éducation). A contrario, elle freine la consommation de produits dont les inconvénients apparaissent plus clairement à la puissance publique qu'aux individus (drogues, alcool, pornographie...). Comment justifier l'intervention de l'Etat en violation manifeste des préférences individuelles ?

La théorie économique propose deux raisonnements complémentaires : le premier établit une différence entre les préférences individuelles et le « bien être » et le second souligne la présence d'« externalités » suffisamment importantes pour justifier l'intervention publique.

L'approche paternaliste

L'évaluation individuelle du « bien être » peut conduire les agents à prendre de « mauvaises décisions ». L'approche « paternaliste » de l'Etat consiste à confier à ce dernier la mission de protéger les citoyens d'eux-mêmes, cette thèse souligne la différence entre les préférences révélées sur le marché et le « bien être » individuel réel. Les préférences exprimées peuvent être faussées par l'ignorance ou l'irrationalité des agents.

Selon l'effet attribué aux drogues, on jugera différemment de la rationalité du consommateur. L'économie traditionnelle s'attache au thème de l'addiction² afin de vérifier si la drogue constitue bien une exception à la règle selon laquelle l'utilité d'un bien diminue avec la quantité consommée ? Dans l'affirmative, l'addiction serait démontrée, le consommateur entraîné vers des choix irrationnels et l'intervention de l'Etat requise.

L'addiction engendre indubitablement une accoutumance qui réclame des quantités nouvelles de drogue pour maintenir un niveau stable de satisfaction. Le temps passant, la dépendance réduit le plaisir car l'augmentation des inconvénients liés à la consommation durable de drogue vient diminuer notablement la satiété initiale. La drogue est ainsi souvent considérée comme une exception où la consommation ne fait pas décroître l'utilité. Pourtant, de nombreux biens de consommation engendrent des habitudes qui exigent des dépenses croissantes. Toute attitude de collectionneur (disques, timbres, mode, culture) est caractérisée par le fait que le consommateur apprécie de manière croissante les éléments de sa collection. Bref, et sans entrer dans une discussion complexe, au regard de la théorie économique standard, la consommation de drogue n'est pas un cas si singulier de comportement.

2. En anglais on nomme « addiction » le phénomène généralement traduit en français par le « fait de s'adonner à un produit ». L'« addiction » se caractérise par deux comportements :
 — « Tolerance » (traduit par *dépendance*), pousse le consommateur à désirer d'autant plus la drogue qu'il en a déjà consommé dans le passé.
 — « Reinforcement » (traduit par *accoutumance*) souligne que les effets de la drogue diminuent selon les quantités consommées.

futuribles mars 1994

Ces remarques traitent de la consommation de drogue sur un temps long (une vie). Or, la théorie économique du consommateur traditionnelle ne concerne que la consommation immédiate d'un produit (analyse temporelle et non intertemporelle). De manière instantanée, l'effet de satiété entraîné par les drogues ressemble à celui observé avec n'importe quelle marchandise. A nouveau, il n'est pas certain que l'analyse économique du consommateur permette de distinguer nettement le cas de la drogue des autres marchandises.

De plus, tous les consommateurs de drogue n'ont pas un comportement identique. L'usage de la drogue ne se laisse pas réduire à l'image du toxicomane dépendant. D'ailleurs, si les 30 millions d'Américains ayant consommé de la drogue au cours de la dernière année « collaient » à ce comportement, cela engendrerait des problèmes d'une autre ampleur encore que ceux observés.

Relativiser la représentation classique du consommateur de drogue victime de son vice, suggérer l'existence de comportements différenciés selon les drogues utilisées, douter de la singularité de la drogue au regard de la théorie du consommateur, fragilisent les fondements « paternalistes » de l'intervention publique.

L'irrationalité prêtée au consommateur de drogue n'est sans doute pas aussi tranchée, ni aussi générale que ce qu'une approche rapide laisse croire. Dès lors, comment justifier l'intervention publique ? Pourquoi choisir de protéger l'individu de lui-même dans le cas des drogues et non pas de l'alcool ou même du suicide ?

Par définition, la prohibition ne peut être sélective, elle est donc inéluctablement contradictoire avec une distinction fine entre les usages de la drogue ! Ainsi, le non respect des préférences exprimées par les consommateurs joue le rôle d'une tutelle salutaire pour les uns et d'une ingérence non justifiée pour les autres. L'optique « paternaliste » renvoie donc clairement à une attitude normative fondée sur l'appréciation subjective que l'autorité publique se fait des dangers de la drogue.

L'optique « paternaliste » impose ainsi son standard de consommation (abstinence). A l'instar de la politique étrangère où les choix nationaux ne reflètent pas les préférences individuelles mais la délégation du choix à une instance supérieure, l'approche « paternaliste » n'est conciliable avec le modèle économique de souveraineté du consommateur que lorsque le système politique est réputé capable d'incarner la volonté majoritaire. Le lecteur connaît les difficultés éprouvées par la science politique à dresser les contours d'une organisation démocratique satisfaisant à ce très exigeant critère. A défaut d'un système politique optimal capable d'exécuter les choix décentralisés des citoyens, l'autorité publique se doit au moins d'ouvrir un débat qui l'éclairerait sur les usages et les dangers des différentes drogues, afin de vérifier le bien fondé de la protection « paternaliste » qu'elle impose à la société et d'en justifier les bienfaits auprès des citoyens.

L'approche par les externalités

Certaines actions entraînent des « externalités ». Négatives ou positives, elles correspondent à des coûts ou à des avantages imposés aux uns par l'action des

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

autres (pollution, éducation). Par exemple, une usine polluante affecte le bien être des habitants sans leur offrir une compensation en termes de revenu.

La drogue engendre des « externalités » négatives et crée une situation où les consommateurs n'assument pas la totalité des coûts de leurs choix. La violence urbaine, les coûts de santé constituent autant de charges pour la société qui ne sont guère facturées aux usagers et aux trafiquants. Il en résulte une dissociation entre le coût privé et le coût social subi par la société.

Dans le cas où il s'avère impossible « d'internaliser les externalités » par le marché, c'est-à-dire lorsque il est impensable de créer un marché *ad hoc* où s'échangeraient les « externalités », la théorie économique réclame l'intervention gouvernementale. La théorie standard recommande de faire assumer aux consommateurs de drogue le coût complet de leur pratique par un système de taxes.

Dans le cas de la drogue, la prison et les amendes jouent le rôle d'une taxe. Le coût réel d'approvisionnement (prix d'achat, temps de ravitaillement, risque) augmente avec la répression poussant ainsi la consommation à la baisse. Notons qu'il s'agit bien de diminuer la consommation et non de la supprimer totalement. Ainsi, bien que le terme puisse choquer, il existerait une consommation dite « optimale » de drogues qui correspondrait à la quantité où le prix atteint par la drogue égaliserait le coût social de l'usage et non plus le seul coût privé.

Cette brutale transcription des conclusions de l'analyse économique est manifestement inadaptée :

— premièrement, rien ne prouve que la demande de drogues soit sensible à la hausse des prix ;

— deuxièmement, la hausse du prix de la drogue diminue le revenu disponible des consommateurs et engendre une hausse des délits et du petit trafic finançant l'auto-consommation. En fait, la taxe n'est pas payée par le consommateur de drogue, mais par la société tout entière, ce qui augmente le coût social de la drogue et crée un problème sans solution ;

— troisièmement, la légitimité d'une telle politique de « responsabilisation par les coûts » est particulièrement peu fondée si elle n'est appliquée qu'à la consommation de drogues. L'absence de sanctions réelles frappant les criminels du volant³ comme la faible taxation des alcools et du tabac au regard de leur coût social constituent autant de précédents infiniment plus inquiétants ;

3. Notons au passage les difficultés à trouver des sanctions appropriées. Dans le cas des accidents de voiture un taux d'alcool dans le sang, lors d'un accident, engendre inéluctablement une sévère condamnation du conducteur, même lorsqu'aucune négligence de sa part ne peut être relevée. En revanche, l'imprudence, la maladresse ne sont généralement pas sanctionnées. Le système judiciaire ne vient donc pas sanctionner au prorata de la responsabilité individuelle mais entend dissuader les conducteurs de s'alcooliser. Quant au tabac, la discussion reste ouverte afin de savoir si la réduction de la consommation vient effectivement réduire les dépenses médicales. La réduction des maladies affectant des sujets encore jeunes compense-t-elle le coût engendré par l'allongement de la vie ? La réduction de la consommation n'entraîne-t-elle pas de manifestations somatiques également coûteuses ?

futuribles mars 1994

— quatrième, il est délicat de distinguer les « externalités » engendrées par la drogue, des causes mêmes de l'augmentation de la consommation de drogue. On retrouve là, le cercle vicieux des interprétations schématiques qui oppose ceux pour qui la pauvreté et l'effritement du tissu social urbain sont les causes du développement de la drogue, à ceux pour qui ces facteurs sont les conséquences (et non les causes) de la consommation de drogues ;

— cinquième, il est extrêmement délicat de distinguer les « externalités » qui relèvent de la consommation de drogues de celles engendrées par l'intervention de l'Etat afin de lutter contre la drogue. Le coût social de la drogue est-il essentiellement lié à l'utilisation du produit (au même titre que l'alcool et le tabac) ou plutôt à la répression qui accompagne son trafic ? En ce sens, faut-il parler d'« externalités » liées à la consommation ou bien d'« externalités » engendrées par la répression ?

L'analyse en termes d'« externalités » complète les conclusions de la thèse « paternaliste ». Si l'autorité publique impose à la société un objectif normatif (abstinence ou réduction de la consommation), c'est à cette dernière d'en assumer le coût et non pas à un groupe de population dont les usages particuliers sont stigmatisés. C'est d'ailleurs la voie adoptée par la majorité des Etats en matière de drogues comme de criminalité en général. En consacrant une fraction du budget à la prévention et à la répression, l'Etat socialise le coût de sa politique. A nouveau, tout cela n'a de sens que si l'autorité publique traduit la volonté des citoyens.

La thèse « paternaliste » comme l'approche en termes « d'externalités » prétendent éclairer « ce qui devrait être fait ». La réalité est plus prosaïque et l'analyse économique doit également étudier « ce qui se fait ».

Eléments de comparaison européenne

L'Europe se caractérise par des politiques en matière de drogue assez variées : parfois assez libérales envers les drogues douces, souvent répressives à l'encontre de l'usage de toutes les drogues. Les pays européens connaissent également des niveaux de consommation assez contrastés. En Europe, la drogue est perçue par la population et les autorités comme un problème de santé publique susceptible de dégrader l'environnement social. Aux Etats-Unis, c'est essentiellement la criminalité liée à la drogue qui focalise l'attention. En ce sens, il convient de noter que l'Europe continue de connaître une situation très différente de celle des Etats-Unis. Ni l'ampleur de la consommation, ni les phénomènes qui accompagnent la consommation de drogues ne sont comparables.

Les politiques de drogues recensées⁴ en Europe peuvent être classées des plus libérales vers les plus répressives. Les Pays-Bas constituent le cas le plus libéral :

4. Nous ne discuterons point ici la validité des statistiques utilisées. Voir *Penser la drogue, penser les drogues*, Vol. 2, sous la direction de Michel Schiray. — Paris : Editions Descartes, 1992.

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

Europe : des politiques contrastées

Les Pays-Bas, l'Espagne et l'Italie sont actuellement les pays les plus tolérants à l'égard des consommateurs de drogues, la France demeure par contre attachée à la prohibition.

Pays-Bas

La législation néerlandaise est théoriquement répressive à l'égard des activités liées à la drogue : « elle interdit toute activité concernant l'héroïne, la cocaïne et les dérivés du cannabis, y compris la possession pour usage personnel »¹. Toutefois, la loi distingue depuis 1976 les drogues dures et les drogues douces : les délits (fabrication, possession, trafic, vente) sont plus sévèrement punis lorsqu'ils portent sur les premières que sur les secondes et la peine la plus légère vise la possession de moins de 30 grammes de haschisch ou de marijuana (un mois de prison et/ou une amende). En fait, la consommation n'est pas explicitement prohibée et, en pratique, la possession de drogues à des fins d'usage personnel est dépenalisée : le ministère public s'appuie sur le « principe d'opportunité » des poursuites de manière à ce que, en dépit des textes, le détenteur d'un maximum de 30 grammes d'herbe ou de 0,5 gramme d'héroïne n'ait rien à craindre.

Il convient d'ajouter néanmoins, que les Pays-Bas ont depuis peu durci leur politique en matière de consommation de drogues douces : les observateurs étrangers et certains experts hollandais font en effet valoir que les statistiques officielles selon lesquelles le nombre d'usagers n'aurait pas augmenté sont sujettes à caution. Il en va de même des affirmations selon lesquelles ces drogues douces ne constitueraient pas un tremplin pour les drogues dures. Aussi le gouvernement, tout en réaffirmant le principe de dépenalisation de la consommation, prépare-t-il un projet de loi visant entre autres à instaurer un contrôle municipal sur les « *hoffschops* » (établissements spécialisés — au nombre de 1500 dans tout le pays — dans lesquels il est possible de se procurer de « l'herbe »), alors que l'assemblée des procureurs généraux étudie la possi-

bilité d'interdire la vente de drogues douces aux touristes étrangers.

Espagne

La consommation de drogues n'a jamais constitué un délit en Espagne, même sous Franco. Toutefois, depuis février 1991, la loi Corcuera a rendu possible de sanctions administratives la consommation, voire la possession de drogues dans un lieu public, ainsi que l'abandon dans ce même lieu d'ustensiles ou d'instruments utilisés à cet effet. Cependant, la sanction peut être suspendue si le contrevenant accepte de se soumettre à une cure de désintoxication.

Italie

Une proposition qui dépenalise la consommation de drogue dans certaines circonstances a été adoptée lors d'un référendum en avril dernier (55,4 % de majorité). Suite à un texte voté en 1990 (la loi Jervolino-Vassili), les consommateurs de drogue, qui jusque là pouvaient posséder une petite quantité de drogue pour leur usage personnel (le juge décidait si la quantité relevait de la consommation privée ou du trafic), étaient devenus passibles de sanctions pénales. En janvier 1992, un décret-loi a consacré le retour à la loi en vigueur avant 1990 : la détention et l'usage de drogues sont restés illicites, mais le simple consommateur n'encausait plus de sanctions pénales, même s'il demeurait passible de sanctions administratives (amendes, retraits de permis de conduire et de passeport...). Une « dose journalière acceptable » a été définie alors par le ministère de la santé (300 milligrammes d'héroïne, 450 milligrammes de cocaïne, 7,5 grammes de marijuana) au-delà de laquelle la dose correspondait à un trafic.

Aujourd'hui, l'usage de la drogue est complètement dépenalisé en vertu du référendum d'avril dernier : les notions de doses journalières ont été abolies, les sanctions pour les consommateurs restant administratives.

France

En France, la consommation de drogues est prohibée formellement : la loi du 31 décembre

1. Courat, Maria-Luisa. — *Passer la drogue, punir les drogués*. — Tome II : Les marchés interdits de la drogue, sous la direction de Michel Solary.

futuribles mars 1994

1991, relative aux mesures sacrificielles de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéreuses, a incriminé l'usage individuel, même occasionnel, de substances stupéfiants, et non seulement son usage en société. « A une époque où le droit à la santé et aux soins est progressivement reconnu à l'individu (...), il paraît normal, en contre-partie, que la société puisse imposer certaines limites à l'utilisation que chacun peut faire de son propre corps, surtout lorsqu'il s'agit d'intervire l'usage de substances dont les spécialistes dénoncent unanimement l'extrême nocivité » : c'est ainsi que se justifiait le gouvernement de l'époque.

La pratique ne continue pas la loi : en 1991, sur 45 063 interpellations pour infractions à la législation sur les stupéfiants, environ 55 000 ont concerné des usagers, 5 500 des usagers revendeurs, 4 000 des trafiquants locaux, et

1 000 des trafiquants internationaux². Durant la même année, 2 309 usagers ont été condamnés à des peines fermes privatives de liberté³.

Un débat public sur la dépenalisation de la consommation s'instaura-t-il en France ? Le Premier ministre a proposé en septembre dernier la mise en place d'une commission chargée de réfléchir aux aspects « conflictuels » concernant les dangers du cannabis. « Les drogues douces existent-elles ? Que penser des drogues de substitution ? La distinction entre le trafic et l'usage est-elle pertinente ? Que penser de l'injection thérapeutique ? Comment informer efficacement ? ». La commission aura-t-elle la latitude suffisante pour explorer les différentes politiques pouvant être adoptées vis-à-vis de l'usage des drogues ?

futuribles

2. « Aspects de la criminalité et de la délinquance constatés en France en 1991 par les services de police et de gendarmerie ». — Paris : La documentation française, 1992.

3. Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CRESDIP, URA, CNRS 317).

Source : *Le Monde*, 25 septembre 1991 et janvier 1994.

la consommation du cannabis est illégale mais non réprimée, l'approvisionnement des points de ventes (coffee-shops) n'est pas réprimé. La pratique néerlandaise en matière de répression de l'usage des drogues dures est plus centrée sur le soin que la répression. En Espagne, la consommation de cannabis et de drogues dures est tolérée (la tendance actuelle est à un certain durcissement destiné à éviter la consommation publique), au Danemark et en Italie, la consommation de cannabis reste tolérée, en Italie la loi récente étend la tolérance de consommation aux drogues dures. En Allemagne, Grande-Bretagne, France et Suède la répression est activement menée contre toutes les formes de consommation et de trafic.

L'observation des tableaux et graphiques suivants permet de constater des différences notables dans les niveaux de consommation de cannabis :

Concernant le cannabis on distingue deux groupes :

- forte consommation : Danemark, Autriche, Espagne
- faible consommation : Allemagne, Suède, Grande-Bretagne, Grèce

Concernant les drogues dures le classement est le suivant :

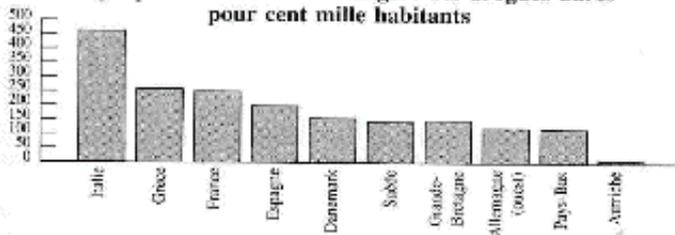
- forte consommation : Italie, Grèce, France, Espagne
- faible consommation : Danemark, Suède, Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas, Autriche.

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

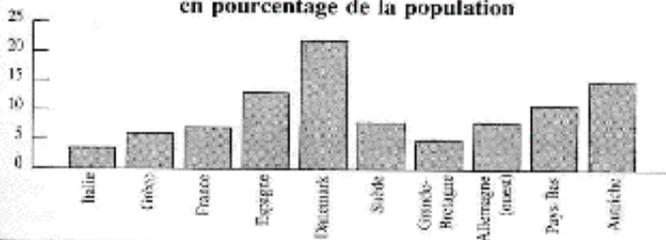
Europe : consommation de drogue						
	Type de politique	Population (millions d'habitants)	Utilisateurs de cannabis (en millions)	% population	Usagers de drogues dures	Usagers de drogues dures par cent mille habitants
Italie	libéralisation de l'usage	57,1	2	3,5	260 000	453
Grèce	répression	9,7	0,6	6	25 000	258
France	répression	55,3	4	7	60-150 000	250
Espagne	dépénalisation de l'usage	38,7	5	13	80 000	200
Danemark	dépénalisation de l'usage	5,1	1,1	22	6-10 000	157
Suède	répression	8,3	0,6	8	10-14 000	149
Grande-Bretagne	répression	54,2	2,7	5	80 000	150
Allemagne (ouest)	répression	5,1	5	8	50-100 000	173
Pays-Bas	dépénalisation de l'usage	14	1,5	11	15-20 000	120
Autriche	répression	7,8	1,5	15	6-7 000	86

Source : Karl Heinz Roitzel, — « European Cooperation » 1992, Peter Bauer - Rand Corporation : Cross National Comparison - 1993.

Graphique 1. — Nombre d'usagers des drogues dures pour cent mille habitants



Graphique 2. — Nombre d'usagers du cannabis en pourcentage de la population



futuribles mars 1994

Plusieurs constats s'imposent :

1. En matière de cannabis, il est impossible de lier les politiques plus ou moins répressives au niveau de consommation des drogues. Une même politique peut être accompagnée de niveaux de consommation très différents. Malgré leur politique très souple, les Pays-Bas ont un plus faible niveau de consommation que l'Autriche répressive. Mais la Norvège, très répressive, connaît une meilleure situation que l'Espagne plus tolérante. Plus précisément, il s'avère impossible de conclure si les niveaux de consommation atteints sont le résultat des politiques adoptées ou si ces politiques sont la manifestation d'une réaction à un état de fait.
2. Il est peu fondé de considérer qu'une consommation importante de cannabis entraîne une forte consommation de drogues dures (Grèce et Italie sont au sommet pour l'héroïne et consomment peu de cannabis).
3. De même la thèse néerlandaise qui libéralise le cannabis afin de freiner le passage à l'héroïne ne s'avère pas concluante. Ce pays connaît un niveau identique de consommation d'héroïne à ceux de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne qui répriment le cannabis. En revanche l'effort de prise en charge des toxicomanes semble plus humain que la cure forcée qui prévaut encore dans de nombreuses prisons européennes.
4. Concernant les drogues dures il est évidemment possible de constater que les pays du Sud de l'Europe appartiennent au groupe de gros consommateurs et inversement pour les pays du Nord, sans que l'on sache bien expliquer ce phénomène, ce qui lui ôte une grande partie de son intérêt.
5. A l'évidence la consommation de drogues d'un pays s'explique par un grand nombre de variables. Parmi celles-ci retenons la situation géographique, les traditions culturelles, l'existence ou non d'un passé colonial, la structuration de la criminalité organisée, l'offre de drogues. Ces variables, peu économiques, et difficilement quantifiables laissent présager de grandes difficultés pour affiner la comparaison internationale.
6. Rien ne valide la thèse de sens commun qui fait du niveau de consommation de drogues la conséquence de politiques nationales plus ou moins libérales. La capacité des politiques de drogues à « mordre » sur la réalité doit ainsi être discutée. L'impact réel des choix nationaux ne peut guère être mesuré par les niveaux de consommation mais plutôt pas leurs effets annexes.

La répression dissuade-t-elle la consommation ?

Dans la majorité des pays, l'existence d'un régime de prohibition manifeste l'ambition normative de l'approche « paternaliste » dont l'activité policière souligne les difficultés d'application. Comme souvent en matière de lois répressives,

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

il est évident que l'objectif poursuivi n'est pas celui d'une « consommation zéro de drogues ». Faute de pouvoir supprimer la consommation de drogues, il s'agit plutôt de la « contenir ». Faute de pouvoir en facturer le coût aux usagers, force est à la société de l'assumer.

Elasticité de la demande et efficacité de la répression

De nombreuses études, essentiellement anglo-saxonnes, rendent compte des hésitations qui entourent l'analyse des effets de la politique répressive. *Futuribles* a rendu compte de cette discussion dans ses colonnes à l'occasion de la publication d'un article de Werner Pommerehne⁵. Schématiquement, il convient de retenir le rôle central accordé à l'hypothèse faite sur la sensibilité de la demande de drogue à la hausse de son prix (élasticité). Si l'élasticité est forte alors la répression entraînera une hausse du prix et il s'en suivra une baisse de la consommation, qui traduira la réaction des usagers les plus sensibles au prix. Si l'élasticité est faible, la répression pénibilisera la situation des consommateurs les plus dépendants, contraints de consacrer plus de ressources à une consommation toujours identique.

Le graphique 3 rend compte des différents scénarios envisageables. Le graphique situé au Nord-Ouest décrit une situation où la demande est inélastique au prix. La répression fait alors augmenter le prix sans effet sur la consommation. Au Nord-Est une demande plus élastique donne à la répression un certain pouvoir mesuré par une baisse de la consommation. Au Sud-Ouest, la courbe de demande à la « White et Luskessitch »⁶ illustre le cas où si les prix avant la répression sont bas, cette dernière est sans effet. Et inversement. Le graphique au Sud-Est reprend les hypothèses à la « Blair-Vogel »⁷ : l'élasticité de la demande est faible lorsque le prix initial est élevé. La répression n'est donc utile que lorsque les prix sont bas. Elle permet de décourager les « consommateurs du dimanche » et d'orienter les vrais toxicomanes vers les soins.

Une répression dont l'effet inflationniste se fait attendre !

L'économie industrielle traditionnelle enseigne qu'à long terme et en l'absence de « barrières à l'entrée », le prix d'équilibre permet tout juste de couvrir le « coût

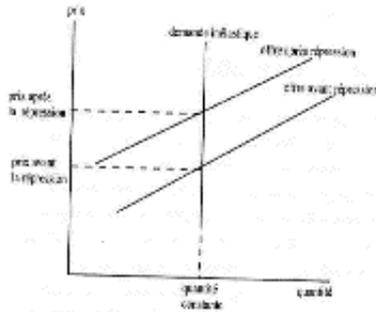
5. Voir Pommerehne, Werner. — « Drogue : le point de vue de l'économiste », — *Futuribles*, n° 174, mars 1993.

6. White, Michael D. ; Luskessitch, William. — « Heroin Price Elasticity and Enforcement strategies », — *Economic Enquiry*, 21 : 557-564, 1983.

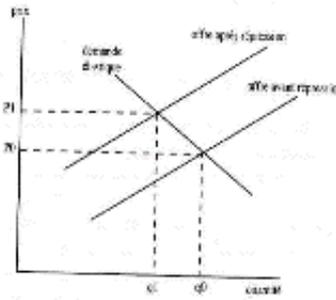
7. Blair, R.D. ; Vogel, R.J. — « Heroin Addiction and Urban Crime », — *Public Finance Quarterly*, 1 (14) : 457-67, 1973.

futuribles mars 1994

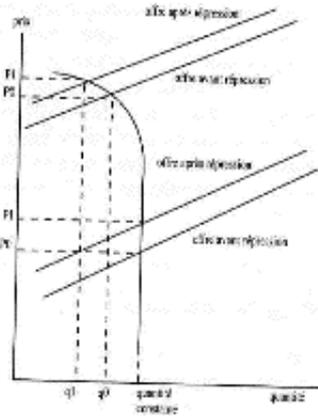
Graphique 3. — Les effets de la répression sur les prix et les quantités de drogues consommées : quelques cas de figure



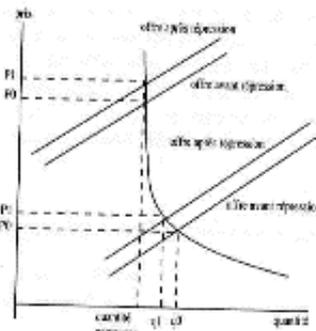
La demande de drogue est inélastique au prix. La répression fait augmenter le prix sans avoir d'effet sur les quantités consommées.



La demande est élastique au prix. La répression entraîne la hausse du prix de la drogue et diminue les quantités consommées.



Elasticité différente selon les prix de départ. Lorsque les prix sont initialement bas, la répression est sans effet. Inversement, lorsque les prix sont élevés la répression est efficace (cas de White-Luskosich).



Elasticité faible lorsque le prix de la drogue est initialement élevé. La répression n'est efficace que lorsque les prix initiaux sont bas. Elle permet de séparer les usagers occasionnels attirés par un bien bon marché, des usagers dépendants (cas de Blair-Vogel).

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

d'opportunité »⁸ des ressources dévolues au trafic de drogue. De même, le profit à long terme ne peut être, ni négatif car il entraînerait une fuite des ressources hors du secteur, ni positif car un afflux de capitaux lamènerait ces profits exceptionnels. Toujours à long terme, l'intégralité des coûts imposés aux trafiquants provient de la répression. Les trafiquants pratiquent des prix qui couvrent le coût du risque d'aller en prison. Une modeste hausse de la répression suffit à décourager certains trafiquants. Si les trafiquants restant en place répercutent la hausse de leurs coûts sur les prix, alors la consommation baisse. Ce schéma est à la source de toutes les politiques de répression de l'offre de drogues. Il s'avère cependant peu efficace.

L'observation empirique ne semble pas confirmer l'effet inflationniste de la répression. On peut citer le cas de l'effondrement spectaculaire du prix de la cocaïne au détail au milieu des années quatre-vingt alors qu'un effort répressif sans précédent était mis en œuvre. De même, Mark Kleiman⁹ rappelle que les sommes importantes consacrées à la répression de la marijuana aux États-Unis (950 millions de dollars), ne pèsent guère face au chiffre d'affaires du secteur (10,4 milliards). Ce budget peut être assimilé à une modeste taxe de 9% dont on comprendra le faible effet dissuasif sur la consommation. Cet auteur calcule que doubler la répression (mesurée en années de prisons distribuées, nombre de dealers écroués, etc) n'augmenterait le prix que de 10%.

Michael J. Polich, Phyllis Ellickson, Peter Reuter et James Kahan¹⁰ examinent les effets spécifiques de la répression respectivement sur les importateurs, les grossistes et les détaillants. L'étude indique que les gardes côtes, U.S. Custom et le Drug Enforcement Administration interceptent 14% à 20% des cargaisons de cocaïne et 27% de celles de cannabis. Selon leurs calculs fondés sur un modèle économétrique extrapolant l'incidence observée sur plusieurs années, des saisies sur les prix de la drogue ils concluent qu'un taux de saisie multiplié par deux se traduirait par une modeste hausse des prix de la cocaïne (+ 3,4%) et du cannabis (+ 12,4%). Tripler la quantité de drogue saisie chez les grossistes n'aurait qu'un effet de 1% sur les prix du cannabis. Tripler le nombre d'années de prisons distribuées chaque année augmenterait les prix de 13% et entraînerait des coûts importants. Au niveau des détaillants, le doublement du nombre de vendeurs en prison n'entraînerait que 7% de hausse.

Rien ne semble donc confirmer l'effet inflationniste de la répression, effet qui, rappelons-le, est censé assurer la diminution de la consommation.

8. Le coût d'opportunité indique ce à quoi il faut renoncer pour produire un bien ou un service. La notion de coût d'opportunité indique que si les facteurs de production ne sont pas correctement utilisés, il convient de les déplacer vers un autre secteur.

9. Kleiman, Mark. — *Marijuana : Cost of Abuse, Cost of Control*. — Greenwood Press, 1989.
10. Polich, J. Michael ; Ellickson, Phyllis ; Reuter, Peter et Kahan, James. — « Strategies for Controlling Adolescent Drug Use ». — Rand Corporation, R-3076-CHP, février 1984.

futuribles mars 1994

Effets pervers de la répression

Les scénarios résumés au graphique 3 reposaient tous sur une hypothèse commune qui fonde la micro-économie classique de la drogue : la répression entraîne la hausse du prix de la drogue !

Cette répression peut revêtir des formes assez différentes. Sommairement, il est possible de dire que les années soixante-dix furent celles de l'interpellation des personnes, les années quatre-vingt celles des saisies de drogues et les années quatre-vingt dix, celles de la lutte contre le blanchiment et la saisie des biens des trafiquants. Ces doctrines amenées à se renouveler recouvrent une pratique plus stable qui combine la répression des trafics les plus visibles et la lutte contre le crime organisé. Focaliser la répression sur telle ou telle cible engendre des effets très différents et parfois inattendus.

En introduisant le concept de « barrière à l'entrée » du marché de la drogue, il est possible de montrer comment la répression peut dans certains cas renforcer les groupes de trafiquants les plus importants au dépens des plus petits et, dans d'autres cas, engendrer une guerre des gangs. La concurrence entre les gangs, avivée par la répression, entraîne alors une chute des prix incitative pour le consommateur. Rappelons que la notion de barrière à l'entrée décrit les stratégies mises en œuvre par les firmes présentes sur un marché pour en fermer l'accès aux entrants potentiels.

Effets différenciés de la répression sur les trafiquants

La diminution de la consommation liée à la hausse des prix engendrée par la répression constituait le cœur de la thèse traditionnelle. Si tant est que cet effet soit établi, il n'en demeurerait pas moins que cette thèse rend imparfaitement compte de trois facteurs :

1. tous les consommateurs de drogues ne sont pas également sensibles à la hausse des prix au point de diminuer leur consommation ;
2. le risque d'être pris n'est pas distribué également entre les trafiquants, ce qui freine la tendance à répercuter de manière homogène la répression sur les prix. L'effet « d'éviction par les prix » est ainsi limité ;
3. l'existence de « barrières à l'entrée » donne au marché de la drogue son caractère imparfait. Dès lors, l'existence de profits à long terme, anormaux au regard des enseignements issus d'un marché en concurrence, garantit au trafic de drogue son caractère attractif. Le coût d'opportunité reste largement positif, malgré, ou à cause de la répression.

L'illégalité du trafic de drogue engendre donc un marché atypique où se combinent plusieurs mécanismes (risque d'être pris, effet d'offre, inélasticité de la

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

demande, comportement irrationnel des consommateurs, information tronquée, etc.) qui concourent à l'émergence des « barrières à l'entrée ». Ces barrières délimitent plusieurs groupes de trafiquants.

En effet, le trafic de drogue est une activité où le taux de répression effectif est assez faible (les saisies représentent approximativement 10 % du trafic). Le prix que les consommateurs payent pour la drogue ne reflète pas « le coût du risque réel », mais l'habileté des trafiquants les plus expérimentés à socialiser le « coût d'un risque imaginaire »¹¹. En effet, les dealers les plus habiles échappent aux risques et engrangent un surprofit, en faisant payer au consommateur un prix « abusivement » élevé. Les trafiquants expérimentés et débutants n'affrontent pas les mêmes risques. L'imperfection du marché permet à tous de pratiquer le même prix, les uns bénéficient ainsi d'une « quasi-rente de situation »¹², les autres couvrent à peine leurs coûts.

Afin de préciser cette analyse, il est proposé de distinguer schématiquement deux groupes de trafiquants : les « expérimentés » qui s'apparentent à la « criminalité organisée » ou « Mafia » et les « candidats à l'entrée sur le marché » commodément dénommés « entrants »¹³. Chacun de ces groupes est caractérisé par une fonction d'offre différente. Les « expérimentés » bénéficient de coûts suffisamment faibles pour faire des profits même lorsque les prix sont bas. Les « entrants » ne peuvent pénétrer le marché que lorsque le prix dépasse le « prix plancher » qui égalise leur coût. Cette différence entre les fonctions des coûts constitue précisément la « barrière à l'entrée » précédemment évoquée.

1. Sur le graphique situé au Nord-Ouest, la répression est essentiellement dirigée contre les « trafiquants entrants », c'est-à-dire, les plus petits et les moins expérimentés. Bien évidemment le prix de la drogue est supérieur au « prix plancher », sinon il n'y aurait pas de « petits trafiquants » sur le marché... Tout laisse penser que les prix montent et que la consommation peut éventuellement baisser. *Fait marquant, la « quasi-rente de situation » des gros trafiquants augmente.*

2. Le graphique situé au Nord-Est présente le cas d'une répression dirigée contre les « trafiquants les plus expérimentés », c'est-à-dire contre ce qu'il est convenu

11. Cette approche reprend celle proposée par Mark Kleiman. Voir également Pierre Kopp. — « Contrat MRÉ, Etude économique des effets du caractère illégal du trafic de drogues en Colombie », 1993.

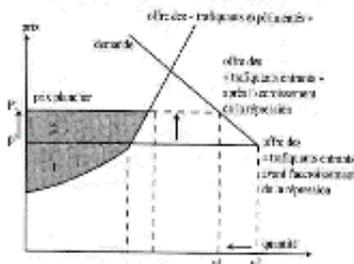
12. On qualifie de « quasi-rente de situation » une situation où l'existence d'entraves à la concurrence permet à des profits anormaux de perdurer. Tout paiement de la location d'un facteur de production qui est supérieur à la somme minimum nécessaire pour provoquer son offre est une rente. La rente est un concept de long terme, elle représente le paiement total d'un facteur de production dont l'offre est complètement fixe. La quasi-rente est un paiement qu'il n'est pas nécessaire de faire à court terme pour provoquer l'offre d'un facteur. Conventionnellement, la quasi-rente est égale à la recette totale moins le coût variable total.

13. Cette distinction est simplificatrice. Elle permet de clarifier les effets de la politique de répression sans toutefois rendre compte de tous les cas de figure existants. Les trafiquants expérimentés seront généralement les « gros », les « entrants », les plus petits. A chaque niveau du marché : gros, demi-gros, détail, coexistent des acteurs de taille et d'expérience différentes.

futuribles mars 1994

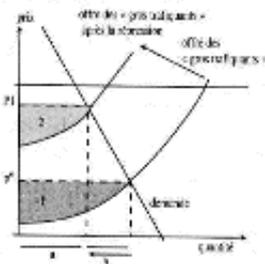
Graphique 4. — Effets différenciés de la répression

Effet de la répression dirigée contre les nouveaux entrants sur le marché



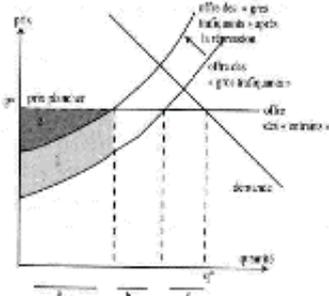
a : quantité offerte par les « gros trafiquants » avant l'accroissement de la répression.
 b + c + d : quantités offertes par les « trafiquants entrants » avant l'accroissement de la répression.
 c : quantité offerte par les « trafiquants entrants » après l'accroissement de la répression.
 Surface hachurée 1 : quasi-rente de situation avant répression.
 Surface hachurée 1 + 2 : quasi-rente de situation après répression.

Effet de la répression dirigée contre une « Mafia » en situation de monopole



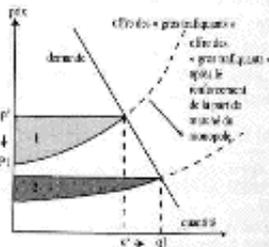
a + b : quantité offerte par les « gros trafiquants » avant la répression.
 a : quantité offerte par les « gros trafiquants » après la répression.
 Surface hachurée 1 : quasi-rente de situation des « gros trafiquants » avant la répression.
 Surface hachurée 1 + 2 : quasi-rente de situation des « gros trafiquants » après la répression.

Effet de la répression dirigée contre une « Mafia » concurrencée par de « nouveaux entrants »



a + b : offre des « gros trafiquants » avant la répression.
 c : offre des « entrants » après la répression.
 a : offre des « gros trafiquants » après la répression.
 b + c : offre des « nouveaux entrants » après la répression.
 Surface hachurée 1 : quasi-rente de situation des « gros trafiquants » avant la répression.
 Surface hachurée 2 : quasi-rente de situation des « gros trafiquants » après la répression.

Effet de la répression contre la « Mafia » : guerre des prix, renforcement du monopole



Surface hachurée 1 : quasi-rente de situation des « gros trafiquants ».
 Surface hachurée 2 : quasi-rente de situation des « gros trafiquants » après la guerre des prix et l'effacement des « entrants ».

L'efficacité des politiques de contrôle des drogues illégales

d'appeler la criminalité organisée ou la « Mafia »¹⁴. Si la « Mafia » est en situation de quasi-monopole sur le marché de la drogue, la répression entraîne la hausse des prix. A l'abri de toute concurrence, la « Mafia » peut en effet reporter le coût de la répression sur le consommateur. Sous réserve d'une certaine élasticité de la demande au prix, une baisse de la consommation peut intervenir. *La « quasi-rente de situation » de la Mafia diminue, en l'absence d'élasticité, la rente augmente !*

3. Le graphique situé au Sud-Ouest prolonge le précédent et décrit également le cas d'une répression dirigée contre la « Mafia ». Mais cette fois-ci, la « Mafia » de la drogue se partage le marché avec des trafiquants moins expérimentés « entrants ». Dans ce cas, la répression dirigée contre la « Mafia » accroît ses coûts et diminue sa « quasi-rente ». En effet, il est impossible de répercuter sur les prix le coût de la répression. La concurrence avec les « entrants » pousse la « Mafia » à modérer les prix. *Une hausse attirerait encore de « nouveaux entrants » et diminuerait sa part de marché.*

4. Le graphique au Sud-Est décrit les conséquences d'une guerre prolongée contre la « Mafia ». L'offre des gros trafiquants s'accroît régulièrement avec la sédimentation des « entrants ». Si les gros trafiquants se reproduisent plus vite que la répression ne les détruit ils demeurent capables de fournir le marché au prix plancher. Les prix peuvent néanmoins s'effondrer si les gros trafiquants engagent la guerre entre eux. *Cette guerre des prix fait disparaître la quasi-rente tout en assurant le monopole de la « Mafia ».* En effet, la guerre des prix assure l'éviction du marché des entrants. En revanche, *l'effondrement des prix joue comme un encouragement à la consommation.*

La France pratique d'une part, une répression contre le petit trafic de rue. Cette pratique ne vise pas l'efficacité mais souhaite empêcher la formation d'abcès de fixation, de ghettos qui accentuent l'inégalité de traitement entre les différentes zones du territoire et, d'autre part, des unités spécialisées organisent la répression contre la criminalité organisée de la drogue. Il semble qu'une politique assez active contre les dealers de rue et une action au succès plus aléatoire contre les groupes les plus sérieux puissent conduire à une situation où l'autorité publique préserverait les « quasi-rentes » des gros trafiquants, tout en prenant le risque de déclencher une baisse brutale des prix au cas où son action contre la « Mafia » entraînerait une guerre des gangs. Ces conclusions pessimistes doivent cependant être tempérées. La faiblesse de la répression effective préserve le marché de transformations brutales. Il n'en demeure pas moins que l'autorité publique devrait se préoccuper d'évaluer l'impact de ses actions et non s'en remettre à un schéma analytique contestable : répression, hausse des prix, baisse de la consommation. Un large débat d'orientation consacré aux politiques de contrôle des drogues devrait permettre aux autorités publiques de préciser leurs objectifs afin que l'évaluation des moyens mis en œuvre puisse éclairer l'efficacité des solutions retenues.

14. Nous préférons la terminologie anglo-saxonne de « criminalité organisée », mais par souci de légèreté nous utilisons indifféremment l'un ou l'autre.