

CANNABIS : LES EFFETS BALLON¹ DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

Olivier Poulain,

chargé de mission à l'Observatoire Géopolitique des Criminalités (OGC)

Anne Coppel,

Sociologue, auteure de *Peut-on civiliser les drogues ?*

De la guerre à la drogue à la réduction des risques

Mario Lap,

Directeur Drugtext Foundation

Victor Ippécourt²

Synthèse

La politique menée actuellement en France en matière de lutte contre le cannabis est un échec. Quarante ans d'inflation répressive continue de la part de gouvernements de gauche comme de droite et plusieurs campagnes menées sur le thème de la « tolérance zéro » dans la « guerre aux drogues » n'ont pas suffi à en endiguer la consommation. La France reste en tête des pays européens en matière de consommation de cannabis, et cette dernière est en augmentation constante. On dénombre aujourd'hui près de 4 millions d'utilisateurs de cannabis, dont 550 000 utilisateurs quotidiens. Face aux échecs flagrants de la politique menée, il est temps de pacifier notre législation et nos politiques publiques pour envisager un nouveau paradigme de réduction des risques liés aux usages de drogues.

Le cadre législatif entourant le cannabis est devenu si répressif que l'essentiel des mesures prévues depuis 2007 porte sur l'application de la loi (automaticité des sanctions, fichage des utilisateurs, peine planchers...), avec un coût considérable pour la collectivité. Certains rapports évaluent en effet le coût moyen d'une interpellation liée aux stupéfiants à 3300 euros, établissant le coût annuel total des

¹ « Quand on appuie sur la surface d'un ballon gonflable, cela provoque une excroissance plus loin (...) Toute analyse de la géopolitique des drogues illicites doit envisager ce sujet de manière diatopique. En effet, seule une analyse à plusieurs échelles permet de souligner l'imbrication d'intérêts locaux, régionaux et internationaux dans un trafic finalement peu dérangé par une répression dotée de larges financements par les agences d'État des pays les plus riches (DEA, etc.) et leurs organisations multinationales (UNODC). L'accroissement constant des volumes de drogues illicites produites ne fait que souligner l'instrumentalisation de la répression du trafic de drogues illicites dans les rapports géopolitiques entre États entretenant des relations de dépendances plus ou moins marquées », Alain Labrousse, Daurius Figueira, Romain Cruse, *Évolutions récentes de la géopolitique de la cocaïne*, Revue L'Espace Politique, 2008.

² Victor Ippécourt est le pseudonyme d'un collaborateur de député qui n'a pas pris publiquement de position sur le sujet du cannabis.

interpellations à 3 milliards d'euros. Si ces chiffres doivent être pris avec précaution, on peut néanmoins estimer qu'une politique pacifiée permettrait de libérer de précieux moyens de sécurité.

Par ailleurs, une étude approfondie des chiffres des interpellations et des condamnations pénales fait apparaître une réalité contraire aux discours martiaux sur les « trafics » : entre 2002 et 2008, les peines pour usage ont doublé, alors que les condamnations pour trafic ont baissé. Les interpellations pour stupéfiants concernent dans 90% des cas les usagers de cannabis. La politique du chiffre imposée par le gouvernement se traduit par une répression inutile, en partie responsable d'un climat délétère entre populations et forces de l'ordre, et amputant ces dernières de précieux moyens qui pourraient être consacrés à d'autres missions. L'usage de cannabis, qui devrait faire l'objet d'une politique pertinente de prévention, d'information et de soin, est aujourd'hui le cœur de cible d'une politique du chiffre inefficace.

Cette politique ignore la complexité des multiples domaines concernés par le fléau du trafic illicite de drogues. En effet, une lutte efficace en la matière est peu compatible avec la politique du chiffre, tant elle demande une analyse fine des réseaux concernés par les trafics de drogues et un temps d'investigation long. Ici encore, la stratégie sécuritaire, dont les responsables brandissent l'intenable promesse d'une « guerre aux drogues », conduit à l'impasse. Pour illustrer cet échec, il suffit de noter que le prix des drogues est continuellement en baisse depuis 1991, les producteurs ayant réussi à s'adapter pour amonceler toujours plus de profits et de moyens d'influence.

Les insécurités sont nombreuses, les ressentis à fleur de peau. Nous devons nous engager pleinement dans une stratégie de changement de paradigme et de pratiques, notamment sécuritaires. Il s'agit donc de savoir penser et faire avec le cannabis en fonction de la réalité des risques pour les usagers, mais aussi en fonction des risques liés à l'action publique elle-même. Le mot d'ordre doit redevenir « savoir plus – risquer moins ».

Le débat sur la politique du cannabis a été récemment relancé par Daniel Vaillant. L'ancien Ministre de l'Intérieur, aujourd'hui député maire du XVIII^e arrondissement de Paris, a obtenu auprès du groupe socialiste de l'Assemblée nationale l'ouverture d'un groupe de travail sur le sujet. Cette réflexion s'inscrit dans une révision plus globale des politiques publiques, qui a notamment lieu aux Etats-Unis³, au Portugal⁴, aux Pays-Bas⁵ ou en République Tchèque⁶. L'hebdomadaire anglais *The Economist* consacrait au sujet un dossier complet au printemps dernier.

Pourtant, de nombreuses voix de gauche s'inquiètent en considérant que le simple fait de rouvrir ce débat pourrait avoir des conséquences très dommageables dans l'opinion. Les socialistes restent traumatisés par la campagne présidentielle de 2002 sur laquelle les commentateurs s'accordent à dire qu'ils furent en partie défaits sur le terrain de la sécurité. D'où la crainte que des positions visant à "dépénaliser",

³ *Libération*, 16 janv. 2010.

⁴ *Courrier International*, n°969, mai 2009.

⁵ AFP, 4 janv. 2010.

⁶ *Le Monde*, 18 déc. 2009.

“légaliser” ou “décriminaliser” la consommation de cette drogue ne soient instrumentalisées par la droite dans un procès en irresponsabilité.

D'autres considèrent que le sujet est anodin, accessoire, qu'il ne s'agit en aucun cas d'une priorité. Pourtant, le cannabis est un sujet éminemment public et les responsabilités, politiques. L'utilité et l'efficacité de l'action publique menée se pose aussi bien en termes de sécurité que de santé, son évaluation devant aussi prendre en compte ses impacts en termes de coûts financiers, d'inégalités et de cohésion sociale (relations intergénérationnelles, répressions portant essentiellement sur les milieux populaires, stigmatisations⁷, tensions avec les institutions judiciaires et policières, enkystements dans la clandestinité).

Les résines ou les floraisons de cannabis impliquent une multitude de domaines comme la santé ou la sécurité, certes, mais aussi l'économie, l'éducation, la géopolitique, l'agronomie... Nous considérons que la question du cannabis doit être traitée de manière sérieuse et pragmatique, c'est pourquoi nous avons décidé, en nous appuyant sur les dernières études scientifiques et publiques, en France et à l'étranger, de rédiger cette note.

De nombreuses analyses vont à l'encontre d'idées reçues en rapport avec la politique actuelle du cannabis menée en France : « *M. Gaudin (Préfet de police de Paris) a rappelé que la lutte contre la drogue était la "priorité des priorités".* » (AFP, 15 janvier 2010)⁸. Encore et encore de l'obstination, toujours plus ne semble jamais assez ! Nous voudrions croire comme *Le Monde* en ligne du 18 mars 2010 que désormais « l'insécurité est une recette électorale classique mais épuisée ». **Face à l'échec flagrant d'une prohibition⁹, il est temps d'adapter notre législation et nos politiques publiques.**

1 – PREMIER ECHEC DE LA LEGISLATION : LA REPRESSION COMME PREVENTION DE L'USAGE

Depuis quarante ans, droites et gauches ont toujours maintenu l'inflation répressive, la moindre faiblesse étant d'emblée instrumentalisée par les uns ou par les autres. Le cadre législatif est devenu si répressif qu'il est impossible de le renforcer davantage, tant du point de vue de la dissuasion que des outils (propagandes¹⁰, interpellations, gardes à vues, perquisitions, surveillances, infiltrations, peines de prison et amendes).

C'est d'ailleurs l'analyse qu'en a fait le ministre de l'Intérieur Sarkozy. L'essentiel des nouvelles mesures et des instructions porte sur l'application de la loi : automaticité des sanctions et des réponses judiciaires lors des interpellations pour usage (gardes à vues, rappel à la loi, stages de sensibilisation), fichages des

⁷ *Police et minorités visibles : les contrôles d'identités à Paris*, I. Goris, F. Jobard, R. Lévy, Open Society Institute, 2009.

⁸ « La drogue, ennemi public n° 1 », *Liaisons - Le magazine de la Préfecture de Police*, Paris, n°97, Mars 2010, Dossier.

⁹ « *La "guerre contre la drogue" : ni fin de l'histoire ni choc des civilisations, mais une quête permanente de gains et de pouvoirs qui se poursuit d'un continent à l'autre, et des bureaux feutrés aux bidonvilles misérables, quels que soient les idéologies, les régimes politiques et les types de développement. Déclarée pour être poursuivie plutôt que gagnée, la "guerre contre la drogue" n'épargne aucun pays.* », *Drogue et politique*, CEMOTI, n°32, publié avec le concours du CERI, de la FNSP, du CNRS et du CNL, juillet-décembre 2001

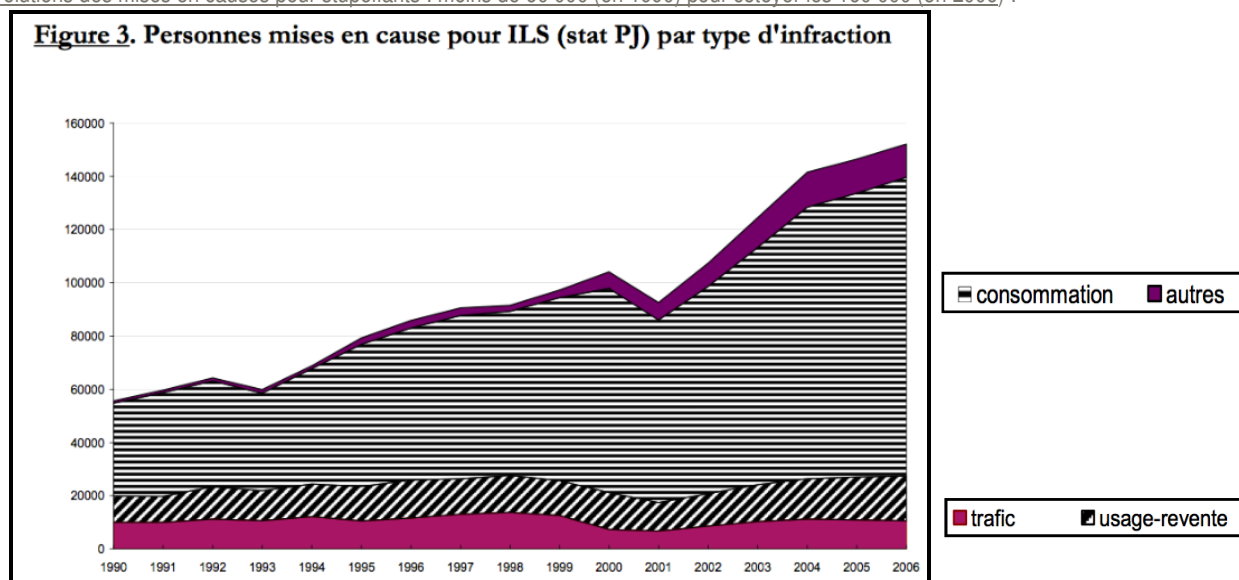
¹⁰ *Campagne Anti-Drogue : Savoir moins, Risquer plus*, Association Française pour la Réduction des Risques liés à l'usage de drogues, 7 octobre 2009, sur le site a-f-r.org.

usagers (OSIRIS, STIC, FNAEG, FAED, STUPS), peines plancher imposant l'application de la loi, en particulier lors de récidives courantes d'infractions multiples d'usage et détention (soit à minima 4 ans de prison en principe, quelle que soit la quantité), privatisation des sanctions, les frais de contrôle à la charge du contrevenant ¹¹... Cette politique de « tolérance zéro » présuppose que les magistrats n'appliqueraient pas la loi, autrement dit, seraient, eux aussi, « laxistes ». Cette logique inflationniste ne tient pas compte des obstacles effectifs à l'application de la loi qui impliqueraient, par exemple, une démultiplication des places de prison et du nombre de magistrats pour les seuls faits d'usage ou d'autoproduction¹².

1.1 - UN ACCROISSEMENT ENCOMBRANT EN MATIERE DE SECURITE PUBLIQUE

La lutte contre le cannabis coûte cher à la collectivité. Elle mobilise des milliers de policiers et de gendarmes, gèle des moyens très importants, coûte un temps précieux, encombre souvent inutilement les Douanes, la Justice et la Pénitentiaire. Au quotidien, de gros moyens sont déployés pour quelques grammes ou kilos, plus rarement par tonnes¹³. L'histoire de la répression de ces dernières décennies montre une inflation impressionnante.

Évolutions des mises en causes pour stupéfiants : moins de 60 000 (en 1990) pour côtoyer les 160 000 (en 2006) :



Source : *La répression de l'usage de produits illicites : État des lieux*, Marie-Danièle BARRÉ, 2008, CESDIP, p. 31

Les chiffres donnent le vertige. Plus de 800 000 usagers de cannabis ont été interpellés et poursuivis pénalement, durant la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2009¹⁴. Les interpellations pour stupéfiants « concernent dans 90 % des cas des usagers de cannabis » (OFDT-OCRTIS). Toutes les

¹¹ Dossier de presse, Comité interministériel de la sécurité routière, 18 février 2010, p. 10.

¹² La production et/ou la fabrication illicites de stupéfiants sont un crime, passible de 20 ans de réclusion criminelle et d'une amende de 7 500 000 €, cette peine pouvant être portée à 30 ans si les faits sont commis en bande organisée

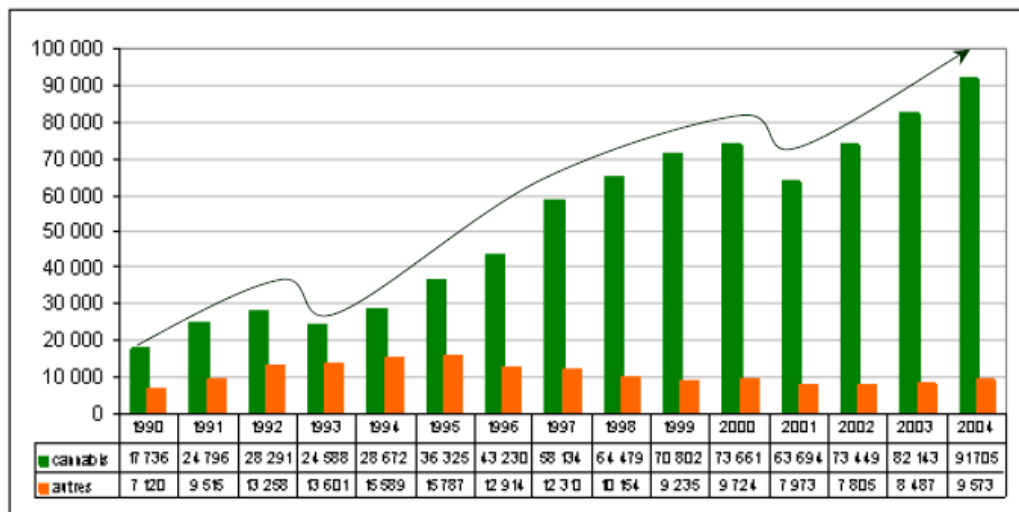
¹³ « Sept tonnes de cannabis : la plus grosse saisie de l'OCRTIS sur le marché français », AFP, 1^{er} février 2010.

« 3,2 tonnes de résine de cannabis (record de saisie pour la gendarmerie (...)) », AFP, 7 mars 2010.

« Environ un million d'euros en liquide a été saisi aujourd'hui lors de plusieurs perquisitions à Tremblay-en-France, en Seine-Saint-Denis, une des plus importantes saisies réalisées », AFP, 29 mars 2010.

¹⁴ Selon les données de l'ONDRP (observatoire national de la délinquance et des réponses pénales), via cartocrime.net. Les chiffres de cette base de données ne sont disponibles qu'à partir du 1er janvier 1996.

personnes repérées ou signalées ne sont pas interpellées, et toutes les personnes interpellées ne sont pas verbalisées. De plus, les connaissances sur les contextes de signalements, d'interpellations et de verbalisations d'usagers, l'impact policier et judiciaire de leurs réitérations, sont parcellaires et déjà considérés comme problématiques il y a quinze ans¹⁵.



Source : Fichier national des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants (OCRTIS)

Insidieusement, la répression s'est installée. Elle constitue une variable d'ajustement des « bons » résultats gouvernementaux. Mais, derrière les statistiques, ce sont des personnes majeures à qui il est avant tout reproché un usage en tant que tel, et sans autre acte délinquant (vol, violence ou conduite automobile par exemple relèvent d'autres statistiques).

Pour l'année 2009, alors même que le ministre de l'Intérieur en a fait le bilan, tous les chiffres n'étaient pas encore publiquement disponibles. Cependant, nous savons qu'il y a eu 174 870 faits constatés d'ILS (Infractions à la Législation sur les Stupéfiants), en légère baisse par rapport à 2008. Mais, analysés de manière plus précise, les faits constatés d'usage sont eux toujours en hausse : 141 603 en 2009. Les individus mis en cause sont quant à eux toujours plus nombreux, de 172 913 en 2008 à 177 676 en 2009, du fait d'un taux d'élucidation supérieur à 100%¹⁶, propres aux infractions liées aux stupéfiants. Ce sont donc les autres ILS, comme les constats de trafics, qui sont en baisse relative.

L'augmentation des interpellations pour usage a été d'environ 200% en quinze ans¹⁷, et de 75% ces huit dernières années. Les forces de l'ordre ont été « encouragées » *de facto* à multiplier les gardes à vues (GAV) pour usage, c'est ainsi qu'en 2009 ont eu lieu 83 673 GAV pour stupéfiants, dont 54 171 pour usage simple, soit 15% de l'ensemble des gardes à vue (hors délits routiers, 12 944 en 2008, pratiquement le double en 2009).

¹⁵ Henrion R. Rapport de la commission de réflexion sur la drogue et la toxicomanie, Paris, ministère des Affaires Sociales de la Santé et de la Ville, 1995.

¹⁶ Voir aussi : *Police, Des chiffres et des doutes*, J-H. Matelly, C. Mouhanna, Ed. Michalon, octobre 2007.

¹⁷ http://www.ofdt.fr/BDD_len/seristat/00004.xhtml.

Il faut se souvenir que durant les treize ans où elle fut appliquée, la Prohibition de l'alcool aux USA, 577 000 personnes furent arrêtées. En France métropolitaine, de 1997 à 2009, nous en sommes à 1 234 284 personnes verbalisées pour usages de stupéfiants, sur un total de 1 626 837 ILS constatées.

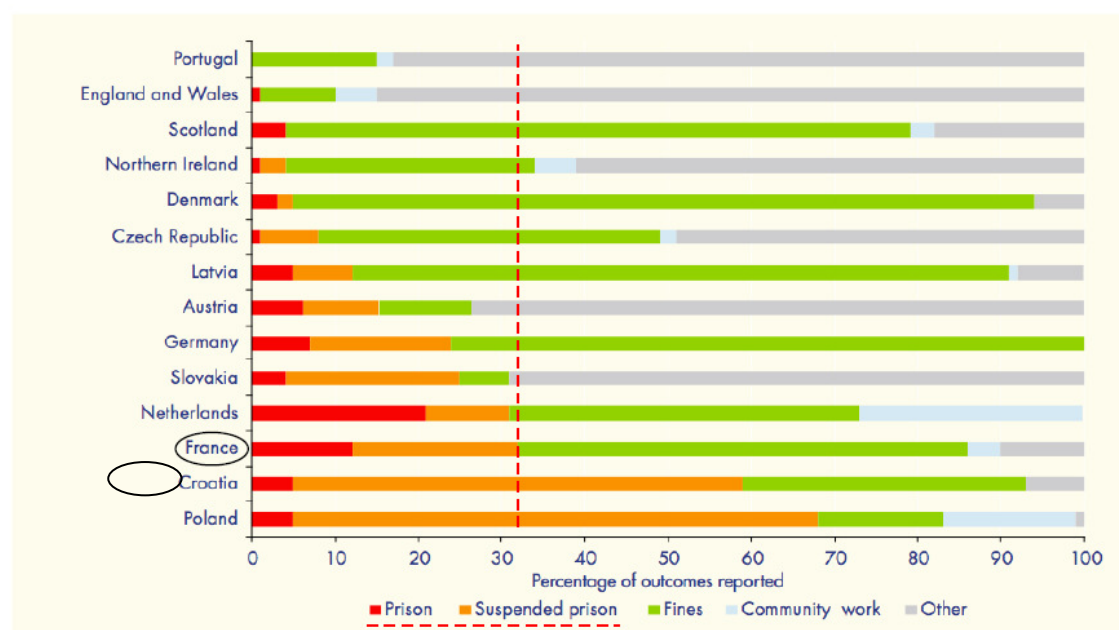
1.2 - DES REPONSES JUDICIAIRES BIEN EN PEINE

En 2008, 42 649 condamnations pénales¹⁸ ont été prononcées pour infractions sur les stupéfiants (ILS) à titre principal, alors qu'en 2002 elles étaient au nombre de 21 777. En parallèle, 126 001 ILS ont été sanctionnées dans les condamnations, dont 85 388 pour usage, détention, acquisition. Le nombre des condamnations suit donc un mouvement inflationniste parallèle aux interpellations, sans que cela ne semble encore assez, vu le nombre d'usagers !

Nous pourrions croire qu'aux discours sur les « trafics » et l'automatisation des sanctions, suivent les actes. Cependant, en 2002, nous comptons 13 649 condamnations pour usage, détention, ou acquisition ; et en 2008, un doublement des peines pour usage et délits associés à l'usage, soit 31 108. La contradiction entre le discours politique et le problème sécuritaire, c'est qu'entre 2002 et 2008, en ce qui concerne le trafic nous constatons une baisse relative des condamnations (offre et cession de stupéfiants) de 2 241 à 1 506. Ces chiffres couvrent des situations très fluctuantes, en fonction des priorités, des parquets et des pratiques policières, des territoires, de la personnalité des prévenus et de la qualification des faits retenus par rapport à leur réalité. C'est un enjeu d'égalité en droits qui se pose ainsi crûment.

¹⁸ Voir aussi, M.D. Barré, CESDIP, 2008, op. cit.. Étude à mettre en perspective avec les chiffres ici présentés et issus des statistiques publiques les plus récentes du ministère de la Justice.

Figure 2: Outcomes reported for drug use and personal possession offences



Note: Countries are ordered by proportion of immediate and suspended prison sentences given.
Sources: Reitox national reports [2008].

Il est souvent dit qu'il n'y a pas d'usager en prison, qu'ils seraient « soignés », voire “épargnés”. Or, toujours selon les chiffres du ministère de la Justice, 18 178 condamnations à des peines de prison ont été prononcées pour ces ILS d'usage en 2008, alors que pour offre, cession, commerce, transport, ces condamnations sont au nombre de 8 384. À l'heure des peines plancher, cette analyse n'est pas anecdotique. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, la même année, ce sont 5 612 usagers qui ont été écroués. On peut évaluer les incarcérations pour usage à environ la moitié des incarcérations pour drogue (1/8 des 89 054 incarcérations, entrées en prison, en 2008). Cette réalité est en décalage avec les divers recommandations¹⁹ qui tendent à considérer les usagers problématiques comme “malades” plus que “délinquants”.

1.3 - UNE POLITIQUE ONEREUSE

Il existe quelques études tentant d'évaluer le coût actuel de la politique du cannabis. Le calcul du « coût social » est désormais retenu. Sans être pleinement satisfaisant au niveau scientifique, il offre des perspectives suffisantes pour un débat serein. Les Rapports Reuter-Trautmann (2009) et Kopp (2006) établissent notamment une grille de calcul des coûts. Actualisés et appliqués sur ces dernières années, les coûts sont conséquents.

¹⁹ Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur la stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012) (2004/2221(INI)), Rapport dit *Catania*, 2004.

	Lifetime Cost of HIV infection	Lifetime Cost of Hepatitis C	Cost of Hepatitis B	Euro per QALY	Average Cost per Drug Offense
Germany	€ 70,400	€ 24,458	€ 2,401	€ 50,000	€ 7,609
Spain	€ 54,000	€ 17,564	€ 2,401	€ 50,000	€ 2,442
France	€ 90,800	€ 16,068	€ 2,401	€ 50,000	€ 7,734
Italy	€ 77,000	€ 30,914	€ 2,401	€ 50,000	€ 40,711
Netherlands	€ 50,000	€ 21,165	€ 2,401	€ 50,000	€ 96,330
United Kingdom	€ 42,500	€ 14,519	€ 2,401	€ 50,000	€ 40,084
United States	€ 49,392	€ 19,985	€ 745	€ 50,000	€ 17,842
Australia		€ 38,164	€ 1,188	€ 50,000	€ 17,499
Canada	€ 15,494	€ 24,960	€ 1,647	€ 50,000	€ 21,009

« A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007 », Peter Reuter (RAND) and Franz Trautmann (Trimbos Institute). Cette étude a été produite par les instituts Trimbos et RAND, le soutien financier de la Commission Européenne, p. 179

Tableau II.20 – Indicateurs supplémentaires sur le coût de mise en œuvre de la loi concernant les drogues illicites

Type de coût	Montant en euros
Coût de mise en œuvre de la loi par consommateur quotidien et/ou problématique	1 368,70
Coût d'une interpellation	3 366,11
Coût moyen d'un procès ILS	1 831,58
Coût moyen d'une incarcération ILS	16 967,67

Le coût social des drogues en 2003, Kopp et Fenogli, OFDT, avril 2006., p. 577

Nous pouvons donc évaluer le coût, a minima, des seules interpellations des 800 000 usagers de cannabis verbalisés pour la période 2002-2009, entre 2,7 et 6,2 milliards d'euros. Il faut évidemment prendre ces chiffres avec précaution. Ils enseignent au moins une chose : il est évident que du temps de travail devrait être libéré pour d'autres missions de sécurité, qui bénéficieraient de réaffectations budgétaires.

2 - UN FINANCEMENT DES CRIMINALITES ORGANISEES, DES CORRUPTIONS ET ... DU TERRORISME ?

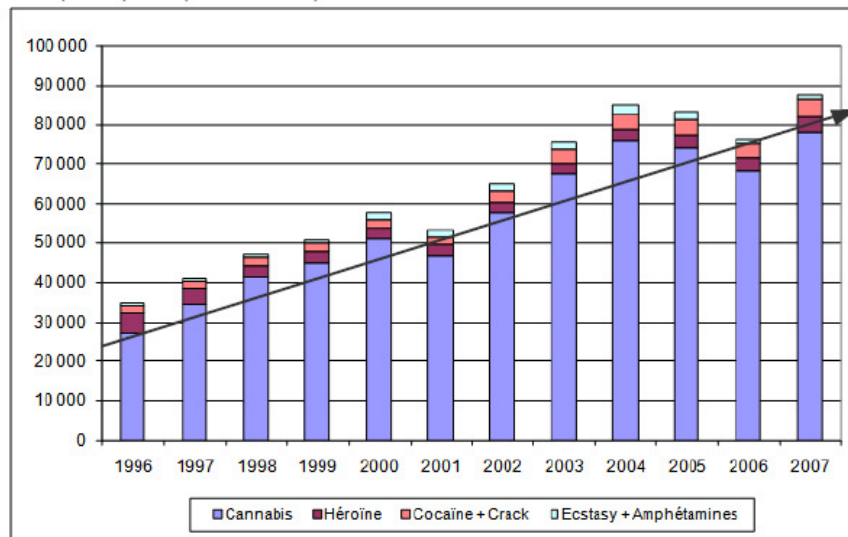
La « lutte contre les trafics », en France, malgré les discours quasi-ininterrompus de fermeté durant ces 40 dernières années et le « perfectionnement » permanent des lois et des outils, est un autre exemple d'effet ballon sur une situation globale diffuse. Les petites et les grandes criminalités organisées sont complexes, pour ne pas dire délicates, à appréhender (blanchiments²⁰, corruptions²¹, protagonistes transnationaux...). Chaque filière exige de longues investigations, peu compatibles avec la politique du chiffre, tournée d'abord vers les usagers mais aussi souvent buttée sur les seules « cités », comme si d'autres niveaux²² ne méritaient pas autant d'attention.

²⁰ *Trafic de drogue... Trafic d'Etats*, E. Merlen, F. Ploquin, Fayard, 2002, 289 p.

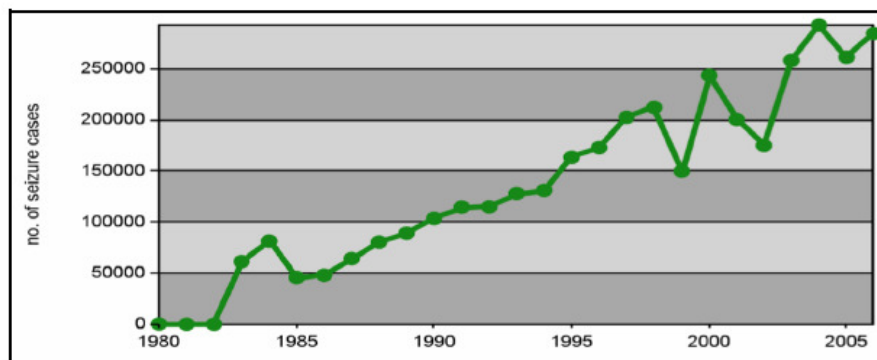
²¹ Nous sommes en « période rouge » en terme de risques, Rapport SCPC pour l'année 2008, Service Central de Prévention de la Corruption - Ministère de la Justice, octobre 2009.

²² *Le paradis n'est pas de cette terre : menaces réelles et imaginaires du recyclage de l'argent de la drogue*, Duván Ocampo, Mémoire, ENA, 2004

2.2 - DES ECONOMIES POLICIERES ET CRIMINELLES DOPEES



Source : Fichier national des infractions à la législation sur les stupéfiants (OCRTIS)



Source ONUDC : Saisies cannabis pour l'Europe Occidentale et l'Afrique du Nord.

Les saisies en amont, hors des frontières ou en France, sont conséquentes comme le montrent les figures ci-dessous. Les prix, le processus de construction des valeurs (des graines à l'usager revendeur), ont évolué en 40 ans. L'offre globale et diversifiée n'a pas diminué.

Les trafiquants, amateurs ou très organisés, se sont *adaptés*. Par ailleurs, la France est un carrefour d'autres trafics qui peuvent même faire émerger d'autres produits psychoactifs objets de trafics. C'est le cas du tabac de contrebande²³, tout comme celui de la cocaïne ou des dopants. Le dispositif législatif et réglementaire pour lutter contre les trafics de stupéfiants est plus perfectionné, que pour de nombreuses autres infractions. Comme nous le verrons, la France connaît malgré tout des niveaux d'usages en tête des pays européens. La France est-elle inspirée par les meilleures stratégies et pratiques ? Cette politique prétendument sécuritaire ou pragmatique est évidemment ancrée dans une réalité géopolitique, des résultats internationaux²⁴ :

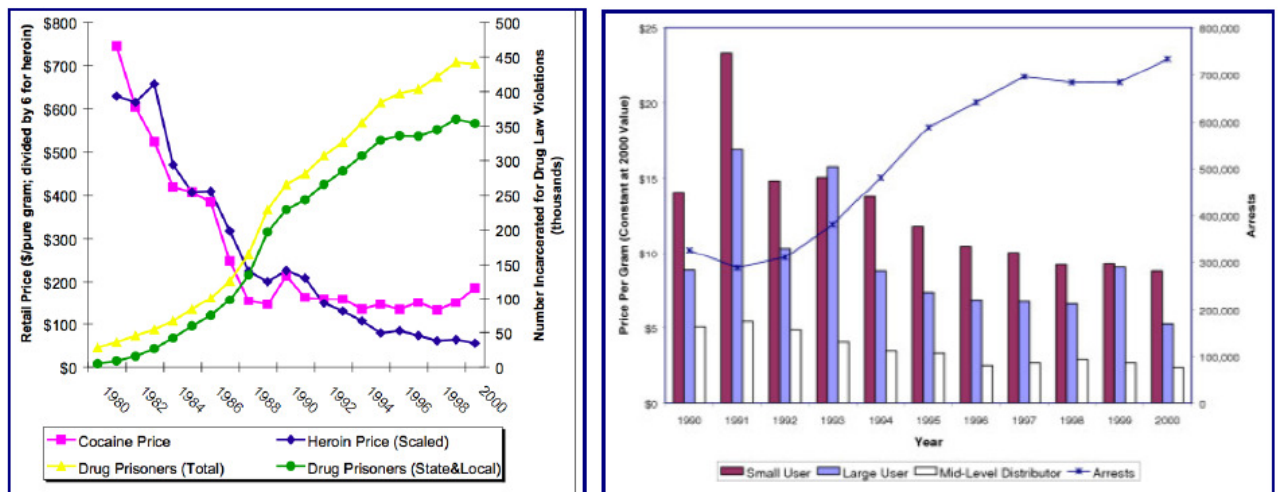
²³ Environ 10% du marché légal des cigarettes, sur infosud.org.

²⁴ « A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007 », Peter Reuter (RAND) and Franz Trautmann (Trimbos Institute). Cette étude a été produite par les instituts Trimbos et RAND, le soutien financier de la Commission Européenne.

« Le renforcement depuis dix ans de la lutte mondiale anti-drogue a totalement échoué à enrayer le fléau et a même accentué ses effets, estime un rapport iconoclaste de la Commission européenne publié mardi, à la veille de l'ouverture à Vienne d'une réunion de l'ONU sur le sujet » (AFP – 10 mars 2009).

Les opinions publiques et politiques métropolitaines ignorent largement la réalité des débats ailleurs, aux Pays-Bas, au Portugal, en République Tchèque, voire en Russie, aux États-Unis, en Amérique Latine²⁵. Certains constats européens et outre-Atlantique y ont bien plus d'écho que ceux, comparables, que l'on pourrait faire en France :

« Gil Kerlikowske, nouveau chef de la lutte contre la drogue au sein de l'administration Obama, appelle à l'abandon de l'analogie belliqueuse, la considérant comme un obstacle à une gestion plus efficace des problèmes reliés à la drogue. « Peu importe comment vous expliquez aux gens qu'il s'agit d'une «guerre contre la drogue» ou une «guerre contre un produit », les gens voient une guerre comme une guerre contre eux. Nous ne sommes pas en guerre contre les gens de ce pays», a déclaré Gil Kerlikowske lors d'une entrevue publiée hier dans le Wall Street Journal (...). »²⁶



Graphiques²⁷ : Évolutions des prix et de la répression aux USA pour les trois principaux produits illicites,

²⁵ Slate.fr, 1er février 2010, <http://www.slate.fr/story/16335/drogues-cocaine-marijuana-legalisation>.

²⁶ L'administration Obama rompt avec la « Guerre à la drogue », Richard Héту, La Presse, www.cyberpresse.ca, 15 mai 2009.

²⁷ Figure gauche : « US Drug Prices and Incarceration of Drug Law Violators », P. Reuter, 2004, The Incarceration of Drug Offenders, an overview, Dave Bewley-Taylor, Chris Hallam, Rob Allen, Beckley Foundation, mars 2009,

à gauche, pour l'héroïne et la cocaïne ; à droite pour le cannabis et trois types d'usages.

Comme nous pouvons le constater ci-dessus aux USA, la répression de masse (des millions d'usagers interpellés et incarcérés pour drogues) n'a pas eu une influence attendue sur les prix : l'économie des drogues est fondée sur une rareté exacerbée par l'illégalité. Le paradoxe, c'est que l'augmentation de la répression des usagers et l'augmentation des saisies n'ont pas les effets attendus sur les prix. La baisse des prix ne signifie pas une baisse des profits, elle peut résulter d'une industrialisation perfectionnée à l'échelle mondiale, qui peut impliquer une baisse permanente des coûts²⁸.

2.2 - UNE GEOPOLITIQUE DIATOPIQUE

Il existe de nombreuses sphères « salariales » et de plus-values aux différents niveaux : de la production agricole à l'usage revente. Standardisation, consumérisme, monopoles privés, compétitivité des territoires font florès en ce qui concerne le cannabis. Force est de constater la capacité entreprenante, à but lucratif ou non (les enjeux peuvent être plus politiques²⁹ qu'économiques), de leurs acteurs.

De la sélection des variétés traditionnelles ou "OGM" de cannabis, au *process* de production, de transformation, de coupage, de stockage, de transport, de conditionnement, d'approvisionnement en produits précurseurs aux étapes de fixations des prix (plus ou moins fixes), il ne faut pas perdre de vue les redistributions de revenus dans l'économie générale du cannabis. Il existe aussi des organisations familiales, des investissements à plus ou moins long terme, et des capacités à résister aux aléas agricoles et répressifs, sans oublier les mécanismes de la concurrence en milieux plus ou moins légaux... Le règlement des conflits est marqué par un capitalisme sauvage au sein duquel l'État n'a pas le monopole de la violence. Par ailleurs, l'auto-production d'*herbe*, en dehors de toute organisation criminelle par ailleurs, marquée par le non profit, constitue également une économie à part entière, quant à elle largement intégrée : paiement de taxes sur les graines et de la TVA en ce qui concerne l'achat de matériel et d'engrais, participation aux cotisations sociales et à la fiscalité locale, paiement des factures d'électricité et d'eau... Enfin, l'apparition de cannabis synthétiques, le "spice"³⁰ par exemple, marque l'émergence d'un nouveau marché, souvent via internet.

Bref, l'argent des trafics n'est pas enfermé dans les banlieues françaises, ni dans les paradis fiscaux. Les deux sont des réalités inséparables de ce qui se passe par ailleurs au niveau de leurs socialisations économiques à l'heure d'une réelle démocratisation du cannabis. C'est une économie diffuse, à l'image de son ancrage social et de la société de consommation actuelle. Elle ne peut être limitée aux stigmatisations ambiantes. Il n'est pas établi que la politique internationale telle que

Figure droite : « Trends in Marijuana Pricing and Law Enforcement – 1990 to 2000 ». R. S King and M. Mauer, *The War on Marijuana : The Transformation of the War on Drugs in the 1990s*, Harm Reduction Journal 2006, p. 5.

²⁸ Globalization and the Price Decline of Illicit Drug, Claudia Costa Storti, Paul De Grauwe, Research papers, International Journal of Drug Policy 20 (2009), pp. 48–61.

²⁹ *Dictionnaire Géopolitique des drogues, La drogue dans 134 pays, Productions, trafics, conflits, usages*, Alain Labrousse (Éd.), Editions De Boeck, 2003, 745 p.

³⁰ <http://blog.drugpolicy.org/2010/02/spice-wars.html>, et l'Arrêté publié au Journal officiel du 27 février 2009.

traduite des conventions internationales ait un impact positif sur les productions de cannabis. Les deux premiers producteurs de résine de cannabis sont le Maroc³¹ et l'Afghanistan³², quant à lui souvent associé à la seule héroïne. En ce qui concerne les floraisons de cannabis, l'herbe, il faut souligner le classement mondial qui met en bonne place des pays producteurs comme les USA, le Canada, l'UE, le Mexique, la Colombie, la CEI, bref, il est aisé de constater que le cannabis est une plante qui peut être cultivée en pleine terre ou par hydroponie de manière plus ou moins massive dès lors qu'il existe des besoins mondiaux et des territoires propices³³.

Table 9: Available information on cannabis production in the major producing countries 2008⁴

Country	Cultivated area (ha)	Eradicated area (ha)	Harvestable area (ha)	Herbal production (mt)
Morocco	60,000 ⁵		60,000 ⁵	43,850 ⁵
Mexico		21,357 ⁴ (2007) 18,562 ⁴ (2008)	8,900 (2007) ⁷	27,806 ⁴ (2007) 15,800 ⁷ (2008)
Paraguay	6,000 ⁶	1,693 ⁴ (2007)	6,000 ⁶	16,500 ⁶
Kazakhstan (1999)	124,000-329,627 ⁸			3,000-6,000 ⁷
South Africa	1,500-2,000 ⁹		1,500-2,000 ⁹	
Colombia (2006)	5,000 ¹⁰			4,000 ¹⁰
USA		6.6 million outdoor plants / 430 000 indoor plants ⁷		3,149-7,349 ¹¹
Canada				1,399-3,498 ¹²
Netherlands		851,510 plants ⁷		36-99 ¹³ 625 ⁷
Lebanon	3,500 ⁷		3,500 ⁷	
Total	200,000-406,000 ³⁴			87,734-109,628

Comme nous pouvons le lire ci-dessus³⁴, force est de constater que guerre au cannabis et guerre à la drogue dans des pays où ces mots ont un sens bien plus dramatique qu'en France, le bilan sécuritaire est pour le moins discutable.

Les évolutions des aspects monétaire et financier, au cœur des échanges, sont méconnues :

« La monnaie européenne aurait dépassé le dollar dans le portefeuille des... dealers. C'est en tous cas ce qu'a affirmé la semaine dernière Karen P. Tandy, administratrice de la DEA, l'agence antidrogues américaine,(...) Une preuve de confiance d'une certaine manière, puisque la criminalité organisée a logiquement tendance à investir dans des monnaies qu'elle estime stables et fortes. »³⁵

« Pour ceux qui contrôlent de façon occulte et par une chaîne de violences ces trafics internationaux, c'est le moyen de faire d'énormes profits, beaucoup plus élevés que dans les autres activités économiques. Les opaques circuits bancaires des "paradis fiscaux" sont le moyen de recycler habilement cet "argent sale" provenant de pratiques prohibées en le réinjectant dans les structures financières légales qui profitent ainsi de substantiels avantages. Certains grands édifices financiers supporteront difficilement, dit-on, les contrecoups de l'effondrement des cours

³¹ « Le Maroc était jusqu'en 2007 le plus important producteur de cannabis au monde, selon les Nations unies, mais il pourrait avoir été supplanté depuis par l'Afghanistan. Les superficies cultivées en cannabis au Maroc sont passées de 134.000 hectares en 2003 à 56.000 hectares en 2009, soit une baisse de 60%, selon Khalid Zerouali », AFP, 09/01/10

³² cf. page 95 du Rapport de l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), juin 2009. Voir aussi : Afghanistan Cannabis Survey 2009, ONUDC, avril 2010.

³³ cf. carte page 90, *ibid.*

³⁴ Tableau de l'ONUDC, Rapport 2009, p. 91. Page 95, il est également affirmé que les surfaces cultivées de cannabis en Afghanistan, absent du tableau (comme d'autres telle la Jamaïque), seraient en 2008 équivalentes à celles du Maroc. Nous pouvons seulement faire des hypothèses sur un « effet ballon » : la stagnation, voire la diminution de l'offre marocaine aurait des répercussions.

³⁵ *L'euro fort met fin à la love story entre dollars et dealers*, Arnaud Aubron, Rue89, 15 mai 2007

de la cocaïne ou de l'héroïne, si jamais le commerce de ces drogues était progressivement plus ou moins toléré et si elles devenaient moins rares et donc bien moins coûteuses."³⁶

Enfin, la lutte contre le terrorisme est à la fois légitime et instrumentalisée. Les trafics, les zones de production ou de transit, sont souvent au cœur de conflits locaux voire internationaux emmêlés en tant que tels, mais également au niveau des protagonistes, étatiques ou non, plus ou moins entrepreneuriaux. Le lien entre drogue et terrorisme doit être manié avec parcimonie. Faute d'analyse de la nouvelle géopolitique du cannabis en Afghanistan, telle que décrite dans le rapport de l'ONUDC d'avril 2010, déjà cité, nous pouvons y entrevoir la situation par le pavot :

« Le soutien apporté par les Talibans à l'organisation Al-Qaïda, associé au fait que l'Afghanistan a été pendant toutes les années 1990 le premier producteur mondial d'opium, a contribué, après le 11 septembre 2001, à la médiatisation des liens entre drogue et terrorisme. Or, paradoxalement, cette ressource illicite n'a joué qu'un rôle mineur dans le financement des réseaux d'Oussama Ben Laden. En revanche, des groupes terroristes, des rébellions et les services secrets de différents États - ces deux derniers acteurs utilisant également des méthodes terroristes - tirent parti de l'argent de la drogue pour développer leurs activités. Il est donc important de distinguer les mouvements purement terroristes de ceux qui recourent, à titre occasionnel ou systématique, à la terreur : campagnes de libération, soulèvements nationalistes et ethniques, guérillas rurales ou urbaines ». (Labrousse, *Politique Internationale*, 2003)

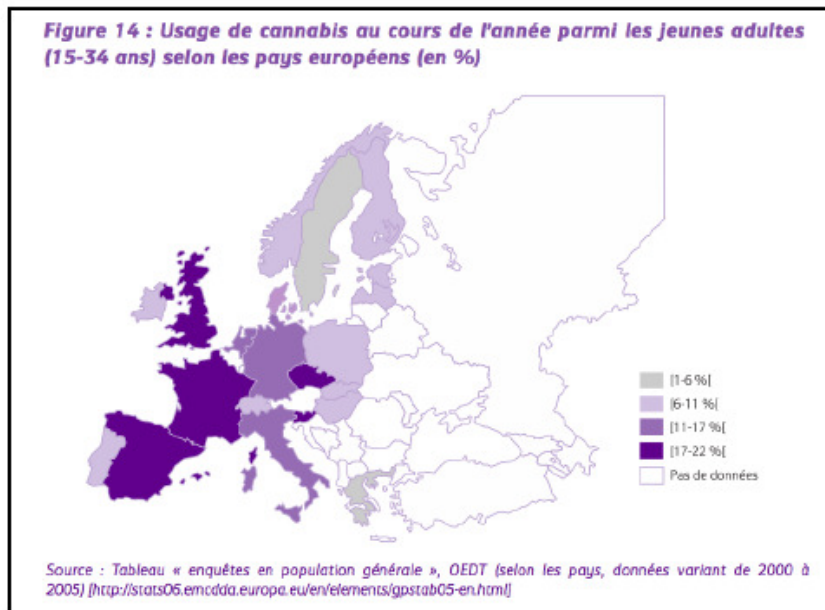
« Pour une économie mondiale de l'héroïne chiffrée à 64 milliards de dollars (42,7 milliards d'euros) dans le rapport de l'ONUDC, d'octobre 2009, l'Afghanistan ne retirerait que 3 milliards de dollars. Près de 2,3 milliards de dollars iraient aux trafiquants et seulement 700 millions de dollars seraient reversés aux fermiers afghans qui cultivent le pavot. (...) L'ONU estime à 125 millions de dollars (83,4 millions d'euros) le montant des sommes prélevées sur ce trafic par les talibans sous formes de taxes ou de paiements d'une protection pour la culture ou le transport. Néanmoins, cette source de revenus ne constituerait (...) que 15 % des besoins du mouvement taliban pour financer ses achats d'armes, la rétribution de ses combattants ou acheter différentes complicités (...) » (*Le Monde*, 22 octobre 2009)

L'échec sécuritaire du Gouvernement concernant le cannabis est aussi social, économique, culturel et international. Au regard de l'évolution des consommations, des voies politiques de pacification de la « Guerre à la drogue » pourraient guider la stratégie française.

3 - L'AUGMENTATION DE LA REPRESSION N'A PAS D'INFLUENCE A LA BAISSSE SUR LA CONSOMMATION

Force est de constater que depuis que la lutte contre le cannabis est devenue en 2003 la priorité de l'action gouvernementale en matière de drogues, les niveaux d'usages et d'expérimentation de cannabis, chez les jeunes et les générations où il est banalisé, suivent, au mieux, une tendance européenne à la stagnation. Le tassement est logique après la vogue des vingt dernières années, et la France reste en tête de L'Europe.

³⁶ Yves Lacoste, " Géopolitique des drogues illicites ", revue *Hérodote*, 2004, p. 3.



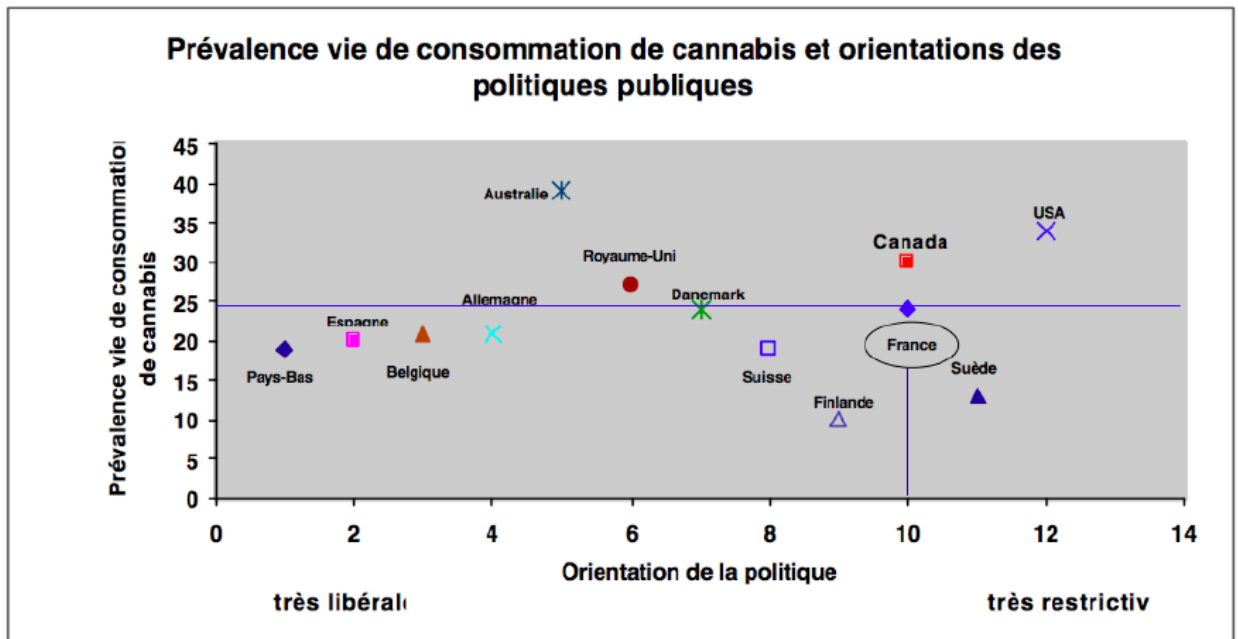
Sources OFDT, *Cannabis – Données essentielles*, p. 36, 2007

Conjointement, d'autres produits (cocaïne, héroïne, alcools, boissons stimulantes...) connaissent des évolutions qui en termes de quantités d'usages, de pratiques et de *contextes*, méritent l'attention, voire des mesures urgentes. Le traitement actuel de la question de la place du cannabis dans la délinquance, impose un regard général, transversal. Dans une excellente revue de la littérature internationale, nous pouvons lire cette synthèse critique :

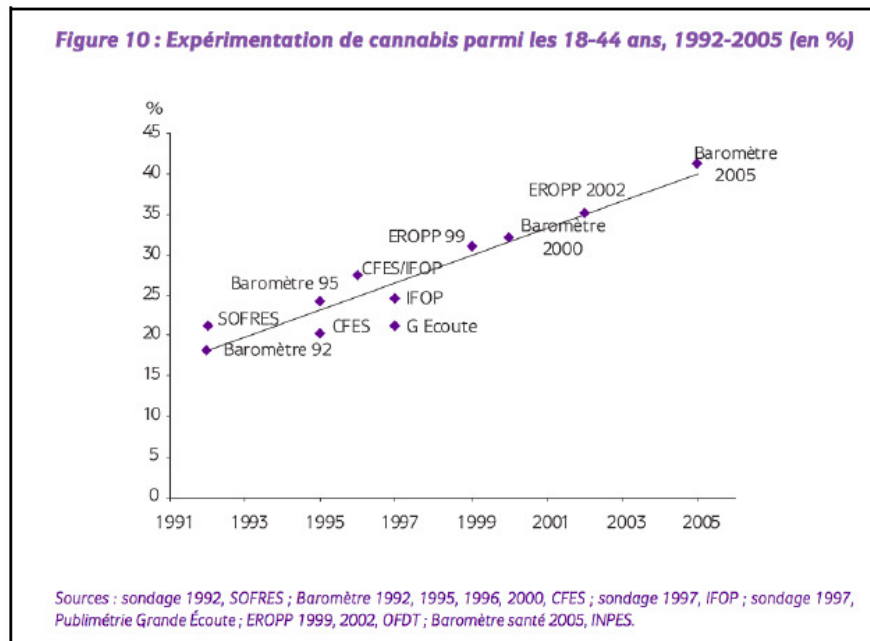
« (...) il est tout un pan qui reste fort peu étudié, à savoir la relation entre les politiques publiques sur les drogues illicites et la délinquance. (...) En somme, l'illégalité dans laquelle sont maintenus les usagers peut être elle-même une variable intervenante puissante dont trop peu d'études ont cherché à mesurer l'impact. Enfin, il faudrait se demander pourquoi tant d'insistance à chercher à établir ce lien causal. » (Drogues et dommages sociaux, OFDT, 2005, p. 151).

En outre, malgré les politiques répressives et restrictives des drogues illicites et licites, tabacs³⁷ et alcools, les comportements n'évoluent pas dans le sens souhaité par les pouvoirs publics. De plus, il est avéré que la très grande majorité des expérimentateurs et des usagers occasionnels, voire réguliers, cessent leurs consommations par eux-mêmes, et non du fait principal de la loi. Au regard des évolutions d'autres pays, répressifs différemment, la France n'obtient pas des résultats historiques à la hauteur des moyens déployés comme nous pouvons le constater ci-dessous :

³⁷ « La lutte contre le tabagisme marque le pas », *Le Figaro*, 11 mars 2010



Source du graphique : Rapport du Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites, « Positions pour un régime de politique publique pour le Canada », volume 3, p. 635, Septembre 2002, Sénat du Canada, sur son site Internet.



Graphique 4 : sources OFDT, Cannabis – Données essentielles, pages 36, 2007

Avec un système des plus répressifs d'Europe, aggravé depuis 2002, la France est un pays où officiellement le nombre de consommateurs de cannabis constaté n'a cessé d'augmenter ces dernières années : 12,4 millions l'ont expérimenté, 3,9 millions d'usagers actuels, 1,2 million en consomment régulièrement, et 550 000 au quotidien.

4 - CONCLUSION

Il existe quelques arguments récurrents tendant à considérer la politique actuelle³⁸ comme un horizon indépassable : ce serait la moins mauvaise des politiques, faudrait-il donc insister ?

4.1 - LA LEGITIMITE APPARENTE DE LA « GUERRE A LA DROGUE »

La dangerosité du cannabis justifierait une guerre sans merci, elle serait « un problème majeur de santé publique »³⁹. Certes, le cannabis n'est pas un produit anodin, il est psychoactif et complexe. Cependant, nous en connaissons globalement la réalité des risques⁴⁰, et sa prohibition peut même les aggraver⁴¹ (pas seulement sur la question des produits de coupe). Nous pouvons alors considérer que le statut des usagers, en fonction de leur âge (mineurs ou majeurs) et du contexte, soit redéfini. Les droits et les obligations ne peuvent pas être d'emblée du ressort de la justice ou de la police, mais fondés sur une responsabilité de droit commun liée au vivre ensemble, le tout de manière harmonisée. Mieux vaut dans ce registre se référer aux travaux du Sénat canadien⁴², parce que « les chercheurs et les décideurs en quête d'une bonne gouvernance des drogues trouveront une mine de rigueur dans les questionnements du rapport. »⁴³.

Il convient alors d'intégrer les différents temps de la vie où sont impliqués les produits psychoactifs et les contextes de prises en charge dans un nouveau paradigme d'action publique, la réduction des risques liés aux usages de drogues⁴⁴, licites et illicites.

Ou bien considérons- nous encore que le maintien dans la clandestinité, son renforcement ont une vertu : la paix sociale ? Nous devrions donc nous interroger sur le caractère, l'impact et la légitimité d'une loi fondée sur une certaine morale. Ou alors nous reconsidérons les relations intergénérationnelles, les aléas des trajectoires de vie de toutes et tous sous l'angle de la responsabilité et de la fraternité. Le livret d'information « Savoir plus – Risquer moins », sorti en 2000 au moment du Gouvernement Jospin et largement diffusé, prenait acte des dégâts liés à l'absence d'informations fiables et disponibles, fondées sur des expertises pluralistes. Cet outil a été très bien accueilli⁴⁵ en France, un symbole concret qu'une autre politique est possible, négociable. L'opinion publique est certainement plus ouverte qu'on ne le suppose, dès lors que l'on évite les registres de l'apologie, interdite, et de la peur, réelle ou instrumentalisée.

³⁸ « [Drogues : sept ans d'hiver] », Entretien avec Anne Coppel, réalisé par Aude Lalonde, *Vacarme*, n°48, été 2009

³⁹ « La drogue, ennemi public n° 1 », *Liaisons - Le magazine de la Préfecture de Police*, Mars 2010, op. cit., p. 24

⁴⁰ « *Estimating drug harms : a risky business?* », Professeur David Nutt, Centre for Crime and Justice Studies, King's College London, octobre 2009

⁴¹ « It's lack of balance that makes skunk cannabis do harm », Amanda Feilding and Paul Morrison, *New Scientist Magazine*, n°2744, 26 janvier 2010.

⁴² *Le cannabis* rapport du Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites, Presses de l'université de Montréal, 2003.

⁴³ *Sénateurs français et canadiens : deux conceptions des drogues, Analyse comparative*, M. Heard, SWAPS, n° 32/33

⁴⁴ Dictionnaire des drogues, des toxicomanies et des dépendances, D. Richard, J.L. Sénon, Éd. Larousse, 1999

⁴⁵ « Créer et promouvoir une culture de référence commune sur les produits psychoactifs », Évaluation du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999-2002), Rapport général, Sous la direction de M. Setbon, O. Guérin, S. Karsenty, P. Kopp, OFDT, septembre 2003, pp. 65-74

4.2 - LA CRAINTE DES CONSEQUENCES D'UNE POLITIQUE LIBERALE SUR LES CONSOMMATIONS

Nous devons distinguer ce qui relève de la protection de la société et ce qui relève de la protection de la « jeunesse ». Les « jeunes » payent peut-être les « excès » réels et supposés de leurs aînés, lors des années 1960-70 si vilipendées lors des dernières élections présidentielles. Peut-être aussi qu'il faut inscrire la compréhension de la situation actuelle dans une histoire plus longue et internationale, moins linéaire. Par contre, si les jeunes sont la cible principale de l'action publique, on peut alors se demander pourquoi la répression de l'usage chez les mineurs n'a pas augmenté en conséquence ces dernières années, tout comme celle concernant les filles et les jeunes femmes, à la mesure de la typologie des consommations. Il faudrait aussi, dans cette logique, imposer des tests chimiques contre l'usage de drogues dans les établissements scolaires, universitaires, huppés et prestigieux, et ce d'abord pour « l'exemplarité » ? Cette contradiction dans les priorités, peut-être une impasse, implique que ce ne sont pas que les réalités sociologiques ou épidémiologiques des usages qui priment au niveau des priorités politiques actuelles. En parallèle de cette hypocrisie française, aux multiples visages, les dépénalisations de l'usage aux Pays-Bas ou au Portugal⁴⁶, inscrites dans le temps et évaluées, ont de meilleurs résultats qu'en France chez les jeunes.

Le repoussoir des exemples étrangers. « La catastrophe espagnole » est par exemple souvent mise en exergue. Mais si effectivement la diffusion des consommations de drogue a été rapide à la mort de Franco, le contexte est éludé : ce pays faisait face à des changements culturels et sociaux. À côté de cette rengaine ibérique, la « catastrophe hollandaise » c'est surtout le narco tourisme. Tant au niveau de l'offre que de la demande, 40 ans après les *coffee shops*, les niveaux de consommations de générations en générations y sont meilleurs qu'en France... Ce ne sont pas les seuls pays aux politiques publiques plus souples, dynamiques et moins inégalitaires que la France. Au sein de l'UE, les politiques publiques ne sont pas si harmonisées qu'on voudrait nous le faire croire⁴⁷. Que ce soit la réponse pénale aux usages et aux trafics, ou la prise en charge sanitaire, sociale, thérapeutique, il existe une diversité de réponses. C'est bien pour cette raison que le niveau local est heuristique et stratégique. Ce sont les réalités locales qui initient des changements parfois contradictoires avec les politiques nationales officielles. Ce sont des politiques locales qui permettent alors de transcender des dogmes, quelles que soient les orientations politiques⁴⁸.

4.3 - D'AUTRES STRATEGIES SECURITAIRES SONT POSSIBLES

Au niveau policier, il faut approfondir par exemple les réflexions de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) concernant l'ivresse publique et manifeste (IPM)⁴⁹ et les politiques locales⁵⁰

⁴⁶ *Requiem pour la guerre à la drogue ; L'expérimentation portugaise de décriminalisation*, Candido Da Agra, *Déviance et Société*, 2009, vol. 33, n°1, pp. 27-49.

⁴⁷ Henri Bergeron, *Sociologie de la drogue*, Collection Repères, La Découverte, Juin 2009, p. 90

⁴⁸ Guide pour les élus locaux, *Usage de drogues, services de 1ères lignes et politiques locales*, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine (FESU), Programme Démocratie, Villes & Drogues, février 2008.

⁴⁹ *Rapport d'évaluation de la procédure d'ivresse publique et manifeste (IPM)*, IGA – Ministère de l'Intérieur, février 2008

menées par la MILDT. Des priorités doivent être fixées à l'action policière pour éviter le développement d'organisations mafieuses. Aujourd'hui, la stratégie policière et en particulier la politique du chiffre a l'effet contraire : les interpellations massives d'usagers ainsi que des usagers-revendeurs favorisent la professionnalisation du trafic. Au niveau de la justice, là aussi il faut s'interroger sur le (non)recours à des avocats⁵¹ pour les usagers, l'accès réel au droit actuel ; mais aussi sur les moyens affectés à la lutte contre les criminalités organisées, les blanchiments d'argent et les corruptions, aux connaissances que nous en avons en France.

4.4 - LES CONVENTIONS INTERNATIONALES⁵² SIGNÉES PAR LA FRANCE, ULTIME ARGUMENT CONSERVATEUR

Au regard du droit et des expériences étrangères, nous devons reconnaître que le changement a une dimension internationale, des obligations et des procédures. Il existe des marges de manœuvre nationales suffisantes pour changer la stratégie qui consiste à fournir la grande majorité des efforts humains et budgétaires, politiques, à la prévention de l'usage par la répression. De plus, les engagements internationaux de la France doivent être respectés, mais ils peuvent être interprétés politiquement : la dignité, le droit à la santé, le droit à l'éducation, l'égalité devant la loi sont des droits fondamentaux que l'on retrouve aussi bien dans le bloc de constitutionnalité que dans d'autres conventions internationales engageant la France. Rien n'empêche de décriminaliser l'usage et son corollaire, une *économie sociale* du cannabis réservée aux majeurs, une stratégie de changement et de pacification.

Les ministres actuels, mais surtout les futurs ministres de l'Intérieur et de la Justice sont confrontés à une dure réalité : Peuvent-ils ou pourront-ils à l'avenir assumer politiquement la moindre faiblesse statistique concernant la « priorité des priorités » ? Sont-ils ceux qu'il faut le plus plaindre ?

⁵⁰ Mission d'étude sur le réseau des centres interministériels régionaux sur les drogues et les dépendances (CIRDD), IGA - Ministère de l'Intérieur, juillet 2008

⁵¹ Rapport de la commission des lois sur la proposition de loi de M. André Vallini et plusieurs de ses collègues visant à instituer la présence effective de l'avocat dès le début de la garde à vue, n° 2372, Assemblée Nationale, 24 février 2010

⁵² *Drug Policy Guide*, International Drug Policy Consortium (IDPC), mars 2010, pp. 17-55.