

Le marché de la drogue prospère malgré la répression

Réflexion L'échec du modèle répressif impose de cheminer avec humilité vers de nouveaux modèles.

Olivier Gueniat

COMMANDANT AD INTERIM DE LA POLICE CANTONALE JURASSIENNE
DR EN SCIENCES FORENSIQUES, MEMBRE DE LA COMMISSION FÉDÉRALE POUR LES QUESTIONS LIÉES AUX DROGUES...

Jean-Félix Savary

SECRÉTAIRE-GÉNÉRAL DU GROUPEMENT ROMAND D'ÉTUDES DES ADDICTIONS GREA

Nous perdons la guerre contre la drogue. 40 ans après son commencement, l'objectif poursuivi n'a jamais semblé aussi éloigné. Le marché se porte à merveille et se donne à voir, dans les rues de Genève, de Lausanne ou d'ailleurs, narguant des sociétés qui avaient pourtant juré sa perte. Partout dans le monde, nous observons la même réalité. Malgré des efforts humains et budgétaires considérables, le prix des produits baisse inexorablement, alors que sur les marchés internationaux leur pureté et leur disponibilité augmentent.^{1 2}

Ainsi, l'économie de la drogue se renforce malgré la répression. Cette guerre produirait partout un marché plus violent, plus fort et plus dangereux³. Vu de Suisse, le Mexique paraît certes bien loin. Même Marseille et ses vendettas ne semblent pas devoir nous concerner. Pourtant, ici comme ailleurs, le crime prospère sur ce marché et nous aurions tort de nous en désintéresser. FedPol nous met en garde contre une détérioration de la situation et note dans son dernier rapport une évolution similaire en Suisse: «Depuis plusieurs années, le trafic de stupéfiants est dominé par les mêmes groupements. Ils ont réussi à encore renforcer leur position dans l'ensemble de la Suisse au cours des dernières années.»⁴

Changement de paradigme

Cette réalité, nous la connaissions, mais nous ne voulions pas la voir. Mais, il semble bien qu'aujourd'hui le climat évolue enfin, et plus rapidement qu'aucun observateur n'aurait pu le prévoir. Cette fois-ci, l'inexorable montée des dommages liés à la guerre contre la drogue ne peut plus être occultée. Parmi ceux qui questionnent la prohibition, les milieux socio-sanitaires et de défense des droits humains se voient progressivement rejoints par les milieux de la sécurité. Du Mali à l'Afghanistan, en passant par les quartiers pauvres des États-Unis, l'impact de la prohibition des drogues sur la sécurité devient trop grand. L'approche répressive a certes remporté de beaux succès, en mettant sous les verrous quelques grands criminels et en démantelant d'innombrables réseaux. Il faut rendre hommage à ce travail de Sisyphe fait dans des conditions difficiles. Mais l'objectif initial reste lui non atteint, et les coûts, eux, sont devenus insupportables.

Ce vent nouveau nous vient d'Amérique Latine. D'anciens présidents, rejoints par des présidents en exercice, ne se gênent plus pour dénoncer une politique inique et inefficace, qui ne ferait que renforcer le crime et affaiblir l'État. Ce mouvement est devenu mondial, avec la global commission on drug policy, créée en 2011. Des personnalités comme Kofi Annan ou Javier Solana lui donnent une caution intellectuelle qui libère les esprits. Bill Clinton, l'homme qui a lancé le «plan Colombie» pour des dizaines de milliards de dollars le reconnaît également: nous nous sommes trompés. Il est temps de prendre nos responsabilités et de regarder la réalité en face. Il importe maintenant de tenter de répondre aux questions importantes: comment mieux contrôler le marché, faire baisser le crime et protéger la santé de la population? Ensemble, de manière inter-disciplinaire, entre praticiens, chercheurs, politiciens, essayons de faire mieux!

Il n'en fallait pas plus pour ouvrir la boîte de Pandore. En à peine deux ans, ce mouvement a complètement ébranlé le système international de contrôle des drogues: une session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS) aura, en 2016, le système de régulation des drogues pour seul agenda. Après des décennies de fermeture, nous avons gagné le droit de discuter de l'approche actuelle. Si peu diront certains? Et pourtant, le pas est immense. Il s'agit de se donner le droit de penser: calmement, sereinement et sérieusement. Pendant des décennies, ceux qui défiaient le consensus ambiant étaient rangés parmi les «traîtres», au mieux des irresponsables, au pire des «agents à la solde du crime organisé». Cette période de l'omerta semble enfin révolue. La politique de la drogue, comme toutes les autres politiques publiques, peut à nouveau être débattue, discutée, comparée. Avoir le droit de débattre représente bien une excellente nouvelle, même la meilleure de toute!

Car, en effet, la question reste des plus complexes. La guerre qui se termine aura fait des millions de victimes dans le monde. Évitions donc de nous lancer dans une nouvelle approche avec la naïveté qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui. Il nous appartient d'avancer avec prudence, sans précipitation, avec honnêteté intellectuelle et sans parti pris, le souci d'évaluer les options prises chevillé au corps. Nous avons à faire à une réalité sociale dont nous avons perdu le contrôle. Celui-ci ne se reprendra pas si facilement. Les problèmes persisteront et nous devons en être bien conscients. De nouvelles approches, si elles sont tentées, produiront certainement de nouveaux effets pervers, qu'il conviendra de surveiller de près.

Quand un système ne fonctionne pas à satisfaction, il faut en changer. Mais comment ? Outre l'échec de la prohibition, l'approche actuelle nous aura aussi enseigné la « relativité » des modèles et leur ancrage culturel et historique. Une solution unique n'existe pas. Il ne peut y avoir que des bouts de solution, qui répondent à un contexte local, qui vont dans le sens d'objectifs négociés, en accord avec la situation particulière du lieu. Dans chaque pays, les préoccupations changent. Nous n'allons certainement pas avoir la même politique sur l'alcool en Suisse que dans la péninsule arabique. C'est bien évidemment la même chose pour les drogues.

Dans un domaine aussi incertain que la politique des drogues, la Suisse offre des avantages non négligeables. Son fédéralisme permet une multiplication des expériences dans chacun des « laboratoires cantonaux ». On peut aussi postuler que sur la base des analyses d'expériences novatrices, on devrait pouvoir distinguer ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas. C'est d'ailleurs comme cela que s'est construite la politique des 4 piliers. Enfantée par la pratique, elle n'est, en effet, que le reflet des meilleures solutions développées sur le terrain, entre professionnels pragmatiques. Nous avons ainsi fait des progrès sur la demande (traitement, prévention et réduction des risques), pourquoi ne pas tenter de réduire les problèmes de l'offre illicite ?

Substituer l'offre illégale par une offre légale

L'offre s'adapte à la demande et ne réagit à aucune des contraintes que lui impose le pilier répressif. Il faut en déduire que les organisations criminelles qui détiennent les marchés illicites des stupéfiants en Suisse savent minimiser les risques et ont appris à contourner la plupart des obstacles imposés par le pilier répressif. Les structures criminelles qui détiennent les différents marchés ne sont plus pyramidales, comme par le passé, à l'époque de Lucki Luciano, de la French ou la Pizza Connection. Les trafiquants actifs sur le marché suisse apparaissent très indépendants les uns des autres. C'est là qu'il faut trouver la principale raison de l'échec du modèle prohibitif ou répressif sur les marchés de consommation, son incapacité à lutter contre une multitude de micro-entités indépendantes les unes des autres. Bien sûr, en amont de la chaîne du trafic illicite, il a fallu accepter une diminution des bénéfices et renoncer à des modèles monopolistiques, mais il faut en déduire que les flux financiers fonctionnent à satisfaction des acteurs du trafic, du moins pour ce qui concerne la Suisse. En conclusion, il est impossible de réduire l'offre en s'attaquant aux acteurs du trafic.

Ainsi, il faut agir sur l'offre en actionnant deux autres leviers : substituer l'offre illégale par une offre légale, le monopole d'État ; agir sur la demande en la détournant de l'offre illicite, par une réglementation du marché. Evidemment, ces deux modèles sont difficiles à appréhender, ils sont complexes et ils bousculent les principes et les valeurs qui ont prévalu jusqu'à présent.

L'Uruguay a choisi de tester le modèle du monopole de l'état en nationalisant la production et la distribution de marijuana. Il faudra suivre très attentivement l'évolution de ce changement de politique au regard de la consommation de cannabis et des effets liés à la sécurité. Il est certain que la Suisse aura beaucoup à apprendre de l'expérience uruguayenne.

Parallèlement, de grands changements sont en train de prendre place aux États-Unis, avec 21 États qui ont légalisé le cannabis médical et deux États, Washington et le Colorado, qui ont pleinement légalisé et réglementé le marché. Ces changements sont assez surprenants venant des États-Unis, où le discours ultra-répressif de la guerre à la drogue a longtemps dominé. Cette évolution s'explique grandement par l'échec de ce paradigme. Ni la répression policière, ni la très grande sévérité n'ont eu le moindre effet sur l'offre et la demande, sinon d'entraîner les États dans le gouffre financier de la répression peu efficace et donc insatisfaisante. Le résultat est bien piètre sachant que les États-Unis sont le premier pays consommateur et producteur de cannabis au monde. Il ne faut pas chercher les raisons de la métamorphose américaine en matière de politique des drogues ailleurs que dans la situation inextricable découlant d'un siècle de prohibition. Dans ce débat et dans ce changement de cap, il ne faut pas non plus oublier l'aspect financier. Un marché du cannabis nationalisé serait susceptible de rapporter aux États-Unis plus de 100 milliards de dollars à l'État par de nouvelles taxes. Le marché illicite suisse du cannabis représente à lui seul plus de 1 milliard de francs de chiffre d'affaire à la vente.

Organiser un marché réglementé

Une politique de réglementation des marchés des stupéfiants est possible. Elle présente passablement d'avantages, comme celui de permettre de réduire l'offre dans l'espace public. Il est donc opportun de mettre en œuvre une politique susceptible de chasser le cannabis de l'espace public, par exemple en sevrant les trafiquants de la colossale manne financière dont ils bénéficient. Un moyen d'y parvenir réside dans le confinement du marché de la production et de la consommation dans l'espace privé. Il s'agit d'une forme de substitution des données contextuelles permettant certainement d'obtenir un résultat significatif très rapide : rendre ce marché invisible.

Pour y parvenir, l'État pourrait autoriser les consommateurs à s'organiser dans le cadre privé et délivrer des autorisations à ceux qui les demandent au prix de quelques centaines de francs par année. Nul doute qu'un tel système encouragerait l'immense ma-

porité des consommateurs, qui ne sont ni des “criminels” ni des “délinquants”, à choisir la voie légale, à se discipliner et à changer leurs habitudes. Le petit marché illégal résiduel serait ainsi beaucoup plus efficacement réprimé par la police.

On l’aura compris, il y aurait rapidement de multiples avantages :

- Le stupéfiant le plus consommé et vendu en Suisse disparaîtrait de l’espace public, l’offre s’effondrerait ;
- L’État pourrait enfin envisager une prévention ciblée sur les consommateurs annoncés ;
- L’État pourrait financer la prévention par l’encaissement des autorisations (plus de 100 millions CHF) ;
- L’État pourrait avoir accès au cannabis produit via les autorisations (et donc surveiller le taux de THC) ;
- Les polices pourraient concentrer toute leur énergie sur les scories du marché illicite ;
- Le tourisme du cannabis n’aurait pratiquement aucune chance de s’installer.

Un tel modèle connaît aujourd’hui un intérêt grandissant en Europe. C’est celui des coopératives de consommateurs (appelé aussi « Cannabis social club »), pratiqué en Espagne et en Belgique. On le voit, il y a un potentiel grandissant à envisager autrement la gestion du marché du cannabis, hors de toutes considérations d’ordre purement idéologique.

Règlement par la voie sanitaire

S’il semble que les politiques en matière de cannabis évoluent vers un contrôle de l’État, il est encore difficile d’envisager des modèles similaires pour les produits les plus dangereux, comme l’héroïne, la cocaïne et les dérivés amphétaminiques. Nous pouvons parier que dans un futur relativement proche, il y aura convergence des modèles, il ne peut guère en être autrement. Par contre, il est pour l’instant impossible d’envisager une réglementation similaire pour les drogues injectables, notamment parce que les zones de production et les marchés de consommation ne correspondent pas.

Une solution susceptible d’obtenir quelques résultats tangibles pourrait consister à transférer une partie de ce marché en mains médicales, à l’exemple de ce qui a été fait pour l’héroïne en Suisse. Rappelons que la prescription médicalisée d’héroïne n’a pas qu’un effet sur la santé des consommateurs. Elle soustrait également d’avantage de produits au marché noir que ne pourrait le faire le pilier répressif lui-même.

Constatant qu’il n’y a aucun produit de substitution pour la cocaïne, une réflexion devrait pouvoir être menée, par les professionnels de la santé, sur l’opportunité de prescrire l’héroïne et la cocaïne ou alors de promouvoir la substitution de la cocaïne injectée par la fumigation de l’héroïne. Cette substitution s’est opérée dans un sens sans l’intervention de l’État au tournant du siècle, elle doit pouvoir être réversible avec l’intervention de l’État, au moins pour les plus fragiles.

En ce qui concerne les consommateurs non-dépendants, la réflexion devrait être approfondie. Des systèmes de prescription contrôlée pour certains usages devraient pouvoir être possibles. Cela resterait plus souhaitable que de laisser le marché en mains criminelles, sans pouvoir interagir concrètement avec les consommateurs. Parallèlement, dans la même logique que celle présentée pour le cannabis, il faut renforcer la protection de l’espace social en privilégiant des mesures susceptibles de mieux gérer l’espace public. Il s’agirait donc de trouver un équilibre entre une certaine fermeté dans des zones exposées de l’espace public (réduire la visibilité, ce que demande la population), une médicalisation du marché pour les consommateurs dépendants, et une offre étoffée de réduction des risques qui permette aux personnes dépendantes précarisées de vivre avec plus de dignité. Une réflexion ouverte sur une extension des programmes médicaux de prescription d’héroïne (voir un jour de cocaïne ?) trouverait alors un sens souhaitable. En effet, ces derniers fonctionnent actuellement en Suisse romande sur une logique médicale de réhabilitation. Mais, pour des raisons de sécurité publique, pourquoi ne pas réfléchir à leur extension à tous les consommateurs dépendants de ces produits, dans la seule optique de réduction des risques et de sécurité publique ?

En agissant de manière significative pour une prise en charge sanitaire du marché, la demande devrait logiquement s’infléchir, comme l’exemple zurichois l’a montré avec l’héroïne.⁵ L’offre va ainsi devoir se réorganiser. Les trafiquants devront faire la part des choses entre le risque encouru et les bénéfices escomptés. On devrait ainsi pouvoir compter sur un ralentissement des activités du marché noir. Un rééquilibrage sur l’espace public devrait également être attendu, si les moyens répressifs étaient redirigés et concentrés sur les scories d’un marché indéniablement moins attractif.

Quant aux marchés des dérivés amphétaminiques, comme la méthamphétamine et les entactogènes (ecstasy), ici aussi, de nouveaux modèles se développent également. La Nouvelle-Zélande, aux prises avec un gros problème de « légal High » expérimente un système de licence pour les producteurs. Là aussi, les résultats de cette expérience devront permettre d’augmenter nos connaissances et mieux réfléchir au futur modèle qui prévaudra un jour en Suisse. Pour l’instant cependant, le marché amphétaminique ne nécessite pas le développement d’une politique particulière tant qu’il reste confiné sous sa forme de “marché de niche”.

Bilan des coûts

Le coût global des 4 piliers de la politique en matière de drogues est relativement conséquent et doit être supporté par le budget ordinaire des États, vu qu’aucune taxe ne peut s’appliquer à des produits illégaux. Or, un changement de politique pourrait peut-être autofinancer en partie les coûts liés aux toxicomanies. Si tel était le cas, il y aurait là, une nouvelle manière d’envisager un changement de paradigme.

Au niveau répressif, il y aurait certainement un impact majeur au niveau des coûts si le modèle prohibitif évoluait vers un modèle de nationalisation ou un modèle de réglementation. Ainsi, si l’on évoluait vers un modèle monopolistique et étatique du

marché du cannabis, il y aurait vraisemblablement environ 15 millions de CHF consacrés à la sécurité de l'espace public qui seraient libérés (soit économisés, soit réalloués à d'autres objectifs sécuritaires) et surtout 140'000 heures de sécurité à consacrer à d'autres tâches. Au niveau de la lutte contre le trafic des produits stupéfiants, cette somme est estimée à 20 millions de CHF. Ainsi, au total, ce sont plus de 35 millions de CHF qui pourraient être économisés ou dédiés à d'autres tâches. Parallèlement, le régime monopolistique étatique du cannabis rapporterait plus de 800 millions de francs avec un coût d'infrastructure vraisemblablement inférieur à 150 millions de CHF si l'on créait une régie fédérale du cannabis. Au niveau d'un modèle réglementaire, il faudrait compter sur une rentrée financière de plus de 100 millions de CHF pour les autorisations de culture (150 à 200 CHF par an), une manne très importante dont une grande partie pourrait être réallouée dans la prévention ciblée.

Pragmatisme genevois

La politique en matière de drogues demeure un sujet complexe. Nul ne peut prétendre détenir la vérité quant à son évolution future. Cependant, nous nous devons d'avancer face aux échecs et aux leçons du passé. Maintenant que le débat est ouvert, ne nous cachons pas derrière des idéologies ou derrière des faits manipulés. Ce moment historique est fécond en nouvelles initiatives. La Suisse y participe aussi, avec plusieurs grandes villes qui se lancent dans ces réflexions. À nous d'avoir l'humilité de les considérer, de les comparer et de les analyser, en mettant des moyens dans la recherche.

En Suisse romande, Genève apparaît idéalement située. La grande métropole du bout du lac n'a pas son équivalent. Sa taille bien entendu (et donc l'ampleur des problèmes qui vont avec) joue un rôle, mais c'est surtout sa culture politique en matière de drogues qui suscite les espoirs. En effet, grâce à l'action déterminée de pionniers comme Guy-Olivier Segond, le débat a toujours pu rester relativement serein, à l'abri des instrumentalisation politiques qu'un tel sujet rend si faciles. Genève apporte des solutions concrètes aux problèmes de la population, comme le montre les résultats en votation populaire de la LStup en 2008, où Genève dépasse Zurich dans l'acceptation des 4 piliers. Pour mériter sa réputation de pragmatisme sur la question, il reste à Genève de reprendre la question du marché et du deal de rue, en s'inscrivant dans les pas de ceux qui ont su, dans les années 90, mettre le bien public avant les intérêts partisans. Aujourd'hui, la Suisse regarde Genève.

1 Werb Dan, Kerr Thomas, Nosyk Bohdan, et al. The temporal relationship between drug supply indicators : an audit of international government surveillance systems. *BMJ Open* 2013;3: e003077. doi: 10.1136/bmjopen-2013-003077

2 Notons que la pureté de l'héroïne et de la cocaïne s'est effondrée en Suisse ces 15 dernières années, en contradiction avec la tendance mondiale <http://www.sgrm.ch/fr/chemie/fachgruppe-forensische-chemie/statistiken-kokain-und-heroin.html>

3 Dan, Rowell Greg, Guyatt Gordon, Kerr Thomas, Montaner Julio, Wood Evan (2011), « Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review », in *International Journal of Drug Policy* 22 (2011) 87–94

4 Schneider Christian (2013), Rapport de situation sur les stupéfiants, Office fédéral de la Police, mai 2013

5 Nordt C, Stholer R (2006) « Incidence of heroin use in Zurich, Switzerland: a treatment case register analysis », *Lancet* 2006; 367: 1830–34