

LES POLITIQUES DES DROGUES

PAR AUDE LALANDE*

À PROPOS DE

Anne Coppel et Olivier Doubre,

Drogues, sortir de l'impasse,

Paris, La Découverte, 2012,

296 p., 24 €.

Vues de France, les politiques des drogues semblent vouées à s'éterniser dans une surenchère d'interdits et de variantes de « la guerre à la drogue ». Mais si on prête attention à l'actualité internationale, le mouvement est très différent : depuis dix ans, les équilibres du champ se recomposent, de façon discrète, mais sûre. Un livre récent d'Anne Coppel et Olivier Doubre, *Drogues, sortir de l'impasse*, retrace l'histoire de ces rééquilibrages depuis le début du XXI^e siècle. Avec une attention aux pratiques de terrain et au renouvellement des postures politiques qui permet de saisir le concret de ces réorientations. Et une certitude affirmée d'entrée : « La politique des drogues du XXI^e siècle ne sera certainement pas celle qui prévaut depuis quarante ans ».

Anne Coppel avait déjà publié deux livres sur l'histoire des drogues. Le premier, écrit avec Christian Bachmann en 1989 et qui fait aujourd'hui référence, retraçait l'histoire des psychotropes dans le monde jusqu'au tournant des années 1970, qui furent celles d'une « épidémie » de consommations mais aussi du déclenchement de la guerre mondiale à la drogue¹. Le second, paru en 2002, revenait sur quinze ans d'une politique française de réduction des risques sanitaires liés à la consommation (échange de seringues, programmes de substitution, accueil socio-sanitaire de consommateurs « actifs »), contre les attermolements de la classe politique et sur le principe de la « *rencontre avec les usagers de drogues*² ».

Dix ans après, *Drogues, sortir de l'impasse*, fait le point sur la situation, en France et à travers le monde. Écrit avec Olivier Doubre, journaliste à *Politis* et auteur de nombreux articles sur la question, le texte a l'avantage d'être limpide. Il balaie sur trois cents pages une histoire enchevêtrée et complexe, dans une construction en spirale qui pourrait égarer, qui donne corps et cohérence à une série de changements survenus d'un bout à l'autre de la planète. Fidèle au point de vue d'une histoire « usagers-centrée », prêtant avant tout attention aux effets des politiques sur le plus grand nombre (consommateurs, petits dealers, minorités ethniques), il défend par ailleurs une thèse forte, qui convainc à la fois par son étayage (rien n'est avancé qui ne soit appuyé sur des études ou sur des expériences) et par son pragmatisme. Une thèse qui pourrait s'énoncer ainsi : il y a urgence aujourd'hui

à enclencher un changement, et ce changement est possible, il nous est indiqué par deux voies d'ores et déjà expérimentées dans différents pays : la décriminalisation des consommations et la réduction des dommages liés au trafic.

Le livre est riche, et on rendrait difficilement compte ici de tous les objets qu'il explore, de la critique de l'addictologie au décryptage des différentes tendances du champ anti-prohibitionniste, en passant par la description des différentes formes de régulations possibles des drogues. Mais il prend appui principalement sur trois ressorts pour servir son propos. Il alerte pour commencer sur la situation actuelle et sur l'urgence du changement, dans le sillage des déclarations qui se multiplient sur la scène internationale depuis cinq ans. Car, il n'y a plus de doute, il faut rompre avec la guerre totale à la drogue. « *Le modèle juridico-moral [de gestion politique des drogues] qui s'est imposé au cours du XX^e siècle est parfaitement contre-productif.* » Si le XIX^e siècle avait été qualifié, dans *La Drogue dans le monde*, de « *siècle des médecins* », et le XX^e siècle de « *siècle des policiers* », la première décennie du XXI^e siècle s'est ouverte « *sous le signe des armes* ». Et « *ce n'est pas de bon augure* » (p.105).

Rien ne va

Rien ne va en effet. La répression n'arrive pas à limiter l'accessibilité des drogues. Elle ne contient ni le trafic ni les consommations, qui ne cessent de se développer. Elle ne parvient même pas à faire monter

Ethnologue, Aude Lalande* s'intéresse aux consommations de drogues et à leurs modalités de socialisation. Elle a publié divers articles sur ces sujets dans la revue *Vacarme* (vacarme.org), où elle a notamment animé une rubrique consacrée aux « psychotropes comme enjeu politique ».

les prix des produits, qui par endroits ne cessent de baisser, comme celui de la cocaïne aujourd'hui aux États-Unis. S'il y a consensus des experts par ailleurs, c'est sur le fait que la répression des usagers aggrave leur santé : elle les tient à distance du système de soin, les expose à la violence du marché, et remplit les prisons. Et les chiffres sont effarants : selon la fondation Beckley, les infractions à la législation sur les stupéfiants remplissent pour moitié les prisons dans le monde, et l'incrimination pour usage y est aussi fréquente que l'incrimination pour trafic (p. 64-65). Enfin, le marché illicite montant en puissance, les armes parlent toujours davantage et les études montrent que, loin d'affaiblir les gangs et les mafias, les perturbations policières des réseaux de distribution augmentent le niveau des violences, au point que l'intensité des pressions policières est corrélée aux taux d'homicides. Tous les signaux sont négatifs, donc. Et depuis 2008, où les Nations unies ont dû prendre acte de l'échec de leur « *engagement solennel* » en 1998 à « *éradiquer les drogues* » ou à en faire baisser sensiblement la production « *dans les dix ans* », les critiques sont toujours plus sévères et plus pressantes.

La déclaration de Vienne lancée en 2010 par la communauté scientifique internationale lors de la 18^e conférence mondiale sur le sida, demande que « *l'on reconnaisse les limites et les préjudices de la prohibition des drogues* » et « *une réforme des politiques afin d'éliminer les obstacles à la mise en place de*

régimes efficaces de prévention, de traitements et de soins du VIH ». Le rapport de la Global Commission constituée en 2011 autour de dix-neuf personnalités de très haut niveau (dont d'anciens chefs d'États) critique frontalement la politique des Nations unies et demande la généralisation de la réduction des risques à l'ensemble de la planète, la dépénalisation de l'usage de drogues et la légalisation du cannabis. Le constat officiel des gouvernements réunis à Carthagène lors du sommet des Amériques en Colombie en avril 2012 est éloquent : « *La guerre à la drogue a échoué*. » Les déclarations se multiplient au plus haut niveau pour amorcer le virage nécessaire.

Renversements

Deuxième geste, l'ouvrage propose une série de renversements, à rebours des blocages du débat français. Le premier, déjà connu, sert de toile de fond : c'est celui qu'a su opérer la politique dite de réduction des risques sanitaires liés à la consommation à partir de 1994-1995. Avoir pris acte des consommations plutôt que de promettre leur éradication, avoir accepté de mettre à disposition seringues et traitements de substitution plutôt que de dénoncer le fait que « *l'État assiste des pratiques illégales* » – pour reprendre des termes utilisés aujourd'hui encore par les opposants aux salles de consommation – et avoir fait le pari de construire avec les usagers eux-mêmes le dispositif qui leur serait utile, a permis d'enrayer la « catastrophe sanitaire » des années 1990.

EXTRAIT / POLITIQUES DES DROGUES : CARTOGRAPHIE DES POSITIONS

En 1992, Ethan Nadelmann, l'un des économistes anti-prohibitionnistes les plus engagés, a construit un modèle qui rend compte des différentes positions dans le débat anglo-saxon¹. Il distingue quatre types de positionnements, que nous avons distribué sur deux grands axes : d'une part, un axe qui oppose l'intervention de l'État au libéralisme (qui associe liberté de marché et libertés individuelles) ; d'autre part, un axe qui oppose les positions de principe à l'épreuve des réalités de terrain et des résultats. Les deux positions les plus antagonistes ont en commun de se revendiquer de principes intangibles, c'est à dire, pour reprendre les formulations de Nadelmann : 1) Les « prohibitionnistes réactionnaires », marqués par un « calvinisme pharmacologique », pensent que l'État est une protection indispensable contre la menace que représenteraient les drogues à la fois pour l'individu et pour la société : le sujet, esclave de la « drogue », doit être protégé contre lui-même ; l'épidémie de drogue met en péril les valeurs de l'Occident. 2) À l'opposé, les « anti-prohibitionnistes

libertariens » défendent la position de principe qui associe la liberté de l'individu à la liberté de commerce, l'État représentant pour eux la principale menace. Les deux groupes suivants se retrouvent sur la prise en compte des résultats, mais s'opposent sur la conception qu'ils ont des drogues (qui limitent ou non la capacité de faire des choix) et sur l'importance qu'ils accordent au rôle de l'État. 3) Les « prohibitionnistes progressistes » s'accordent sur la nécessaire protection de l'État face à des produits qui affectent la volonté ou la liberté de choix, mais acceptent de soumettre les politiques publiques à une évaluation de leurs résultats effectifs. 4) Les « anti-prohibitionnistes relatifs » privilégient les libertés individuelles, mais sont prêts à accepter de corriger les excès du marché, là encore en fonction des résultats. Le débat est donc totalement bloqué lorsqu'il se limite aux deux grandes positions de principe : la guerre au nom de l'interdit (quel qu'en soit le coût) opposée au principe souverain de la liberté de choix. Par contre, prohibitionnistes « progressistes » et

anti-prohibitionnistes « relatifs » peuvent se rapprocher et négocier sur la base des résultats effectifs des politiques menées.

Les politiques de réduction des risques ont ainsi réunis des acteurs qui, pour les uns, se disent anti-prohibitionnistes et, pour les autres, demeurent convaincus de la nécessité de la prohibition. Cette alliance a permis de rompre avec l'isolement des anti-prohibitionnistes, raisonnement qui a conduit Nadelmann et les militants anti-prohibitionnistes autour de lui à apporter leur soutien aux politiques de santé publique de réduction des risques.

Anne Coppel et Olivier Doubre, *Drogues, sortir de l'impasse. Expérimenter des alternatives à la prohibition*, Paris, La Découverte, 2012, p. 96 -99.

1. Ethan Nadelmann, « *Réflexions sérieuses sur quelques alternatives à la prohibition* », *Les Temps modernes*, n°567, octobre 1993.

Les autres renversements proposés sont d'une nouveauté plus tranchante. Ils sont au nombre de trois, principalement : il faut en finir tout d'abord avec une manière très française qui est de raisonner en termes de *loi* plutôt qu'en termes de *politique* des drogues. Depuis quarante ans en effet le débat français sur les

Il faut en finir tout d'abord avec une manière très française qui est de raisonner en termes de loi plutôt qu'en termes de politique des drogues.

drogues est biaisé par des effets de langage contre-productifs. Communications publiques et décisions politiques sont le plus souvent déconnectées des réalités de terrain, par ailleurs très mal documentées, et les renforcements du cadre législatif ont plus souvent visé, de l'aveu même des politiques, à «*rassurer l'opinion*» qu'à résoudre des problèmes concrets. Abandonner le débat de principe pour «*penser en termes de politique*» serait un préalable. Son effet serait d'abord de confronter les décisions politiques à leurs conséquences sur «*les différents acteurs, usagers de drogues et trafiquants, familles et voisins, soignants ou policiers*» et de pouvoir poser les questions utiles. Comment les lois sont-elles appliquées ? Contribuent-elles à la protection de la santé ? Quelles en sont les conséquences pour la sécurité ? (p.10)

Autre clef d'action, prendre la question de la dépénalisation non comme une fin en soi mais comme «*clef de tout changement*». Dépénaliser l'usage en effet n'est peut-être pas le modèle ultime de législation, mais c'est, dans un contexte d'urgence, la condition *sine qua non*, d'une part, pour que la priorité soit accordée à la santé des usagers et, d'autre part, pour qu'un changement des pratiques policières soit possible. C'est en ce sens d'ailleurs que des réformes sont aujourd'hui en cours au Brésil, en Argentine, au Mexique, ou ont été mises en œuvre en Uruguay, au Paraguay, au Pérou, en Colombie : avant tout la dépénalisation de l'usage «*libère les policiers de tâches inutiles*».

Dans le sillage de ce mouvement, l'urgence serait aussi de renverser les priorités et modes d'évaluation de l'action policière. Les Français vivent aujourd'hui les conséquences de la politique de tolérance-zéro mise en place en 2007. La police fait du chiffre en interpellant les «*shiteux*» : en 2010, les usagers de cannabis, dont l'interpellation présente l'avantage de n'exiger aucune enquête et d'augmenter mécaniquement les taux d'élucidation d'affaires, contribuaient pour moitié aux «*bons résultats*» de la police. Le système des peines-planchers remplit les prisons : en 2010 encore, 9 351 personnes ont été incarcérées

pour usage (usage simple, usage-détention ou usage-acquisition, ce qui est à peu près la même chose en fait, mais pas en droit). L'escalade de la guerre à la drogue masque par ailleurs une «*guerre contre les minorités*» et les classes populaires, actrices *visibles* d'une question de société qui de fait concerne tout le monde : «*combien de jeunes ont un casier judiciaire dans les cités ? Combien de personnes enfermées dans l'exclusion et la délinquance*», du fait de leur exposition aux chasses policières ? (p. 50) La police aurait mieux à faire qu'alimenter les prisons en ressortissants des minorités «*visibles*», mécanique infernale dont on voit aujourd'hui les effets aux États-Unis.

Prendre appui sur l'imagination politique d'autres pays

Troisième levier, enfin, le livre aborde les possibilités de réorientation au regard des expérimentations existantes : cela bouge ailleurs et il faut faire droit, non seulement aux nécessités qui les ont conduits à ces changements, mais à l'expérience et à l'imagination politique d'autres pays. Le Portugal ainsi, placé face à une situation dramatique (au milieu des années 1980, il comptait des dizaines de milliers d'héroïnomanes, et chaque famille était touchée de près ou de loin), a choisi en 2000 de maintenir l'interdit sur les drogues, mais en décriminalisant l'usage et la détention personnelle : une quantité équivalant à dix jours de consommation y est aujourd'hui tolérée, quel que soit le produit. Ce choix a permis de réorienter l'action publique : les usagers relèvent désormais du système de soin ; interpellés, ils sont orientés systématiquement vers une commission dite «*de dissuasion*». Les policiers ne passent plus leur temps à pourchasser les consommateurs. Les petites «*scènes*» de trafic sont tolérées, à condition de ne pas provoquer de troubles, et ils assurent une fonction de médiation entre usagers, professionnels de la réduction des risques et habitants ou concentrent leurs efforts sur le gros trafic et la criminalité organisée. Au bout de dix ans, les résultats sont là : si la consommation en population générale a légèrement augmenté – à un niveau cependant inférieur à la moyenne européenne –, elle a diminué chez les 15-20 ans (de 10,8 % à 8,4 %), et la petite délinquance liée au trafic a chuté, résultat de l'entrée de plus de 40 000 usagers d'héroïne en traitement de substitution, qui a également fait diminuer la consommation par injection. La balance est donc incontestablement positive.

À Boston, c'est un autre type de réorientation de l'activité policière qui a été choisi il y a vingt ans. «*En 1990, écrivent Anne Coppel et Olivier Doubre, le taux d'homicide était passé à 25 pour 100 000 habitants, alors qu'il était de 15 pour 100 000 au milieu des années 1980. La plupart des crimes étaient dus*

à une guerre des gangs, rivalisant pour le contrôle du trafic de crack, alors en pleine expansion.» Une opération baptisée *Ceasefire* (« cessez-le-feu ») a alors été mise en place, regroupant tous les partenaires de la ville, autorités municipales, services de police et de justice, travailleurs de rue, associations religieuses en contact avec les gangs. Il a été décidé de faire de la lutte contre la violence et l'utilisation d'armes à feu une priorité pour la police. Les gangs en ont été informés dans des forums organisés par une coalition d'ONG. La possibilité d'alternatives aux poursuites a été proposée aux jeunes délinquants avec des programmes d'éducation et d'insertion. Évaluée dix ans plus tard, « cette stratégie de dissuasion a montré son efficacité, avec par exemple une réduction de 63 % du taux mensuel d'homicides de jeunes. » (p. 250) Montrant que « le trafic de drogues n'est pas nécessairement lié à la violence », elle a été qualifiée de « miracle de Boston » et a inspiré depuis d'autres villes américaines, certains pays d'Amérique latine ou encore la ville de Londres. Elle laisse penser qu'une issue, au moins partielle, se dessine du côté d'une « réduction des dommages liés au trafic », comme une issue s'était dessinée quinze ans plus tôt avec la réduction des risques sanitaires liés aux drogues. Dans ces brèches s'ouvrent la possibilité d'agir, quand les dégâts deviennent insupportables, mais aussi celle de faire bouger les représentations, et par là d'ouvrir la voie au changement.

Une stratégie du changement

Telle est l'immense qualité de ce livre : proposer une stratégie de changement. La démarche est inédite ; elle porte le débat bien au-delà des nombreux argumentaires produits contre la prohibition. On peut s'interroger bien sûr sur la nécessité de poser un horizon au pragmatisme sur lequel elle s'appuie : décriminaliser l'usage, réduire les risques liés aux consommations ou aux trafics sont des ressorts d'action incontestables. Ces ressorts n'en laissent pas moins intactes des questions de poids posées par la prohibition, en termes de sécurité des consommateurs (produits livrés aux trafiquants du marché noir), de justice sociale (abandon de pans entiers des classes populaires aux tensions et à la précarité de la

débrouille, pour le plus grand profit d'organisations violentes) ou de politiques de prévention (difficulté à construire des interventions sociales audibles, quand les pratiques sont vouées à la diabolisation par l'interdit). Mais dans la partition des prises de positions politiques sur les drogues – divisées non pas en deux camps, prohibitionniste et anti-prohibitionniste, mais en un continuum de positions structurées dans les débats et les expérimentations des vingt dernières années –, les auteurs de *Drogues : sortir de l'impasse* font partie des « légalisateurs pragmatiques » et pensent que la déconstruction de la prohibition est une longue marche qui se fera par étapes.

Un livre à lire. Et à faire lire, surtout, à nos responsables politiques.

NOTES

1. Christian Bachmann et Anne Coppel, *La Drogue dans le monde, hier et aujourd'hui*, Paris, Seuil (« Points »), 1991, 1^{re} édition en 1989 sous le titre *Le Dragon domestique. Deux siècles de relations étranges entre l'Occident et la drogue*.
2. Anne Coppel, *Peut-on civiliser les drogues ? De la guerre à la drogue à la réduction des risques*, Paris, La Découverte, 2002.

**POUR VOUS ABONNER
À LA RdL RENDEZ-VOUS SUR
WWW.REVUEDESLIVRES.FR**
