

■
N O T E S D E L A
fondation saint - simon



DROGUES
Réduire le coût social

Pierre KOPP



DÉCEMBRE 1998



Le débat sur la drogue est généralement pris dans la tenaille de l'alternative « interdire » ou « libéraliser » qui l'empêche, bien souvent, de progresser. « Interdire » tout d'abord n'est qu'un mot. Il existe, en tout état de cause, un marché noir, une économie souterraine de la drogue qui porte ses propres pathologies. « Libéraliser » est par ailleurs rarement la question, tant sont multiples les incertitudes qui pèsent sur une hypothétique libéralisation de toutes les drogues. Pour progresser, le débat sur la drogue doit donc faire le double inventaire de ce que l'on sait de l'économie de la drogue (pour apprécier les limites intrinsèques et les effets pervers de l'interdiction), et ce que l'on sait, médicalement, de l'usage des drogues et des produits de substitution disponibles.

Cette note met tout d'abord en perspective les mythes sur « l'argent de la drogue » et, singulièrement, celui selon lequel la drogue « enrichit les banquiers ». Elle relativise ensuite les effets des « politiques de la drogue », en montrant notamment que les tendances générales se retrouvent dans tous les pays, qu'ils mènent une politique plutôt libérale (comme aux Pays-Bas) ou plutôt répressive (comme aux États-Unis). Au total, ce texte conclut néanmoins qu'un nouvel équilibre entre ce qui est licite et illicite doit être trouvé en France, et dessine les contours de ce qu'il pourrait être.

Pierre Kopp est professeur des universités. Économiste à l'université de Paris XII, il est notamment l'auteur d'un ouvrage *Économie de la drogue*, La Découverte, 1998.

SOMMAIRE

Introduction	p. 7
I. <i>Quelle est l'ampleur réelle du problème posé par la drogue ?</i>	p. 11
1. La consommation diminue mais ses effets sociaux perdurent...	
2. Un coût social important mais inférieur à celui de l'alcool et du tabac	
3. Le mythe de l'économie souterraine	
4. Les politiques nationales de la drogue n'ont pas grand effet sur la consommation	
II. <i>Réformer la politique de la drogue</i>	p. 25
1. Grands principes et petites réformes	
2. La répression : un instrument indispensable ?	
3. Réformer la politique de la drogue	
Conclusion	p. 39
Bibliographie	p. 41
Notes	p. 43



Les débats autour de la politique des drogues illégales n'arrivent pas à prendre leur place dans « l'espace public ». Autant les discussions au sein du milieu scientifique reflètent une compréhension croissante des problèmes posés par celles-ci, autant les controverses « publiques » consacrées à la politique de la drogue se sont enlisées dans l'opposition stérile entre partisans de la légalisation de toutes les drogues et avocats de la prohibition. Un tel débat est destiné à rester sans solution. D'un côté, en effet, il est impossible de prévoir le résultat d'une libéralisation totale. Les dommages associés à la consommation augmenteraient tandis que ceux entraînés par l'interdiction disparaîtraient sans que le solde de ces deux mouvements ne soit prévisible. A l'autre extrême, lorsque la réglementation prend la forme de l'interdiction pure et simple, le produit continue toutefois d'être disponible sur le marché noir et ce, à un prix particulièrement élevé, afin de couvrir le coût de transaction des trafiquants, engendré par la menace d'être arrêté et la violence consubstantielle à l'illégalité. Le prix de la drogue et la répression poussent les consommateurs à la délinquance et augmentent leur précarité favorisant maladies et accidents. L'interdiction produit ainsi des effets pervers si importants qu'elle peut devenir absurde. Toute la difficulté consiste donc à distinguer la part des effets négatifs collatéraux à la consommation de drogue et imputables à leurs caractéristiques psycho-pharmaceutiques de celle relative aux modalités d'usage accompagnant l'interdiction *per se*.

La politique de la drogue doit être pensée comme le résultat de l'interaction entre le dispositif légal formel (les lois) et ses modalités de mise en œuvre, plus ou moins informelles (les moyens). Par politique de la drogue nous désignons donc la transcription concrète, par les administrations en charge de les appliquer, des lois régissant les drogues. En matière de drogues illégales, force est de constater que, dans de nombreux pays, il est presque abusif de parler de « politique » tant celle-ci n'est pas le résultat de décisions prises *ex ante* mais le recensement *ex post* d'actions non concertées, souvent contradictoires, menées par des administrations généralistes (police, douanes, justice, santé...). A l'exception de quelques pays, notamment la Confédération helvétique ou les Pays-Bas et, dans une moindre mesure, les États-Unis, le terme « politique de la drogue » ne désigne pas une stratégie et des moyens clairement définis mais l'addition de pratiques éclatées et rarement évaluées. Depuis 1993, la France, concernant l'héroïne, s'est éloignée de l'objectif « *use reduction* » et a mis en place des mesures inspirées par la philosophie du « *harm reduction* »¹. Toutefois, jusqu'à présent, l'objectif poursuivi, si tant est qu'il y en ait un, par la politique française de la drogue n'a jamais été clairement énoncé.

Les positions tranchées en faveur de la prohibition ou de la légalisation reflètent en fait, bien souvent, les préférences idéologiques de leurs auteurs et le degré auquel une violation de la liberté individuelle, fût-elle justifiée par le bien-être collectif, leur semble acceptable. Pris de manière abstraite, le débat entre les tenants de la prohibition et ceux de la légalisation est insoluble. Il faut donc se résoudre et renoncer à discuter de la politique de la drogue en dehors d'un contexte historique donné, ce qui revient à prendre acte d'un bon nombre d'inerties. La politique des drogues ne peut être modifiée que progressivement en se résignant à ce que les choix passés limitent le champ du présent possible. Nous nous placerons donc dans un cadre réaliste où certaines drogues illégales sont appelées à demeurer interdites. La tâche de l'économiste au service de la décision publique est alors d'éclairer le choix des drogues qui doivent continuer à être interdites et celles qui doivent sortir du cadre de l'interdiction. Le cannabis et l'héroïne doivent-ils être traités sur le même pied ? Une fois précisées les drogues qui resteront interdites, il convient de savoir le degré de sévérité avec lequel la politique publique doit faire respecter l'interdiction. Est-il possible de prétendre supprimer totalement la consommation de drogue ?

Une approche « économique » de la politique de la drogue n'a pas la prétention de suppléer aux autres considérations, éthiques notamment. Mais, du moins, doit-elle être menée au préalable si l'on veut sortir de la vaine querelle entre « libéralisation » ou « interdiction ». Afin de répondre à ces questions, cette note adopte une approche utilitariste qu'on pourra aussi qualifier de « conséquentialiste ». Concrètement, ceci signifie que la réduction du coût social de la drogue, composé par la somme des dommages subis par les usagers (décès, maladies, etc.), des externalités qu'ils imposent à la collectivité (socialisation du coût des soins, transmission de maladies, pertes de productivité, délinquance) et des dépenses publiques entraînées par la conduite de la politique publique, constitue un objectif susceptible d'améliorer le bien-être collectif. L'ensemble du dispositif actuel devrait donc être évalué à l'aune de ce critère. A l'état de démontrer les bienfaits de sa politique pour la collectivité et aux tenants de la réforme de convaincre des améliorations qu'il serait possible d'attendre de la mise en œuvre de leurs propositions.

Parmi les trois volets des moyens mis au service de la politique de la drogue (prévention, répression, traitement), le second est souvent contesté. A nos yeux, les réticences et, parfois même, le rejet des mesures répressives demeureront fondés tant qu'ils se caractériseront par un manque flagrant d'équité. En effet, faute de discerner correctement les trafiquants des simples consommateurs, la répression est souvent aveugle, injuste et inefficace, punissant les uns à la place des autres. Cette confusion trouve sa source dans le fonctionnement du marché des drogues. L'illégalité des

échanges et la dépendance qu'engendrent certaines drogues transforment une fraction non négligeable des simples consommateurs en usagers-revendeurs. L'existence même de cette dernière catégorie, aux contours mal définis, suscite une discussion biaisée, consacrée à savoir si la dépendance excuse le petit trafic. La réforme de la politique de la drogue que nous proposons doit priver les consommateurs de toutes incitations à se transformer en revendeurs. La segmentation des acteurs du marché créera un consensus plus large autour de la politique de drogue, condition *sine qua non* à la mise en œuvre du volet répressif.

La présente note part d'une mise en perspective de l'ampleur réelle du problème posé à la société par les drogues illégales, en soulignant le recul important de la consommation constaté dans tous les pays développés au cours de la dernière décennie. Elle s'attache, également, à replacer à sa juste valeur le nombre de personnes bénéficiant de revenus substantiels, issus du trafic de drogues illégales. L'importation ainsi que la revente en gros et demi-gros génèrent des profits très importants mais ne concernent qu'un ou deux milliers d'individus. La revente au détail, activité plus visible concernant plusieurs dizaines de milliers de personnes, demeure une activité risquée et faiblement rémunérée qui ne constitue en rien une alternative réelle aux opportunités – même limitées par le chômage – offertes par l'économie légale. Elle cherche, enfin, à esquisser les contours d'une réforme de la politique de la drogue recommandant notamment une libéralisation de la consommation du cannabis. La libéralisation du cannabis et la dépénalisation de la consommation des autres drogues illégales priveraient les trafiquants de leur carapace protectrice faite de consommateurs dépendants. Elles libéreraient des ressources supplémentaires pour les traitements et la prévention et permettraient un recentrage du volet répressif autour d'objectifs justes et réalistes. En ce sens, cette note propose de mettre en place un dispositif dans lequel la répression puisse être « pensée ».

1. Quelle est l'ampleur réelle du problème posé par la drogue ?

Les informations qui circulent sur les drogues illégales noircissent exagérément la situation. Quoi qu'on en dise, la drogue² n'est pas un fléau social et ses conséquences pour la collectivité sont bien inférieures à celles du tabac et de l'alcool. Même son impact sur la délinquance doit être réévalué plus scrupuleusement. De même, l'effet de la politique de la drogue ne doit pas être surestimé. Cette dernière n'a, en fait, pas grande influence sur le nombre de gens qui consomment des drogues mais elle détermine, en revanche, assez strictement l'ampleur du coût social qu'ils engendrent.

1. La consommation diminue mais ses effets sociaux perdurent...

Aux États-Unis, la consommation de toutes les drogues illégales a décliné³ régulièrement du début des années soixante-dix jusqu'au milieu des années quatre-vingt, puis a connu un pic au milieu de cette décennie avant de décroître à nouveau. La consommation⁴ de cannabis a chuté dans la population des 18-25 ans de 35 % en 1979 à 11 % en 1992 et de 6 % à 3 % chez les adultes entre 1982 et 1992. La consommation de cocaïne parmi les 18-25 ans est passée de 9 % en 1979 à moins de 2 % en 1992 et de 2 % à 0,5 % chez les adultes. Toutefois, depuis 1992, la consommation augmente à nouveau, mais assez légèrement. La consommation d'héroïne semble remonter, touchant 1,3 % des 18-25 ans contre 0,3 % en 1988. L'augmentation serait préoccupante chez les très jeunes (12-17 ans) : en 1995, deux fois plus d'adolescents ont pris de la drogue durant le mois précédant l'enquête que deux ans auparavant. Par un simple effet de taille, le marché de la drogue américain demeure important. En 1994, 10 millions d'Américains consommaient régulièrement du cannabis, 3,6 millions de la cocaïne, 250 000 de l'héroïne et 150 000 du crack.

Tableau 1
Taux de prévalence en Europe*

Pays	Année	Adultes				Jeunes adultes			
		Age	Cannabis	Cocaine	Amphétamines	Age	Cannabis	Cocaine	Amphétamines
Belgique flamande	1995	18-65	5,5 (2,7)	0,5	0,9	18-39	9,5 (2,7)	1,0 (0,5)	1,7 (0,5)
	1994	18-69	31,3 (3,3)	2	4	16-44	37,0 (7,0) 43,0 (6,3)	-	4,0 (0,5)
Danemark	1992	18-74	4,9 (1,2)	0,6	-	18-34	8,8 (3,0)	1,1	-
	1995	18-75	15,2 (3,4)	1,1 (0,1)	0,7 (0,3)	18-39	25,7 (9,9)	1,8 (0,3)	1,4 (0,6)
Allemagne de l'Ouest	1995	18-59	11,9 (5,0)	2,2 (0,9)	2,8 (0,8)	18-39	21,0 (8,8)	3,7 (1,6)	4,2 (1,4)
	1995	18-58	5,8 (1,9)	0,2 (0,2)	0,7 (0,2)	18-39	6,4 (3,3)	0,3 (0,3)	1,3 (0,4)
Allemagne de l'Est	1995	3-70	13 (6,6)	3,3 (1,7)	2,3 (1)	15-39	21,9 (11,6)	5,7 (3,2)	3,8 (1,7)
	1996	3-75	8 (0,5)	1	2	15-39	11,0 (1,0)	1,0	3,0 (1,0)
Suède	1994	16-39	21 (8)	2 (1)	8 (2,0)	16-39	29,0 (13,0)	3,0 (1,3)	11,0 (4,0)
	1994	16-39	21 (8)	2 (1)	8 (2,0)	16-39	29,0 (13,0)	3,0 (1,3)	11,0 (4,0)

Source : EMCDD, 1997

* Les données de prévalence expriment le pourcentage de la population considérée ayant consommé une drogue durant la dernière année et, entre parenthèses durant le dernier mois.

Dans les pays européens, nous ne disposons que de statistiques épar-
sées et il est impossible de reconstituer les tendances de la consommation
de drogue sur les vingt dernières années. Deux observations de portée li-
mitée peuvent toutefois être avancées : la situation est assez contrastée d'un
pays à l'autre et aucun pays européen n'a connu de pic de consommation
comparable à celui des États-Unis.

En France, environ 160 000 personnes consomment régulièrement (et
en connaissant de graves problèmes) de l'héroïne, tandis que 2 millions
d'individus consomment fréquemment du cannabis. Côté cocaïne, l'incon-
nue demeure mais la consommation de cette drogue ne se traduit ni par
un nombre important d'arrestations ni par des problèmes de santé suffi-
samment graves pour être repérés. Il est évident que tous les consomma-
teurs de drogue ne sont pas dans un état désespéré. La combinaison des
complications médicales ou psychologiques avec des problèmes de
désocialisation et de relations conflictuelles avec le droit ne concerne que
la fraction la plus visible des usagers de drogues. Ce groupe, essentielle-
ment composé de consommateurs d'héroïne, est de petite taille : 150 000
en Allemagne, entre 190 000 et 313 000 en Italie. Ces populations sont géné-
ralement concentrées dans les grandes villes. Dans certaines métropoles,
le taux de prévalence peut grimper jusqu'à 15 pour mille, la taille du groupe
restant toutefois limitée : Rome (11,7 pour 1 000 et 10 000 personnes), Ma-
drid (17,6 pour 1 000 et 41 000), Dundee (30 pour 1 000 et 2 500), Glasgow
(15 pour 1 000 et 10 000).

Le taux de prévalence qui mesure le nombre de personnes ayant con-
sommé une drogue ne donne qu'une idée très vague de l'ampleur réelle
du problème. La rémanence, au cours d'une vie, de la consommation de
drogue est très forte. S'il n'y avait plus eu aucun nouveau consommateur
de cocaïne aux États-Unis depuis 1992, il aurait toutefois fallu 10 ans pour
que leur nombre baisse de moitié. Idem, côté héroïne : le nombre de con-
sommateurs aux États-Unis est assez stable (environ 600 000) depuis 20
ans malgré un taux d'initiation très faible. Exprimer en nombre de con-
sommateurs le problème posé par les drogues illégales à nos sociétés n'a
donc pas une grande signification. Le poids des problèmes sanitaires af-
fectant les consommateurs, les conséquences d'une vie en infraction per-
manente à la loi conjuguée aux effets de la violence qui règne sur le mar-
ché illégal des drogues, tout comme la porosité entre la petite délinquance
et les activités criminelles plus structurées, constituent les autres morceaux
du puzzle.

2. Un coût social important mais inférieur à celui de l'alcool et du tabac

Le coût social de la drogue rend mieux compte du coût imposé à la société que le taux de prévalence, mais son calcul est très complexe. Il prend en considération non seulement les décès anticipés par surdose mais aussi les pertes de productivité causées par l'absentéisme, la délinquance engendrée par le besoin de se procurer de l'argent, les maladies dont la cause peut être imputée à la toxicomanie (VIH, hépatites) et, enfin, les dépenses publiques de répression, prévention et soins. Aux États-Unis⁷, ce coût a été estimé à \$109,8 milliards, soit environ 1 % du PNB. Au Canada, il ne dépasse pas \$1,37 milliard soit 0,2 % du PNB.

La comparaison du coût social des drogues illégales avec celui des autres substances (alcool et tabac) est édifiante. Au Canada (où l'on dispose d'études complètes), comme sans doute dans tous les autres pays, le tabac est en tête de tous les maux. Alors que le coût social de la drogue, de l'alcool et du tabac en 1992 s'élevait à \$18,45 milliards, soit 2,7 % du PNB, le tabac représentait 52 % de ce coût, suivi de près par l'alcool (41 %) et, enfin, par les drogues illégales (7 %).

Tableau 2
Coût social des drogues (en % du PNB)

Pays/Produits	Tabac	Alcool	Drogues illégales
Canada (1992)	1,4 %	1,1 %	0,2 %
USA (1995)	-	2 %	1 %
Australie (1992)	2,4 %	1 %	0,4 %
UK (1983)	-	0,5 %	0,4 %
Confédération helvétique	-	-	0,2 %

Source : E. Single, 1998

2. Un coût social important mais inférieur à celui de l'alcool et du tabac

Le coût social de la drogue rend mieux compte du coût imposé à la société que le taux de prévalence, mais son calcul est très complexe. Il prend en considération non seulement les décès anticipés par surdose mais aussi les pertes de productivité causées par l'absentéisme, la délinquance engendrée par le besoin de se procurer de l'argent, les maladies dont la cause peut être imputée à la toxicomanie (VIH, hépatites) et, enfin, les dépenses publiques de répression, prévention et soins. Aux États-Unis⁷, ce coût a été estimé à \$109,8 milliards, soit environ 1 % du PNB. Au Canada, il ne dépasse pas \$1,37 milliard soit 0,2 % du PNB.

La comparaison du coût social des drogues illégales avec celui des autres substances (alcool et tabac) est édifiante. Au Canada (où l'on dispose d'études complètes), comme sans doute dans tous les autres pays, le tabac est en tête de tous les maux. Alors que le coût social de la drogue, de l'alcool et du tabac en 1992 s'élevait à \$18,45 milliards, soit 2,7 % du PNB, le tabac représentait 52 % de ce coût, suivi de près par l'alcool (41 %) et, enfin, par les drogues illégales (7 %).

Tableau 2
Coût social des drogues (en % du PNB)

Pays/Produits	Tabac	Alcool	Drogues illégales
Canada (1992)	1,4 %	1,1 %	0,2 %
USA (1995)	-	2 %	1 %
Australie (1992)	2,4 %	1 %	0,4 %
UK (1983)	-	0,5 %	0,4 %
Confédération helvétique	-	-	0,2 %

Source : E. Single, 1998

La palme de la nuisance revient toujours au tabac et à l'alcool, d'où l'importance de les inclure systématiquement dans le champ couvert par la politique de la drogue⁶. Remarquons que ce tableau ne constitue en rien une invitation univoque à la légalisation des drogues illégales au vu de leur faible innocuité : leur coût social limité tient également au fait qu'elles sont peu consommées parce qu'interdites.

3. Le mythe de l'économie souterraine

La consommation de drogue est réputée extrêmement coûteuse ce qui expliquerait pourquoi – faute d'un revenu suffisant – nombreux seraient ceux qui se livreraient à la délinquance afin de compléter ce dernier. Nous verrons pourtant combien la relation entre la drogue et la petite criminalité est plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord.

La délinquance « acquisitive »

L'image du toxicomane à la recherche de ses mille francs quotidiens nécessaires à sa consommation de drogue a presque acquis le statut de fait documenté alors qu'en moyenne, le besoin d'argent des héroïnomanes est beaucoup plus bas. Au début des années quatre-vingt et selon le *Centre of Drug Coordination Unit* de la police anglaise, un héroïnomanes consommait en moyenne 0,33 gramme d'héroïne par jour, quatre jours par semaine. Sa dépense annuelle était donc comprise entre 37 000 et 75 000 francs, soit environ 240 francs par jour. A New York et à Chicago (W. Rhodes et alii, 1994, 1995 ; D. Boyum, M. Rocheleau, 1994), la consommation quotidienne médiane des héroïnomanes serait de 0,6 gramme acheté dans la rue soit 4,5 grammes par semaine, soit 2 250 francs par semaine et 320 francs par jour. De telles sommes quotidiennes sont nettement inférieures à celles souvent citées mais demeurent non négligeables. Comment les consommateurs de drogues peuvent-ils se les procurer ?

Tableau 3
*Origine du revenu des consommateurs dépendants de la drogue**

Pays	Échantillon	% du revenu issu de la délinquance (hors trafic de drogue)	% du revenu issu du trafic de drogue	% du revenu issu d'activités légales
Écosse	Hommes héroïnomanes sévères	39	56	10
Écosse	Hommes consommateurs modérés d'héroïne	69	21	10
Allemagne	Hommes héroïnomanes dépendants	41	37,5	21,5
Allemagne	Femmes héroïnomanes dépendants	43,7	32,4	17,1
Pays-Bas	Consommateurs d'opiacés	21	18	60
USA	Hommes consommateurs irréguliers d'héroïne	26	19	34
USA	Consommateurs réguliers d'héroïne	35	20	23
USA	Consommateurs quotidiens d'héroïne	36	29	14
USA	Hommes, Chicanos et Blancs dépendants	48	27	25

Source : « *Paying for Heroin* », Institute for Studies on Drug Dependence, 1994
* Les différentes études portent sur le début des années 1990. Le total ne fait pas nécessairement 100 % du fait des imprécisions statistiques.

Les données du tableau montrent que la part de la délinquance dite acquisitive est importante. Certes, les héroïnomanes achètent un fort pourcentage de leur consommation de drogue avec des revenus légaux (ce qui inclut les aides sociales). La part de la criminalité, exception faite du trafic de drogue, représente donc seulement 25 à 45 % des sommes consacrées à la drogue.

Dans une capitale européenne, il est raisonnable d'estimer qu'en moyenne, un héroïnomanes très dépendant doit se procurer par la délinquance (hors trafic de drogue) entre cent et deux cents francs par jour. Sachant que, pour les femmes, la prostitution représente, selon les pays, jusqu'à 2/3 de la délinquance alors qu'elle reste marginale chez les hommes, le revenu nécessaire pour se procurer de la drogue n'est pas extravagant. Bien sûr, cette délinquance est le plus souvent durement ressentie par la population car la fréquence des délits commis pour obtenir des petites sommes d'argent est particulièrement élevée, d'où un fort degré de victimisation pour un montant relativement bas.

Tableau 3
*Origine du revenu des consommateurs dépendants de la drogue**

Pays	Échantillon	% du revenu issu de la délinquance (hors trafic de drogue)	% du revenu issu du trafic de drogue	% du revenu issu d'activités légales
Écosse	Hommes héroïnomanes sévères	39	56	10
Écosse	Hommes consommateurs modérés d'héroïne	69	21	10
Allemagne	Hommes héroïnomanes dépendants	41	37,5	21,5
Allemagne	Femmes héroïnomanes dépendants	43,7	32,4	17,1
Pays-Bas	Consommateurs d'opiacés	21	18	60
USA	Hommes consommateurs irréguliers d'héroïne	26	19	34
USA	Consommateurs réguliers d'héroïne	35	20	23
USA	Consommateurs quotidiens d'héroïne	36	29	14
USA	Hommes, Chicanos et Blancs dépendants	48	27	25

Source : « *Paying for Heroin* », Institute for Studies on Drug Dependence, 1994
* Les différentes études portent sur le début des années 1990. Le total ne fait pas nécessairement 100 % du fait des imprécisions statistiques.

Les données du tableau montrent que la part de la délinquance dite acquisitive est importante. Certes, les héroïnomanes achètent un fort pourcentage de leur consommation de drogue avec des revenus légaux (ce qui inclut les aides sociales). La part de la criminalité, exception faite du trafic de drogue, représente donc seulement 25 à 45 % des sommes consacrées à la drogue.

Dans une capitale européenne, il est raisonnable d'estimer qu'en moyenne, un héroïnomanes très dépendant doit se procurer par la délinquance (hors trafic de drogue) entre cent et deux cents francs par jour. Sachant que, pour les femmes, la prostitution représente, selon les pays, jusqu'à 2/3 de la délinquance alors qu'elle reste marginale chez les hommes, le revenu nécessaire pour se procurer de la drogue n'est pas extravagant. Bien sûr, cette délinquance est le plus souvent durement ressentie par la population car la fréquence des délits commis pour obtenir des petites sommes d'argent est particulièrement élevée, d'où un fort degré de victimisation pour un montant relativement bas.

Il est intéressant de constater qu'on aboutit exactement aux mêmes conclusions en suivant une technique statistique partant non plus des évaluations réalisées par la police mais des déclarations des toxicomanes eux-mêmes. Une équipe anglaise (A. Healey et alii, 1998) a procédé à une enquête détaillée du comportement de 1 075 toxicomanes⁹ afin de chiffrer le revenu moyen par toxicomane, obtenu grâce à la délinquance acquisitive. A nouveau, le revenu quotidien obtenu par la délinquance acquisitive s'avère très bas : environ 190 francs.

Tableau 4
Infractions et délinquance acquisitive

Type de délit	Revenu acquis par le toxicomane "type" en francs (médiane)	%
Cambriolages	18.670 (0)	27
Vois	2.710 (0)	4
Vois à l'étalage	46.010 (0)	66
Vois de véhicules	2.130	3
Total du revenu de la délinquance acquisitive	69.520	100

Source : A. Healey et alii, 1998

L'influence de la dépendance à l'héroïne sur la petite délinquance est indiscutable mais s'avère plus modeste que prévue. Plus surprenant encore, l'alcool engendre également une forte délinquance. Certes, les personnes considérées ne s'adonnent pas à la délinquance afin de financer leurs dépenses d'alcool (bien que cela ne soit pas exclu) ; en revanche, la consommation abusive d'alcool accompagne (ou provoque) un mode de vie aux marges de la loi. La toute récente étude du NIDA américain (1998) souligne que le coût social de la délinquance imputable à l'alcool représente le tiers de celui associé à la drogue. Sachant que le coût social de la délinquance imputable à la drogue comprend toutes les dépenses répressives, notamment le coût exorbitant de détention des personnes condamnées pour infraction aux lois sur les stupéfiants, on mesurera le poids réel de la délinquance liée à l'alcool qui, lui, est légal. Il est facile de visualiser plus précisément l'influence de l'alcool sur la délinquance en examinant, par type de délits, le pourcentage d'actes délictueux, imputables à l'alcool et à la drogue.

Tableau 5
Pourcentage des délits imputables à l'alcool et à la drogue
(États-Unis, 1992)

	Pourcentage des délits imputables à l'alcool	Pourcentage des délits imputables à la drogue
Homicides	30	15,8
Attaques à main armée	30	2,4
Viols	22,5	5,1
Attaques diverses	30	5,1
Vols	3,4	27,2
Cambriolages	3,6	30
Vols à la roulotte	2,8	29,6
Vols de voiture	3,5	6,8
Conduite sous l'influence de l'alcool	100	0
Violation des lois sur l'alcool	100	0
Ivresse publique	100	0
Vols de biens	0	15,1
Prostitution	0	12,8
Violation des lois sur la drogue	0	100

Source : NIDA, 1998

Certes, la méthodologie de l'imputation d'un crime à un produit érigé en facteur causal est toujours quelque peu contestable et il ne faut retenir qu'un ordre de grandeur. Il est toutefois intéressant de constater que l'alcool accompagne les crimes les plus graves mais les moins fréquents (homicides, attaques à mains armées, viols et attaques diverses) ou les plus secrets (viols et incestes) alors que la drogue est plutôt associée à des délits répétitifs mais peu réprimés qui pénalisent directement les populations urbaines (cambriolages, vols à la roulotte).

En conclusion, le besoin de drogue engendre une délinquance particulièrement pénible pour le voisinage car elle s'attaque de manière répétitive aux biens des habitants. Par ailleurs, la compréhension des problèmes de délinquance causés par les drogues ne doit pas être rattachée à une approche comptable de la question. L'existence de zones de revente et de consommation, l'envahissement des parties communes d'immeubles par les consommateurs et les revendeurs de certains quartiers et, plus généralement, un comportement antisocial engendrent un sentiment d'insécurité qui, bien qu'il ne puisse pas être facilement évalué, vient s'ajouter aux données généralement recensées.

La drogue n'enrichit pas les banlieues

L'existence d'une population captive crée un marché important pour la drogue. Aucun trafic n'a jamais engendré un tel revenu. Au sommet de la filière, ce revenu donne naissance à des profits importants pour ceux qui exportent les drogues depuis les pays sources et ceux qui les distribuent en gros et en demi-gros. Au bout de la filière, le revenu total de la vente de drogue est encore plus important car le prix a été multiplié par 10 ou 20 entre le grossiste et le consommateur final. Toutefois, ce revenu est partagé entre un grand nombre de mains et il faut se garder de surestimer la mesure dans laquelle la revente de drogue constituerait une source de revenu suffisamment importante pour concurrencer l'économie légale, notamment dans les banlieues les plus frappées par le chômage.

Aux États-Unis, une étude (P. Reuter et alii, 1991), consacrée à Washington DC, indique que les revendeurs de rue gagnent entre 600 et 700 francs par jour, soit 125 000 francs par an pour une semaine de quatre ou cinq jours de travail. Une telle somme est-elle importante ? Sachant que les revendeurs ont une probabilité de 22 % d'être arrêtés dans l'année et qu'ils passent environ un tiers de leur carrière derrière les barreaux, la recette des jours où ils sont effectivement présents sur le terrain est égale à 900 francs. 80 % des revendeurs ne seront pas arrêtés dans l'année et engrangeront en fait près de 200 000 francs par an. A cette somme, il faut ajouter la valeur de la consommation quotidienne de drogue d'un gramme, soit approximativement encore 90 000 francs. Le paradoxe de la situation économique des petits revendeurs tient au divorce entre l'analyse comptable de leur activité et la perception qu'ils en ont. En moyenne et compte tenu du risque d'être arrêté, le revenu réel demeure modeste bien que 3 fois supérieur à celui d'un travailleur non qualifié. Rien, toutefois, qui permette une accumulation de richesses et une ascension sociale. Une fois pris en compte le risque d'arrestation auquel s'ajoute celui d'être tué (1,7 %) ou blessé (7 %), le profit réel d'une telle activité s'avère faible. En revanche, du point de vue d'un individu qui résout ainsi son problème d'approvisionnement personnel et sous-estime généralement le risque, une telle position paraît attrayante. C'est pourquoi, la revente de drogue est devenue une activité suffisamment importante parmi les minorités pauvres des États-Unis pour qu'un tiers des jeunes noirs, nés en 1960 à Washington DC, ait été inculpé, entre 18 et 24 ans, dans une affaire de revente de drogue.

En Europe et notamment en France, la consommation de drogue n'a jamais connu un niveau analogue à celui des États-Unis. L'imprécision de nos connaissances des circuits économiques de la drogue a fait germer l'idée que la revente de drogue peut être une activité suffisamment rentable pour

nourrir une véritable économie parallèle. Une image courante voudrait que les adolescents se substituent à leurs parents chômeurs de longue durée pour payer, avec l'argent de la drogue, les loyers HLM. Une étude (M. Schiray et alii, 1994), consacrée au trafic de drogue au niveau local dans six quartiers plus ou moins déshérités, trace pourtant un tableau bien différent. Elle souligne que, si la consommation de cannabis est largement banalisée, celle de l'héroïne demeure très limitée. Par exemple, dans le quartier du Val d'argent à Argenteuil (28 000 habitants, 22 % entre 18 et 24 ans, 17 % de la population de nationalité étrangère, taux de chômage supérieur à la moyenne touchant un jeune homme sur trois), l'enquête évaluée à 80 % le pourcentage des garçons entre 15 et 30 ans consommant régulièrement du cannabis, contre 50 % des filles. La population de consommateurs réguliers d'héroïne tourne autour de 50 personnes. Le trafic de cannabis est le fait d'usagers-revendeurs qui ne dégagent que de très faibles revenus nets de leur activité. Le trafic d'héroïne occupe environ 5 revendeurs, dont un seul est susceptible de bénéficier d'un enrichissement durable.

L'étude du quartier d'Aulnay conduit à des conclusions voisines. Sur les 150 000 personnes vivant dans ce quartier, 47 % ont moins de 20 ans. Le taux de chômage est de 21 %. Environ 80 % des jeunes font un usage régulier du cannabis et le nombre de consommateurs d'héroïne se monterait à environ 130. Les trafics seraient animés par moins de 5 trafiquants d'une certaine ampleur (trafic au kilo portant également sur d'autres communes) et par de nombreux usagers-revendeurs réalisant de très faibles bénéfices.

Si l'on applique le ratio américain de « un vendeur pour dix consommateurs de drogues dures » et sachant que 160 000 à 300 000 personnes consomment plus ou moins régulièrement des drogues dures, il y aurait en France entre 16 000 et 30 000 revendeurs de drogues dures. Pour le cannabis, en supposant qu'un vendeur approvisionne en moyenne 15 consommateurs irréguliers, il y aurait 260 000 petits revendeurs occasionnels de cannabis. Le mythe de la puissante économie criminelle, engraisée par le trafic de drogue supposé irriguer de nombreux quartiers des villes françaises, n'est certainement pas sans effet sur les représentations que les jeunes se font de la réussite sociale, mais il ne trouve pas encore d'embryon d'inscription économique dans la réalité¹¹. Il faut toutefois être attentif au fait que les jeunes sous-estiment le risque et exagèrent les réussites ce qui incite probablement certains à surévaluer¹² les réussites économiques offertes par le petit trafic.

En revanche, il est vrai que la mise hors la loi du cannabis pousse un quart de million de jeunes à pratiquer un petit commerce, illégal, souvent peu enrichissant mais sans grand risque. Les services policiers arrêtent

chaque année environ 8 400 personnes pour usage-revente de cannabis et 665 personnes pour revente. Ces chiffres rapportés aux revendeurs de cannabis (250 000) indique que la probabilité d'être arrêté pour un petit revendeur¹² ne dépasse pas les 4 %. Les transactions de cannabis portent sur de petites quantités et sont très fréquentes. La probabilité d'être arrêté est donc quasi nulle. En revanche, le petit trafic de cannabis incite un grand nombre de jeunes à frayer avec des trafiquants plus sérieux, ce qui peut s'avérer lourd de conséquences ultérieures. Déjà, passer du petit trafic de cannabis à celui de l'héroïne change considérablement la donne car le trafic de drogues dures ne demeure pas impuni en France. Sachant que 2 761 personnes ont été arrêtées en 1997 pour usage-revente d'héroïne et 309 pour revente, le risque d'être arrêté dans l'année pour un petit revendeur de drogues dures est compris entre 10 % et 20 %, ce qui n'est pas négligeable¹³.

Tableau 6

Interpellations liées aux principales drogues illicites en France (1997)

Nature de l'interpellation par produit	Toutes drogues	Héroïne	Cannabis	Cocaïne	Drogues synthétiques
Trafiqants internationaux	1 369	524	631	329	66
Trafiqants locaux	5 191	1 346	2 218	324	167
Revente	1 032	309	665	58	-
Total trafic	7 592 (8,5 %)	1 979	3 514	711	233
Usagers-revendeurs	12 281	2 761	8 441	377	53
Usagers	70 444	9 124	58 135	1 216	1 557
Total consommateurs	82 725 (91,5 %)	11 885	66 576	1 593	1 610
TOTAL	90 317	13 864	70 090	2 304	1 843

Source : d'après OCRTIS, 1997

En conclusion, le petit trafic de drogue demeure peu rentable¹⁴ : il n'occupe que 16 000 à 30 000 personnes pour les drogues dures et un quart de million pour le cannabis. Cette activité est risquée dans le cas des drogues dures et banalisée pour le cannabis. Bien évidemment, à l'instar des autres activités criminelles, il existe un « milieu criminel » spécialisé dans les très profitables trafics de drogues en gros et demi-gros, mais ceci n'a rien à voir avec le fantasme d'une jeunesse des banlieues choisissant massivement la carrière criminelle à la suite d'un choix rationnel où les perspectives offertes par la société ne seraient pas jugées compétitives au regard de celles offertes par le trafic de drogue.

4. Les politiques nationales de la drogue n'ont pas grand effet sur la consommation

Les différents pays de l'Union européenne ont mis en place un très grand nombre de politiques, sous-tendues par des approches souvent radicalement différentes. On pourrait attendre d'une telle expérimentation des conclusions claires quant aux politiques les plus efficaces. Il n'en est malheureusement pas ainsi. Premièrement, il est impossible de faire porter à une politique nationale la responsabilité du taux de prévalence observé ni même de la totalité du coût social imposé à la société par la drogue. En effet, il existe une relation inverse qui fait toujours d'une politique retenue la réaction à un état de fait. Deuxièmement, le triptyque prévention-répression-traitement, au travers duquel elle s'incarne, ne constitue qu'une partie des voies par lesquelles la politique d'un pays intervient face aux problèmes posés. Le caractère plus ou moins étendu du système de *welfare* et, notamment, les dispositifs généraux d'accès aux soins et au logement pour les plus pauvres jouent un rôle au moins aussi important que les programmes explicitement destinés à la drogue. Enfin, l'action de l'État en ce domaine s'inscrit dans un cadre culturel et institutionnel qui surdétermine largement les relations entretenues par la population avec la drogue.

Ces difficultés expliquent pourquoi il n'existe pas de relations causales claires entre la politique d'un pays et l'ampleur du problème rencontré. Par exemple, la France et l'Espagne sont caractérisées par des taux de prévalence du cannabis analogues mais la première en réprime la consommation et la seconde la tolère. Dans tous les pays et ce, indépendamment des politiques retenues, la consommation de cannabis connaît un renouveau inexplicable, assez net depuis 1992. Cette tendance lourde explique bien mieux la progression de la prévalence mesurée que les différences entre les politiques nationales.

De même, un éventuel changement brutal de la politique de la drogue n'a pas nécessairement un effet marqué sur la consommation. Déjà, durant la prohibition américaine de l'alcool entre 1910 et 1933, la forte hausse du prix de l'alcool (multiplié par un facteur 4) ne parvint à réduire la consommation que de 20 %. Inversement, la légalisation *de facto* du cannabis aux Pays-Bas³ n'a guère entraîné d'accélération brutale de la consommation. En 1976, au moment où une loi libérale fut édictée, la consommation de cannabis chez les adolescents néerlandais déclinait lentement. La politique de libéralisation n'affecta pas cette tendance durant les sept premières années qui suivirent. En revanche, à partir de 1984 et jusqu'en 1996, la consommation de cannabis augmenta nettement. Ainsi, pour les 18-20 ans, la prévalence durant la vie est passée de 15 % en 1984 à 44 % en 1996 et la prévalence mensuelle de 8,5 % à 18,5 %. Cependant, il serait illégitime d'incriminer la politique néerlandaise de la drogue car la tendance était la même à cette période aux États-Unis et en Norvège, où l'on dispose de bonnes statistiques et, probablement, dans les autres pays de l'Union européenne où les repères statistiques de qualité font toujours défaut.

Il ne doit pas ressortir de ces quelques remarques sur la portée limitée des politiques nationales de la drogue une sorte de relativisme par lequel toutes les politiques se vaudraient. Pour une situation donnée et quelle que soit la portée effective de l'action publique, certaines mesures sont indubitablement meilleures que d'autres, d'où l'intérêt d'examiner les axes autour desquels la politique française devrait être réformée.

II. Réformer la politique de la drogue

Dire que l'État a le droit d'interdire les drogues n'implique pas *ipso facto* qu'il doit effectivement le faire. La seule bonne question est de savoir si la société se porterait mieux en autorisant l'usage d'une ou plusieurs nouvelles drogues. La réponse ne peut être positive que si le bien-être collectif augmente (ou que le coût social de la drogue diminue). Bien qu'il soit agaçant pour un économiste de reconnaître son incapacité à comparer scientifiquement la situation qui prévaudrait après une libéralisation de la drogue et celle observée aujourd'hui¹⁹, force est de reconnaître que répondre à une telle question, apparemment triviale, est impossible.

Nul ne sait ce que serait l'impact sur le coût social en cas de légalisation des drogues dures. L'augmentation du niveau de consommation, les effets de substitution entre les drogues actuellement illicites et le tabac et l'alcool, la baisse des effets négatifs des drogues imputables à l'illégalité actuelle et, *a fortiori*, le résultat de toutes ces variations combinées est imprévisible. Il est impossible de prouver la supériorité de la prohibition sur la légalisation, ni d'ailleurs le contraire. La controverse est donc amenée à se prolonger, bien qu'elle soit sans issue et qu'elle retarde l'ouverture de discussions plus riches de résultats opérationnels. L'opposition stérile entre des croyances opposées retarde d'autant la discussion rationnelle de la politique de la drogue.

1. Grands principes et petites réformes

S'il est impossible de trancher entre prohibition et légalisation de manière rigoureuse, que reste-t-il à discuter ? Précisément l'important, c'est-à-dire la nature des changements modestes qui peuvent effectivement être entrepris et dont l'effet ne tient pas du jeu de hasard. Rechercher la politique qui permette de réduire le coût social de la drogue suppose de tenir compte de trois paramètres importants.

Premièrement, au moment de décider s'il faut infléchir ou non la politique de la drogue, il faut accepter que « l'histoire compte ». Les chances

de succès d'une politique dépendent de l'histoire des drogues dans le pays concerné. Il est donc absurde de ramener le problème des drogues à celui de la recherche d'un système optimal dans un monde abstrait. L'autorisation de l'alcool dans les pays qui en interdisent la consommation et la légalisation ou son interdiction en France ne sont certainement pas des réponses adaptées aux problèmes existants. Il serait faux de raisonner en occultant le fait que l'alcool est intégré à notre culture.

Deuxièmement, une partie du coût que la société supporte du fait de la drogue tient aux caractéristiques des produits consommés. C'est notamment le cas d'une bonne part des maladies engendrées par ceux-ci. Mais une autre partie provient de l'existence même de lois interdisant les drogues. Il s'agit en particulier des dépenses d'incarcération et même du coût des soins de certaines maladies (VIH, hépatites) dont la fréquence augmente avec la précarité dans laquelle la répression plonge les consommateurs. Juger l'opportunité d'une réforme (légalisation du cannabis, distribution contrôlée d'héroïne...) ou généraliser des programmes existants (substitution à la méthadone ou à base de Subutex®, distribution de seringues...) revient à prévoir dans quel sens (positif ou négatif) variera le coût social, c'est-à-dire ce qu'il adviendra de chacune de ses trois composantes¹⁷ : le trafic et la consommation, la mise en œuvre des lois, l'illégalité de la drogue *per se*.

- Sous un régime prohibitionniste, le trafic et la consommation de drogue s'accompagnent de dommages dont on impute généralement le coût aux consommateurs plutôt qu'aux trafiquants (décès, maladies, perte de productivité, etc.).

- Le simple fait que la loi soit appliquée engendre des dépenses publiques de répression, d'incarcération, de justice et de soins. L'abolition de la prohibition les supprimerait ; il est donc normal de les imputer à la mise en œuvre de la loi, c'est-à-dire à la politique de la drogue.

- La loi n'est pas toujours appliquée de manière suffisante. Tant que subsistent un marché et des trafiquants, on enregistrera de sanglants règlements de compte. Le coût associé à cette violence ne doit pas être imputé à l'application de la loi mais à l'illégalité *per se*. Il s'agit, en fait, du coût de l'application imparfaite (ou imperfectible) de la loi. Notons, toutefois, que les marchés européens de la drogue sont notablement moins violents qu'aux États-Unis.

En conséquence, examiner comment une modification de la politique de la drogue affectera le coût social total exige de prendre en compte l'ensemble des trois composantes qui peuvent être affectées par des variations de sens différents¹⁸.

Troisièmement, le coût de la drogue pèse sur plusieurs catégories d'acteurs : les consommateurs de drogues subissent les désagréments de leur morbidité et de leur mortalité supérieures à la moyenne ; les trafiquants prennent le risque d'aller en prison et d'être victimes de la violence qui règne dans leur milieu ; la société prend en charge le coût de la politique publique (répression, prévention, soins) ; le voisinage des quartiers touchés par la drogue subit la délinquance et les déprédations. Ce premier niveau de lecture est complexifié par le jeu des transferts sociaux qui permet aux consommateurs et aux trafiquants de reporter une partie du coût sur le reste de la collectivité. Toute modification de la politique de la drogue, y compris celle qui aurait un effet nul sur le coût social total, affecte la répartition de ce dernier entre les différents groupes d'acteurs. Avant d'adopter une réforme, il convient de dresser la carte des groupes dont elle sert les intérêts et ceux qu'elle néglige.

Cinq principes d'évaluation ressortent de notre analyse. Une proposition de réforme ne doit être retenue que si elle diminue le coût social. Le décideur public ne peut pas inverser le sens de l'histoire sans exposer la collectivité à un coût (ou un bénéfice). Il doit être averti de la complexité des effets d'un changement de politique. Tout changement de politique affectera positivement ou négativement les trois sources auxquelles on peut rattacher le coût total de la drogue : le trafic et la consommation, la politique de la drogue, l'illégalité *per se*. *Lesi aut nocet*, la puissance publique doit clairement identifier ceux des groupes d'acteurs qui bénéficieront du changement et ceux qui en pâtiront.

2. La répression : un instrument indispensable ?

Dans un cadre institutionnel donné, c'est à travers le marché¹⁹ que les conséquences de la politique de la drogue se transmettent aux différents acteurs. Ces derniers modifient leur comportement en réaction au changement de la politique de la drogue et en réaction les uns aux autres²⁰. A l'issue de ces différents ajustements, le coût social de la drogue aura augmenté ou baissé et la société s'en trouvera mieux ou plus mal. Les acteurs du marché réorganisent leurs plans en observant les prix monétaires²¹ qui reflètent les coûts de transaction intrinsèques à leurs activités. C'est en fonction de l'utilité qu'ils associent à la drogue et du coût complet de sa consommation (prix d'achat mais également probabilité d'être arrêté, sévérité des peines, probabilité de contracter une maladie et sa gravité, probabilité d'être volé ou blessé au cours des échanges de drogues) que les acheteurs et les vendeurs prennent position sur le marché. Bien sûr, ils ne se livrent pas effectivement à un tel calcul mais ce sont bien ces variables

qui les affectent. Sans prétendre pouvoir modéliser le marché, celui qui veut évaluer les effets de la politique de la drogue doit savoir prendre en compte les réactions des acteurs aux changements de leur environnement.

a) Sans répression, le cours des drogues s'effondrerait

A la différence des diamants, la drogue n'est pas rare. Généralement, il s'agit d'une production agricole (cannabis, héroïne, cocaïne) faiblement transformée, analogue au thé ou au café. Parfois d'une substance synthétique (amphétamines, ecstasy) relativement facile à produire. Le prix élevé de la drogue reflète un coût de production très particulier : le risque d'être arrêté ou d'être victime de violences. Selon Reuter (1997), 23,6 % du prix du gramme de cocaïne vendu dans la rue, aux États-Unis, viennent compenser le risque pour les trafiquants d'être emprisonnés et 33 % celui d'être blessés ou tués au cours de leurs activités ! C'est donc bien la répression et la violence propres aux marchés illégaux qui tirent le prix de la drogue vers un niveau élevé. Si les drogues étaient libres, leur prix serait divisé au moins par un facteur allant de cinq à vingt.

Tableau 7

Décomposition du prix de la cocaïne (1990) vendue dans la rue

Prix de gros en Colombie	1 %
Importation de la drogue	12 %
Main-d'œuvre pour la vente au détail	13 %
Main-d'œuvre pour le trafic	3 %
Saisies de drogues et de patrimoine	8-11 %
Blanchiment d'argent	2-4 %
Packaging et divers	2 %
Compensation du risque d'être emprisonné	23,6 %
Compensation du risque de violence physique	33 %
TOTAL	100 %

Source : J. Caulkins, P. Reuter, 1998

Certes, le prix des drogues est élevé car son trafic est réprimé, mais pourtant il baisse régulièrement depuis 15 ans ! Aux États-Unis, le prix des drogues dures²⁵ dans la rue a été divisé par un facteur 5. Bien que plus mal mesurée, la baisse est également significative en France. Nous défendons le point de vue suivant, énoncé de manière volontairement provocante : si les prix baissent, c'est que le niveau de répression est trop faible. Si l'on compare, d'un côté, l'augmentation de la production de drogues, l'ingéniosité renouvelée des trafiquants, la multiplication des routes de trafic et, de l'autre, la croissance des moyens répressifs, il est clair que la répression est insuffisante à contenir la chute du prix. Malgré des dépenses publiques multipliées par 7 sur 15 ans aux États-Unis, en dépit des 5 milliards²⁶ de francs de dépenses publiques françaises en matière de drogue (P. Kopp, C. Palle, 1997) dont 80 % sont consacrés à la répression, les moyens mis au service de la prohibition sont encore insuffisants. La pression sur la consommation et le trafic de drogue s'avère trop faible pour maintenir les prix à leur niveau antérieur.

Si le prix des drogues baisse, pourquoi le nombre de consommateurs et les quantités consommées n'ont-ils pas augmenté à travers le temps ? Le mécanisme est fort simple. En statique, c'est-à-dire à un moment donné et dans un cadre institutionnel fixe, le niveau de la consommation de drogue ne dépend que du prix, de la disponibilité des produits et de la crainte des sanctions. En dynamique, il faut prendre en compte les changements de l'environnement institutionnel et, notamment, les variations de la perception de la drogue par le public, les effets de la stigmatisation liés au fait de s'autodésigner (ou d'être désigné ainsi) comme un consommateur de drogue, l'efficacité des formes de contrôle social informel qui favorisent ou freinent la consommation de drogue. On peut donc supposer que la baisse du prix des drogues est simplement insuffisante pour compenser la baisse de la disposition à payer des non-consommateurs, résultat des modifications précédentes. Tant que de nouveaux consommateurs (ou l'augmentation de la quantité consommée par les usagers aguerris) ne viennent pas compenser la diminution du volume consommé engendrée par la sortie de toxicomanie de certains²⁷, la consommation totale baissera. Donc, tant que les conséquences dépressives sur la demande du désengouement des individus pour une drogue sont plus importantes que l'attraction provoquée par la baisse du prix que la répression est incapable d'éviter, la consommation de ladite drogue baissera.

Car il faut non seulement que la répression vienne effectivement limiter la quantité de drogue disponible, mais surtout que sa mise en œuvre ne crée pas plus de dégâts que ceux qu'elle évite en réduisant la consommation. Lorsque tous les facteurs négatifs se conjuguent, comme ce fut le cas au début de la décennie avec l'ecstasy qui était une drogue nouvelle, attractive, bon marché, apparemment inoffensive, faiblement stigmatisée et trop mal connue pour être réprimée efficacement, alors rien d'étonnant à ce que se déclenche une vague de consommation dont les effets mécaniques²⁷ se feront sentir durant des années.

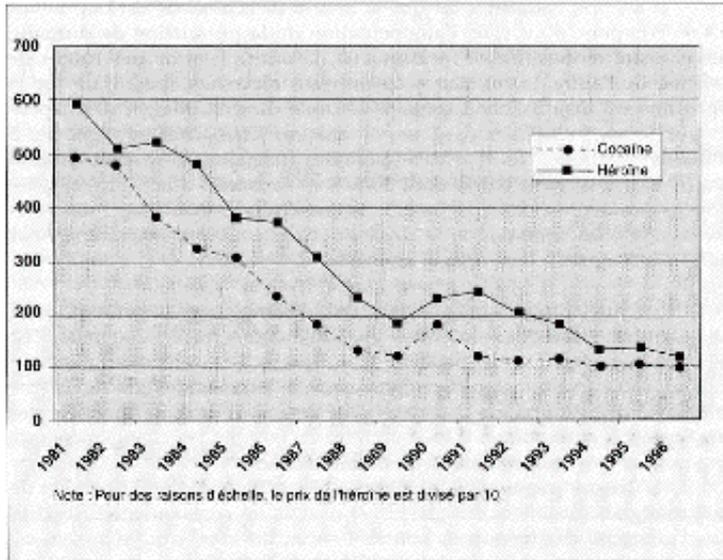
b) Répression : équité et efficacité ne font pas bon ménage

Augmenter la répression afin de déclencher une hausse du prix de la drogue et une baisse de la consommation est une option politique envisageable. Toutefois, nous ne la recommanderons pas car il est impossible de hisser le prix de la drogue vers des sommets sans augmenter le coût social de manière irresponsable. Accentuer la pression répressive sur le marché exige que, préalablement, quelques mesures soient prises afin d'éviter un désastre. Avant même d'en venir à ce problème, vérifions si nous disposons des moyens nécessaires pour provoquer une hausse du prix.

L'idéal serait bien sûr de ne frapper que les trafiquants avérés en s'attaquant aux filières d'importation. Cette option est intellectuellement séduisante. Elle satisfait notre sens de la justice puisqu'on s'en prend aux « gros » et non pas aux « petits » revendeurs ni *a fortiori* aux consommateurs. Elle est peu coûteuse car concentrer l'effort répressif sur l'importation en gros diminue le coût de la saisie d'un kilo (en une saisie), coût évidemment moindre quand ce même kilo circule de manière fractionnée dans la rue. Mieux, elle paraît socialement efficace, car le coût social de la drogue est d'autant plus élevé que la distribution a progressé vers le consommateur final, puisque plus les doses sont petites, plus elles sont détenues par ce dernier. Saisir la drogue avant qu'elle ne touche le consommateur semble donc la solution idéale. Malheureusement, la saisir au moment de son importation en grosses quantités n'a pratiquement aucun effet sur le prix des drogues dans la rue ni sur les quantités qui circulent. D'une part, l'offre dépasse structurellement la demande, les saisies n'affectent donc pas la quantité disponible et la consommation n'a donc aucune raison de baisser. D'autre part, comme le montrait le tableau 6, le prix de la drogue importée ne représente que 13 % du prix final de la cocaïne. Réprimer les importateurs suffisamment brutalement pour qu'ils augmentent leur prix de gros de 20 % ne provoquerait que 2,6 % de hausse du prix dans la rue²⁸.

Tableau 8

Prix en dollars au détail du gramme pur d'héroïne et de cocaïne dans la rue (États-Unis, 1981-1996)



Source : J. Caulkins, P. Reuter, 1998

Inversement, supposons que l'opinion subjective que les Américains se font de la cocaïne soit stabilisée et que la répression de la cocaïne se relâche suffisamment pour que son prix baisse durablement²² de 10 %. Une telle baisse engendrerait une augmentation de 8 % du nombre de consommateurs parmi les 18 à 25 ans et de 3 % de la fréquence de consommation des usagers réguliers²³. Les États-Unis se retrouveraient ainsi à un niveau de consommation de cocaïne proche du pic du milieu des années quatre-vingt.

Tant que certaines drogues demeureront interdites, la répression sera toujours l'un des instruments incontournables de la mise en œuvre de la loi. La question intéressante n'est donc pas de savoir s'il est nécessaire de réprimer, mais plutôt comment le faire de manière socialement efficace.

Car il faut non seulement que la répression vienne effectivement limiter la quantité de drogue disponible, mais surtout que sa mise en œuvre ne crée pas plus de dégâts que ceux qu'elle évite en réduisant la consommation. Lorsque tous les facteurs négatifs se conjuguent, comme ce fut le cas au début de la décennie avec l'ecstasy qui était une drogue nouvelle, attractive, bon marché, apparemment inoffensive, faiblement stigmatisée et trop mal connue pour être réprimée efficacement, alors rien d'étonnant à ce que se déclenche une vague de consommation dont les effets mécaniques²⁷ se feront sentir durant des années.

b) Répression : équité et efficacité ne font pas bon ménage

Augmenter la répression afin de déclencher une hausse du prix de la drogue et une baisse de la consommation est une option politique envisageable. Toutefois, nous ne la recommanderons pas car il est impossible de hisser le prix de la drogue vers des sommets sans augmenter le coût social de manière irresponsable. Accentuer la pression répressive sur le marché exige que, préalablement, quelques mesures soient prises afin d'éviter un désastre. Avant même d'en venir à ce problème, vérifions si nous disposons des moyens nécessaires pour provoquer une hausse du prix.

L'idéal serait bien sûr de ne frapper que les trafiquants avérés en s'attaquant aux filières d'importation. Cette option est intellectuellement séduisante. Elle satisfait notre sens de la justice puisqu'on s'en prend aux « gros » et non pas aux « petits » revendeurs ni *a fortiori* aux consommateurs. Elle est peu coûteuse car concentrer l'effort répressif sur l'importation en gros diminue le coût de la saisie d'un kilo (en une saisie), coût évidemment moindre quand ce même kilo circule de manière fractionnée dans la rue. Mieux, elle paraît socialement efficace, car le coût social de la drogue est d'autant plus élevé que la distribution a progressé vers le consommateur final, puisque plus les doses sont petites, plus elles sont détenues par ce dernier. Saisir la drogue avant qu'elle ne touche le consommateur semble donc la solution idéale. Malheureusement, la saisir au moment de son importation en grosses quantités n'a pratiquement aucun effet sur le prix des drogues dans la rue ni sur les quantités qui circulent. D'une part, l'offre dépasse structurellement la demande, les saisies n'affectent donc pas la quantité disponible et la consommation n'a donc aucune raison de baisser. D'autre part, comme le montrait le tableau 6, le prix de la drogue importée ne représente que 13 % du prix final de la cocaïne. Réprimer les importateurs suffisamment brutalement pour qu'ils augmentent leur prix de gros de 20 % ne provoquerait que 2,6 % de hausse du prix dans la rue²⁸.

Si frapper les importateurs est sans effet sur les prix et la consommation, pourquoi ne pas s'attaquer aux petits revendeurs de drogue ? Les résultats escomptés ne sont ni miraculeux ni négligeables. Aux États-Unis, il est avéré que doubler le nombre de petits vendeurs emprisonnés entraînerait une hausse du prix de 7 %. Plus efficace, tripler le nombre d'années de prison distribuées chaque année augmenterait les prix de 13 %. En Grande-Bretagne²⁹, la police saisissait entre 1,3 % et 3,1 % de l'héroïne en circulation. La probabilité pour un revendeur d'être poursuivi ou emprisonné était respectivement de 8 % à 11 % et de 15 % à 22 %. Doubler le taux moyen de saisies effectuées par la police sur le territoire, c'est-à-dire le faire passer de 2,5 % à 5 %, provoquerait une augmentation du prix de l'héroïne comprise entre 1,4 % et 2,5 %. Augmenter la durée moyenne des peines de prison pour trafic d'héroïne de 5 à 20 ans engendrerait une hausse du prix de l'héroïne comprise entre 9 et 15 %.

Au-delà de ces fragiles calculs, deux observations militent en faveur d'une répression du trafic de drogue au niveau de la rue et non en direction des gros trafiquants internationaux. Premièrement, c'est le consommateur final qui souffre et cause les dommages induits par la drogue. C'est également lui qui dépense tout l'argent nourrissant l'industrie illicite. Le trafic de gros existe seulement parce qu'il trouve un débouché au détail. Deuxièmement, dans le cas de l'héroïne et de la cocaïne, la plus grosse partie du prix payé par l'acheteur final vient grossir le profit du revendeur. Une fois la drogue entrée dans le pays consommateur, plus on se rapproche du consommateur final et plus le profit est élevé en pourcentage du prix et faible en volume. Ainsi, si les revendeurs de tous niveaux répercutent vers le bas de la filière toute la hausse des prix selon un schéma additif³⁰, la répression du grossiste ne viendra induire qu'une hausse des prix assez faible. Certes, la répression des gros trafiquants est plus juste car les petits revendeurs sont pratiquement des victimes, mais c'est bien là l'ironie de l'histoire de constater que la répression du trafic de rue est une arme plus efficace pour s'en prendre au revenu des gros vendeurs que de les attaquer directement.

c) Les limites de la répression

Réprimer plus sévèrement encore les revendeurs provoquerait une augmentation du prix des drogues. Toutefois, le jeu en vaut-il la chandelle ? Concrètement, il s'agit de savoir si la consommation baisserait et quelles seraient les conséquences d'une telle initiative sur le coût social de la drogue.

Le coût social d'une augmentation de la répression des petits revendeurs peut s'avérer exorbitant. Une baisse de la consommation n'est pas nécessairement synonyme d'une diminution du nombre de consommateurs. Les consommateurs aguerris vont réduire leur consommation, probablement reporter leur demande sur d'autres produits (médicaments, et surtout alcool). Ils vont également modifier leur comportement. Ceux qui inhalaient la cocaïne ou l'héroïne peuvent tenter de maintenir un effet stable en passant à l'injection. Plus grave, augmenter la répression précarise davantage les consommateurs en situation difficile. Le nombre d'hépatites et d'infections VIH ne cessera de croître, tout comme la prostitution et la petite délinquance. Certains consommateurs, harassés par leur condition, se dirigeront vers les centres de soins, d'autres plongeront dans l'abîme. Ainsi, l'augmentation du prix joue de manière contradictoire sur deux variables. D'un côté, la quantité totale consommée baisse, de l'autre, le coût social associé à chaque unité de drogue consommée va augmenter. La répression doit donc toujours être dosée de telle sorte que les bienfaits de la réduction de consommation qu'elle provoque ne soient pas gâchés par l'augmentation du coût social unitaire³¹. Le gigantesque échec que constitue l'épisode de prohibition de l'alcool aux États-Unis (1920-1933) dont le seul effet durable a été de permettre au « crime organisé » de pénétrer profondément la société américaine témoigne de l'importance de cette règle.

Une répression accrue s'avérera socialement coûteuse, ce, d'autant plus que pour être efficace, elle doit être durable. En effet, provoquer une poussée temporaire de répression n'a pas grand sens. L'augmentation de la répression ne peut avoir un effet durable sur la consommation que si l'effort répressif est porté à son maximum et ce, durant une longue période. Les poussées brutales mais temporaires de répression contre la drogue n'ont pas d'effets durables. Par exemple, une action répressive ponctuelle contre la cocaïne n'engendre qu'une augmentation temporaire du prix de 10 % durant 12 mois et ne réduit la consommation totale que de 4 % alors qu'une action durable diminuerait la consommation de 12 %. Une fois choisie l'option répressive, il faut donc s'y tenir.

Enfin, l'effet marginal d'une augmentation brutale de la répression est inférieur à son effet moyen. C'est-à-dire que chaque 1 % de diminution de la consommation obtenu par la répression exige des moyens plus importants que la diminution précédente du même 1 %. En effet, la répression décourage en premier les consommateurs les moins dépendants.

3. Réformer la politique de la drogue

La politique de la drogue devrait être réorientée afin d'en abaisser le coût social. Il faut non seulement en diminuer le montant mais également en modifier la répartition entre les différents acteurs. Actuellement, ce sont les consommateurs les plus dépendants et la collectivité (par le jeu des transferts) qui supportent l'essentiel du coût. La réforme devrait permettre de le transférer vers les trafiquants.

a) Pour une répression plus juste

L'inflexion de la politique française de la drogue, depuis 1993, en faveur de la réduction de certains dommages associés à la consommation d'héroïne (et non de toutes les drogues illégales et *a fortiori* légales), le développement des programmes d'échanges de seringues, l'ouverture de centres méthadone et la mise en vente de la Subutex® constituent une évolution salutaire. Bizarrement, seul le volet répressif semble immuable. Tout fonctionne comme si régnait un consensus afin, certes, de limiter le coût social de la drogue mais en ne combattant ses dommages qu'en amont et en aval de la consommation tout en évitant de discuter de la répression. La politique répressive semble condamnée à tourner en rond dans une atmosphère résignée. Tout le monde souhaite réprimer les gros trafiquants mais ceux-ci sont difficilement saisissables. Dans les rares occasions où ils sont arrêtés, cet événement reste sans effet sur la quantité de drogue disponible sur le marché et sur son prix. Frapper les petits revendeurs est infiniment plus efficace mais inacceptable tant que nombre de revendeurs seront des toxicomanes contraints à cette activité par le besoin de drogue.

Inéquité et inefficacité²⁶ sont les deux maux qui frappent le volet répressif de la lutte contre la drogue et expliquent le discrédit qui l'entoure. Il ne serait pas juste que les simples consommateurs de cannabis ou même de drogues dures aillent en prison. Cela n'aurait aucun sens et s'avérerait extrêmement coûteux pour un résultat nul. Or, le dispositif répressif actuel est incapable de garantir qu'il ne sanctionne effectivement que de réels trafiquants. C'est pourquoi, la politique de la drogue doit venir priver les simples consommateurs de toute incitation à se transformer en vendeurs. Segmenter clairement les différents acteurs permettrait de réprimer ceux d'entre eux dont l'activité est criminelle et socialement coûteuse.

Segmenter la demande

La première segmentation qui s'impose est celle de la demande. Il faut distinguer le cannabis des autres drogues. Rien, du point de vue de la mi-

nimisation du coût social, ne justifie l'interdiction du cannabis. La consommation récréative présente des risques de santé relativement négligeables. Comme l'alcool, le cannabis peut donner lieu à un usage abusif dangereux³⁵. Mais l'essentiel du coût social du cannabis tient au fait qu'il est interdit et non aux caractéristiques intrinsèques du produit. Le choix est donc clair : soit la France maintient hors la loi 2 millions de fumeurs de cannabis réguliers et continue d'inciter 250 000 jeunes à se livrer à un petit trafic faiblement rentable, mal réprimé mais leur ouvrant l'opportunité de passer à d'autres activités véritablement criminelles ; soit elle libéralise le cannabis. Cette seconde option engendrerait sans doute une augmentation de la consommation dont le coût intrinsèque en termes de maladie, pertes de productivité, déchéance sociale, troubles scolaires, etc. serait infime au regard du gâchis que représente quotidiennement la partie géante de « jeu du chat et de la souris » auquel se livrent une petite partie de la jeunesse et la police nationale³⁶. En France, 73 % des interpellations pour Infractions à la Législation sur les Stupéfiants (ILS) touchent des consommateurs de cannabis (usagers ou usagers-revendeurs).

Segmenter les acteurs

La libéralisation du cannabis doit être menée avec pragmatisme. Une première étape devrait faire glisser le régime du cannabis de l'interdiction vers la tolérance. Le bilan de ce régime transitoire devrait être tiré par une autorité indépendante avant d'aller plus en avant vers une légalisation totale pour les adultes ou au contraire revenir en arrière. Nous proposons, à l'instar des Belges et des Hollandais et comme le souhaitent les Verts allemands, de cesser de poursuivre la détention et la vente de quantités limitées à quelques grammes de cannabis³⁷. Fixer un seuil au-dessous duquel les transactions de cannabis sont tolérées permettrait de segmenter les consommateurs en permettant à ceux qui le souhaitent d'utiliser ce psychotrope sans encourir d'autres risques que ceux liés à sa consommation. Malgré l'attrait des rabais sur les ventes en grosses quantités, une bonne partie des consommateurs préférera ne pas dépasser le seuil de tolérance car les échanges portant sur des quantités supérieures continueraient d'être réprimés. Une partie importante des consommateurs français pourrait ainsi s'approvisionner en cannabis par des circuits non criminels. Une fraction non négligeable du marché échappera d'autant plus facilement aux gros réseaux d'importation que la France consomme essentiellement un cannabis marocain³⁸ de très médiocre qualité qui sera aisément supplanté par une production locale dont les Hollandais ont démontré qu'elle pouvait largement dépasser en qualité celle des pays producteurs traditionnels³⁹.

Sachant que le marché français exige environ 700 tonnes de cannabis par an⁴⁰, tolérer la vente de petites quantités de cannabis pose la question

de l'approvisionnement du marché. Durant la phase transitoire, impossible pour la France de déroger aux traités internationaux qu'elle a signés. La solution consistant à calquer la distribution du cannabis sur celle du tabac n'a donc pas de sens. Il convient donc de créer un système transitoire original. Que le cannabis soit vendu dans des *coffee shops* comme en Hollande ou livré à domicile (comme on pourrait l'imaginer) est assez secondaire. Le réel problème porte sur les conditions dans lesquelles il serait produit. La culture du cannabis devrait être tolérée sur des surfaces³⁸ n'excédant pas quelques mètres carrés afin qu'une bonne partie du marché puisse être fournie par l'autoproduction et par des échanges marchands complémentaires. Il est clair que certains consommateurs produiront leur cannabis (comme aux Pays-Bas) mais qu'une grande partie d'entre eux l'achèteront auprès de ceux qui cultiveront au-delà de leur besoin propre.

En interdisant les échanges de cannabis de plus de quelques grammes et la détention de stocks supérieurs à quelques dizaines de grammes, la loi obligera les individus à fractionner leurs achats et atomisera le marché. Fixer des seuils de tolérance quantitatifs imposera des coûts de transaction élevés aux consommateurs. Bien que facilement disponible, le prix du cannabis restera élevé. Les producteurs de cannabis devront choisir : respecter la loi ou continuer à leurs risques une activité de grossiste³⁹.

Certes, une fraction du marché restera dominée par des groupes criminels qui continueront un trafic à base de cannabis importé ou développeront une production locale. Ce constat n'est pas une preuve d'échec. Le réalisme exige d'admettre qu'il n'existe pas de loi assez puissante pour supprimer la consommation d'un produit comme le cannabis qui fait l'objet d'une forte demande. Sachant que toute loi qui réglemente une marchandise suscite un marché parallèle, tout le jeu consiste à calibrer un dispositif qui garantisse la superposition aussi exacte que possible entre les membres des organisations criminelles visées par la répression et un type de transaction (supérieur au seuil toléré). Tant que cette situation n'est pas atteinte, la répression restera impraticable. Tolérer de petits échanges de cannabis, activité qui viendrait s'ajouter sans plus de dangerosité sociale aux traditionnelles petites activités « au noir », n'est pas nécessairement réjouissant mais constitue le prix à payer pour augmenter l'efficacité de la répression en la concentrant sur ceux des gros trafiquants de cannabis qui décideront de rester sur le marché, tout en limitant le risque d'injustice. En créant un dispositif qui protège ceux des consommateurs qui acceptent de respecter les nouvelles règles du jeu, il sera possible, d'une part, de diminuer le coût social du cannabis (gain d'efficacité), d'autre part, de transférer le gros du coût résiduel sur les trafiquants et faire reculer l'injustice (gain d'équité).

b) Recentrer la répression vers le trafic de drogues dures

La question des drogues dures ou celle du cannabis se posent en des termes similaires mais conduisent à des solutions différentes. L'objectif est le même : transférer vers les trafiquants le coût social de la drogue qui pèse actuellement sur les consommateurs et la collectivité. Pour ce faire, il faut favoriser la séparation entre trafic et consommation en proposant aux consommateurs dépendants un large éventail de soins. Il convient d'évaluer toutes les options depuis la prescription de Subutex® jusqu'à la distribution médicalisée d'héroïne en passant par les traitements à la méthadone. Cependant, quelles que soient la qualité et la diversité de l'offre de soins, une partie des consommateurs dépendants continueront à acheter de l'héroïne. Il est donc urgent d'adopter une mesure analogue à celle en vigueur dans de nombreux pays d'Europe. La consommation simple de drogues dures ne doit plus être réprimée. En tolérant la détention d'une quantité correspondant à la consommation personnelle, il est facile de placer les usagers simples sous la protection de la loi. Ceux des consommateurs qui refuseront l'offre de soins, ne respecteront pas les seuils de détention tolérée de drogue et préféreront continuer à se livrer à l'usage-revente se placeront du mauvais côté de la barrière et s'exposeront à des poursuites. Poursuites qui devront être graduelles de façon à concentrer l'effort répressif sur les « vrais » trafiquants. La politique des drogues dures doit permettre de scinder, autant que faire se peut, le groupe des usagers-revendeurs, dont l'existence rend la loi actuelle inapplicable, en deux : d'un côté les usagers simples et de l'autre les trafiquants.

A nouveau le pragmatisme s'impose. Aucune loi ne sera suffisamment répressive pour réduire à zéro la consommation de drogues dures car une telle loi ne pourrait pas être appliquée sans engendrer un coût social exorbitant et l'indignation de beaucoup. Il faut mettre en œuvre des lois qui réduisent la consommation et tolèrent une consommation résiduelle. Il faut se résigner à accepter un arbitrage entre la réduction du nombre de personnes dont la loi désigne les pratiques comme intolérables et l'augmentation de la lisibilité du caractère criminel des motivations de ceux qu'elle maintiendra du mauvais côté de la ligne de partage des eaux. Une telle loi, plus efficace et plus équitable, provoquera une baisse du coût social car la chasse actuelle aux consommateurs et aux petits revendeurs de drogues dures n'a plus d'autres conséquences que celles de gaspiller l'argent public et d'aggraver la circulation des maladies associées à la toxicomanie.

La libéralisation du cannabis permettrait de réorienter les ressources publiques de manière beaucoup plus productive. Sachant que, sur les 70 000 infractions annuelles à la Législation sur les Stupéfiants, 84 % concernent le cannabis (en ajoutant au nombre des usagers celui des trafi-

quants), on peut constater que le gros des dépenses publiques est consacré à lutter contre une drogue qui n'est certainement pas parmi les plus dangereuses. Parmi les 5 milliards que la France consacre à la lutte contre la drogue, 80 % sont affectés à la répression. Si un ou deux milliards pouvaient être mécaniquement⁴⁾ affectés aux autres drogues du fait de la libéralisation du cannabis, le budget répressif consacré aux drogues dures pourrait doubler sans augmentation de la dépense publique.

Reste à savoir comment orienter cette répression. La chaîne de distribution des drogues dures devrait se transformer à la suite de la dépenalisation de l'usage et de la croissance de l'offre de soins. Le fait que 50 000 toxicomanes consomment du Subutex® constitue une hypothèse explicative possible à la baisse du prix de l'héroïne⁵⁾. Plus généralement, en libérant les usagers simples de la menace d'interpellation et en leur offrant un accès aux soins, il est probable que l'incitation à l'usage-revente diminue. Puisque frapper les importateurs de drogue est, nous l'avons vu, juste mais assez peu efficace, le segment du marché sur lequel la pression s'avérera la plus payante est celui des trafiquants locaux⁶⁾ et des revendeurs. L'objectif est de raréfier la circulation de drogue en évitant de faire porter la pression sur les consommateurs simples.

c) Des traitements efficaces

La France s'est tardivement lancée dans la mise en place de traitements de substitution. Les études existantes démontrent pourtant clairement l'efficacité économique de ce type d'action. Même en se fixant un objectif particulièrement étroit de réduction de la consommation, Rydell et Everingham (1994) ont montré que les États-Unis pourraient réduire la consommation de cocaïne de 1 % en investissant 34 millions de dollars supplémentaires dans les traitements, ce qui est notablement moins cher que la répression. Il faudrait, en effet, consacrer 246 millions de dollars supplémentaires à la répression du trafic national ou 366 millions de dollars à la lutte contre l'importation ou encore 783 millions de dollars à l'action dans les pays sources pour obtenir un résultat identique. En adoptant un objectif plus complexe que la simple réduction de la consommation, l'étude classique de Ball et Ross (1991) montre que la mise en œuvre de traitements à la méthadone provoque une baisse importante du coût social du fait d'une baisse de la délinquance de 70 %. En France, l'évaluation de l'impact de la généralisation de la substitution sur le coût social reste à faire. Bien qu'il faille se méfier des rapprochements rapides, un certain optimisme serait légitime s'il s'avérait que la baisse des interpellations pour usage d'héroïne (- 15,7 % en 1996 et - 18,7 % en 1997) était accélérée par l'augmentation du nombre de personnes consommant un produit de substitution.

Conclusion

Le dilemme posé par la drogue aux décideurs politiques est simple : soit maintenir la stratégie actuelle sans être capable de l'appliquer effectivement car son volet répressif est trop injuste et manifestement inefficace, soit changer d'orientation. Nos propositions de régime transitoire de « tolérance organisée » pour le cannabis et de décriminalisation de l'usage simple des autres drogues reviennent à tolérer l'inévitable (la consommation de cannabis et une petite consommation de drogues dures) tout en offrant aux simples consommateurs une nouvelle règle du jeu qui les place sous la protection de la loi et en augmentant sans états d'âme la répression de ceux qui poursuivront une activité criminelle. Les trafiquants de cannabis ou de drogues dures constitueront des cibles d'autant plus claires qu'un petit marché du cannabis sera toléré et que les usagers de drogues dures perdront la majeure partie des raisons de se transformer en revendeurs. Clairement identifiés comme des criminels qui ne pourront plus se faire passer pour des victimes, les trafiquants subiront toute la rigueur de l'application d'une loi plus juste et plus efficace.

BIBLIOGRAPHIE

BALL J., ROSS A. (1991), « The Effectiveness of Methadone Maintenance Treatment : Patients, Programmes, Services and Outcomes », New York, Springer-Verlag.

BOYUM D., ROCHELEAU M.A. (1994), « Measuring Heroin Availability in Three Cities », Washington DC, Office of National Drug Control Policy.

BOEKHOUT VAN SOLINGE T. (1995), « Le cannabis en France », CEDRO.

CAULKINS J. (1995), « Estimating the Elasticities and Cross Elasticities of Demand for Cocaine and Heroin », Carnegie Mellon University, Heinz School Working Paper.

CAULKINS J., REUTER P. (1998), « What Price Data Tell us About Drugs Markets », Mimeo.

CHALOUFKA F., SAFFER H. (1995), « The Demand for Illicit Drugs », Working Papers n° 5238, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge Ma.

CHALOUFKA F., GROSSMAN M., BROWN C. (1996), « The Demand for Cocaine by Young Adults : a Rational Addiction Approach », Working Papers n° 5713, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge Ma.

CHALOUFKA F., GROSSMAN M., BROWN C. (1996), « The Demand for Cocaine by Young Adults : a Rational Addiction Approach », Working Papers n° 5713, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge Ma.

EMCDD (1997), « Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union », Lisbonne.

KOPF P. (1997), « Économie de la drogue », La Découverte.

KOPF P., PALLE C. (1997), « Vers l'analyse du coût des drogues illégales. Un essai de mesure du coût de la politique publique de la drogue et quelques réflexions sur les autres coûts », recherche soutenue par OFDT.

HEALEY A., KNAFF M., ASTIN J., GROSSOP M., MARSDEN J., STEWART D., KIRMAN M. (1989), « Marijuana : Cost of Abuse, Cost of Control », Greenwood Press.

LEHMANN P., GODFREY C. (1998), « Economic Burden of Drug Dependency », *British Journal of Psychiatry*, 173, 160-165.

- McCOUN R., REUTER P., SCHELLING T. (1996), « Assessing Alternative Drug Control Regimes », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, n° 3.
- McCOUN R., REUTER P. (1998), « Drug Control » in Tonry M. (ed) « The Handbook of Crime and Punishment », New York, Oxford University Press.
- NIDA (1998), « The Economic Costs of Alcohol and Drugs Abuse in the United States, 1992 », Institute for Studies on Drug Dependence.
- (1994), « Paying for Heroin », octobre.
- OERTS (1997), « Usage et trafic de drogues en France ».
- OFDT, « Drogues et Toxicomanies. Indicateurs et tendances », 1996.
- REUTER P., McCOUN R., MURPHY P. (1991), « Money from Crime. A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington DC », Rand Corporation, Santa Monica, juin.
- RHODES W. et alii (1995), « What American Users Spend on Illegal Drugs, 1988-1993 », Washington DC, Office of National Drug Control Policy.
- RYDELL P., FVIERINGHAM S. (1994), « The Costs of Cocaine Control », Rand, Santa Monica, California.
- SCHIRAY M., COPPEL A., DUPREZ D., JOUBERT M., WEINBERGER M. (1994), « Économie souterraine de la drogue », Synthèse des Recherches, Conseil national des Villes.
- SETBON M. (1995), « Drogue et délinquance ? D'une image à son usage », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 45, n° 5, octobre.
- SINGLE E., ROBSON L., XIE X., REHM J. (1998), « The Cost of Substance Abuse in Canada », *Addiction*, 93 (7).
- VAN OUES J. (1995), « The Price Elasticity of Hard Drugs : the Case of Opium in the Dutch Indies, 1923-1938 », *Journal of Political Economy*.
- WAGSTAFF A., MAYNARD A. (1988), « Economic Aspects of the Illicit Drug Market and Drug Enforcement Policies in the United Kingdom », HMSO Publications, n° 95.
- ZAJICH D. (1998), « The Dutch Cocaine Market in European Perspective », Amsterdam, Universiteit Van Amsterdam, Miméo.

NOTES

1. Une politique « *use reduction* » se fixe pour objectif la réduction du nombre de consommateurs de drogue. L'objectif « *harm reduction* » vise la diminution des dommages engendrés par les drogues (décès, maladies, précarité, etc.) et considère la baisse de la consommation seulement comme l'un des moyens subordonnés à cette fin.
2. Il ne faut pas exclure le fait que certains consommateurs de drogue retirent un plaisir de leur consommation. La fonction de bien-être collectif doit prendre en compte plusieurs groupes d'agents (consommateurs et non-consommateurs de drogue). Dès lors, choisir une politique qui maximise le bien-être (programme primal) ou minimise le coût social (programme dual) conduit à un résultat identique.
3. Afin d'alléger le texte, nous utiliserons le terme générique de « drogue » pour désigner les drogues illégales qui constituent le sujet de cette note.
4. Les données statistiques portant sur des produits circulant dans l'illégalité doivent être prises avec précaution. Toutefois, celles qui concernent le taux de prévalence américain sont de bonne facture.
5. Les chiffres sont exprimés en prévalence sur la vie et indiquent le % d'individus ayant consommé une drogue dans leur vie. La prévalence mensuelle indique le % de ceux qui ont consommé durant le dernier mois.
6. L'Observatoire Français des Drogues et de la Toxicomanie (OFDT) a estimé, en 1996, à 160 000 le nombre des consommateurs d'héroïne les plus réguliers. Ce chiffre était probablement un peu surestimé. Il a sans doute diminué si l'on considère que 50 000 usagers de drogues consomment, à la place de l'héroïne pour la plupart d'entre eux, du Subutex® (mais sur le marché début 1996), et que les interpellations pour infractions à la Législation sur les Stupéfiants (ILS) à l'héroïne, reflet des tendances en terme de consommation, ont chuté de plus de 40 % dans le même temps (1996-1997). Un calcul de « coin de table », fondé sur les données américaines, laisse penser qu'il faudrait ajouter quelque 130 000 à 240 000 consommateurs occasionnels. Notons que le terme ILS recouvre toute une catégorie de qualifications qui vont de l'usage simple au trafic (importation-exportation) en passant par la détection, la cession, l'offre, et le transport. Sur les 77 000 interpellations pour ILS en 1995, seules 22 400 ont fait l'objet d'une condamnation dont la moitié combinait l'usage et une autre qualification d'ILS ; les condamnations pour usage simple ne concernent que 1 300 personnes dont seulement 300 ont été incarcérées dans le cadre de peine prononcées par défaut.
7. National Institute for Drug Addiction (NIDA), 1998.
8. En France, la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT) est, depuis août 1998, chargée du suivi des drogues illégales mais également de l'alcool et du tabac.

9. Enquête menée selon le principe du « *self reported* » auprès de 1 075 toxicomanes choisis selon le critère d'inclusion « avoir suivi au cours de l'année un programme de soins à base de substitution à la méthadone ». Ce critère introduit un biais dans la mesure où le comportement de ce groupe peut diverger de celui des autres consommateurs d'héroïne, *a priori* moins « à problèmes ». Le résultat surestime donc probablement l'importance de la délinquance acquisitive.

10. La police démantèle régulièrement des réseaux de grandes tailles, comme dans le quartier des Francs-Moisins en Seine-Saint-Denis où le trafic porte sur des centaines de kilogrammes et procure un enrichissement net. Il s'agit de petites organisations criminelles émergentes, fussent-elles constituées sur une base familiale et localisées dans une banlieue et certainement pas d'une « économie parallèle » impliquant les habitants et leur procurant des revenus.

11. La différence de perception entre le gain probablisé et le gain imaginaire n'est pas de nature différente à celle qui pousse les couches les plus pauvres de la population à s'appauvrir encore par le jeu.

12. Du côté des consommateurs, en 1994, environ 40 000 personnes ont été interpellées, dont 38 % pour de l'héroïne ou de la cocaïne, soit 15 200. La probabilité d'être arrêté pour un consommateur de drogue dure serait alors comprise entre 5 % et 9 %.

13. Nous ne disposons pas d'une étude précisant la sévérité des peines par type d'infractions à la législation sur les stupéfiants.

14. Aux États-Unis, le revenu annuel médian d'un petit revendeur de drogue est de 10 000 dollars (50 000 francs), soit environ 30 dollars (150 francs) de l'heure (Reuter et alii, 1991).

15. Aux Pays-Bas, aucune peine de prison ne punit la détention de petites quantités de cannabis. Les Pays-Bas respectent les traités internationaux qu'ils ont signés en maintenant en vigueur la loi qui interdit le cannabis bien qu'ait été édictée, en 1976, une circulaire de non-application de la loi dans les cas de détention ou de vente de quantités de cannabis n'excédant pas 30 grammes. En 1995, le dispositif a été resserré et la quantité maximum est désormais de 5 grammes. Une circulaire écrite régit l'action de la police et tolère la livraison de cannabis aux *coffee shops*, établissements légaux, qui en font le commerce. Les *coffee shops* sont tenus de respecter les règles suivantes : ne pas faire de publicité, ne pas se livrer à la vente de drogues dures, refuser la vente aux mineurs, ne pas vendre des quantités de cannabis supérieures à 5 grammes par transaction, ne pas détenir de stocks supérieurs à 500 grammes, ne pas engendrer de troubles de l'ordre public. La politique néerlandaise est un mélange assez pragmatique de règles formelles et informelles. Pratiquement, le cannabis est facilement disponible dans l'un des 1 200 à 1 500 *coffee shops* du pays où l'on trouve une variété internationale de cannabis dont le prix varie de 5 à 25 guilders (\$2,5-\$12,5), ce qui est assez proche des prix américains (\$1,5 à \$15). Le prix assez élevé du cannabis hollandais reflète certainement les conséquences de l'action assez agressive menée par la police contre le trafic de grande envergure.

31. L'élasticité de la demande diffère selon le niveau initial du prix de la drogue. Lorsque le prix est très bas (a), l'élasticité est forte. Dans ce cas, si la répression déclenche une augmentation du prix, la réduction de la consommation qui s'ensuit est relativement sensible. En revanche, lorsque le prix est initialement élevé (b), son augmentation n'a plus aucun effet de réduction de la consommation. A Paris où les prix des drogues dures sont relativement élevés, les autorités publiques doivent être averties du fait que la répression n'aura qu'un faible effet de réduction de la consommation. Sur ce type de marché, augmenter la répression engendra une croissance du « coût social ». Sur un marché où le prix de la drogue est initialement assez bas, une politique d'a-coups répressifs, qui en augmente brutalement le prix, puis relâche la pression, peut permettre d'obtenir une certaine réduction temporaire de la consommation tandis qu'une politique répressive permanente provoque une baisse significative de la consommation. On retrouve là un mécanisme assez classique : l'éviction des consommateurs par les prix. Lorsqu'on augmente un prix initialement peu élevé, une fraction des consommateurs, ceux qui sont les moins dépendants du produit, sont chassés du marché. Il convient toutefois d'être prudent, car très vite le marché (a) se transforme et tend à ressembler à celui décrit en (b). Dès lors, l'augmentation du prix ne diminue plus la consommation mais augmente le « coût social ».

32. M. Setbon (1995).

33. Associé à la conduite automobile, trop fréquemment, en quantité excessive.

34. Les objections à la libéralisation du cannabis ne sont pas fondées sur le souci du bien-être collectif. Les réticences sont d'un autre ordre. Quel est l'homme politique qui veut associer son nom à l'introduction d'une nouvelle drogue légale ? Quel gain électoral attendre d'une libéralisation du cannabis ? Souvent invoqué, le mythe de « l'effet gateway » qui fait du cannabis le précurseur des drogues dures n'a pas de fondements constatés. Plus sophistiquée, l'idée que maintenir l'interdit sur le cannabis permet aux jeunes de transgresser la loi à bon compte sachant que, sinon, ils le feraient avec une drogue dure revient à plonger dans l'illégalité les millions de consommateurs de cannabis au nom d'une hypothèse fragile quant au rapport entretenu par les jeunes avec la loi et l'interdit.

35. Supposons qu'un « joint » contienne en moyenne 1 gramme de haschisch qui est la forme de cannabis la plus consommée en France. Un consommateur régulier fume un joint par jour, sa consommation hebdomadaire ne dépasse pas 7 grammes, ce qui donne environ 350 grammes par an. Admettons qu'un consommateur moyen utilisera autour de 300 grammes par an et un gros consommateur 1 kilo par an.

36. T. Boekhout Van Solinge (1995).

37. La part de la production locale dans la consommation de cannabis s'est accrue passant de 50 % il y a cinq ans à 75 % actuellement. Certains *coffee shops* ne vendent même que du cannabis produit localement.

38. Le besoin de cannabis pour le marché français est de l'ordre de 2 tonnes par jour, soit 600 tonnes par an (1 gramme par joint, 1 joint par jour, 2 millions de consommateurs réguliers). Les saisies représentent 55 tonnes et l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite de Stupéfiants (OCRIS) estime que 1/4 du cannabis qui entre en France est utilisé sur place. Donc 14 tonnes destinées à la France sont saisies, soit un taux d'interception probable de 2 %. Nous sommes loin du pourcentage de saisie souvent avancé et jamais étayé de 10 %. Aux États-Unis, au pic de la consommation américaine de marijuana, en 1985, les 18 millions de consommateurs réguliers américains utilisaient environ 5 à 6 000 tonnes de ce produit (M. Kleiman, 1989).

39. Aux Pays-Bas, il n'y a pas de surface maximum de culture autorisée, mais la pratique consiste à n'accepter de culture de cannabis que tant qu'elle ne permet pas d'en tirer beaucoup plus qu'un salaire minimum. Le « cultivateur type » qui souhaite rester dans la marge tolérée dispose d'environ 4m², 80 plantes, fait 5 récoltes par an d'un kilo, et vend aux *coffee shops* 5 kilos par an à 6 fl. le gramme (18 francs) soit 30 000 fl. (90 000 francs) par an.

40. Si les 2 millions de consommateurs utilisent 1 kilo de cannabis par an ce qui est une estimation assez haute pour tenir compte de la dynamique de consommation en cas de libéralisation, il faudrait 140 000 petits producteurs pour fournir l'intégralité de la demande ce qui ne tient ni compte des importations criminelles ni de la production individuelle. Ce chiffre est toutefois substantiellement inférieur aux 250 000 personnes qui se livrent actuellement à la revente de cannabis. Une réglementation tolérante permettrait à des petits revendeurs de devenir des consommateurs simples. Le reliquat de personnes pratiquant une activité illégale mais tolérée serait inférieur au nombre d'individus actuellement hors la loi et pourtant impunis.

41. Les dépenses d'incarcération ne sont pas susceptibles d'être réaffectées. L'estimation selon laquelle la libéralisation du cannabis permettrait de libérer un ou deux milliards pour les drogues dures est approximative.

42. Nous reprenons les chiffres de notre rapport (P. Kopp, C. Palle, 1997) en attendant que soient publiées des études plus complètes sur ce point, prenant notamment en compte le poids des multiprescriptions, de la revente et des mésusages (injections) du Subutex®. Par ailleurs, il semble que la baisse du prix de l'héroïne n'ait comme effet que de diminuer la pression sur les consommateurs habituels sans engendrer une vague d'initiation nouvelle. Il faudrait confirmer que l'élasticité des consommateurs est supérieure à l'unité et que l'élasticité de participation est proche de l'unité ou inférieure. Tant que le discrédit de l'héroïne joue un rôle plus important que la baisse du prix, la consommation n'augmentera pas. L'équilibre est fragile.

43. Du côté des usagers d'héroïne, l'OCRIS (1997) recense 11 900 infractions liées à l'usage d'héroïne dont 9 100 pour usage simple et 2 800 pour usage revente. Côté trafic, 320 trafiquants internationaux (100 grammes et plus, passeurs inclus) ont été interpellés, 1 346 trafiquants locaux et 309 revendeurs non consommateurs.