Politique de sécurité: **analyses du CSS**

CSS ETH Zurich

N° 13 • mai 2007 • 2ème année

L'ÉCONOMIE DE LA DROGUE SUR L'ANGLE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

La production, le trafic et la consommation des drogues sapent la sécurité des Etats et des personnes et ont un impact négatif sur l'économie et l'environnement. Les stratégies antidrogue font l'objet de controverses. Les acteurs réformateurs arguent que la méthode répressive favorisée par les Etats-Unis et qui prévaut à l'heure actuelle est inefficace et a causé de gros dégâts. Ils plaident en faveur d'un passage paradigmatique au principe de la réduction des risques. Un consensus international ne se dessinant pas en matière de politique des drogues, les problèmes causés par ces dernières continuent d'enfler.

Un policier surveille la destruction d'un champ de pavot en Afghanistan, le 7 mai 2006. *Reuters/Masood*

L'économie illicite des drogues présente pour la communauté internationale un défi complexe en matière de politique sécuritaire. Elle touche toutes les dimensions de la sécurité. Premièrement, elle menace la sécurité *politique* des Etats. La violence et la corruption – qui accompagnent toujours ce secteur économique – ébranlent les principes juridiques et affaiblissent la légitimité de l'Etat. Deuxièmement, l'économie de la drogue peut miner la sécurité *militaire*. En Colombie et en Afghanistan par exemple, des groupes rebelles sont financés par les recettes du trafic des stupéfiants. Troisièmement, elle porte souvent atteinte à la sécurité *économique*. Le blanchiment de l'argent ruine la crédibilité des institutions financières. La lutte antidrogue est en outre très onéreuse. Quatrièmement, elle affecte aussi la sécurité *écologique*, puisque de nombreuses régions où sont produits les stupéfiants sont chimiquement contaminées. Mais c'est, cinquièmement, sur la sécurité *humaine* que l'impact de l'économie illicite de la drogue est le plus manifeste. Des symptômes importants de l'atteinte à la sécurité humaine sont, outre la violence liée au trafic de la drogue et à la lutte antidrogue, la criminalité liée à l'approvisionnement et la mort souvent prématurée des consommateurs de drogue.

Les décennies passées ont vu une amplification des problèmes liés à la drogue à plusieurs égards. La quantité de drogues produites, introduites en contrebande et consommées a augmenté. On a par exemple produit cinq fois plus d'opium illicite en 1999 qu'en 1971. Le problème de la drogue, limité à certaines régions, est devenu un défi mondial. Dans le même ordre d'idée, la distinction entre pays producteurs et pays consommateurs est devenue floue. La violence guerrière liée aux drogues s'est elle aussi accrue. Le trafic de la drogue a par exemple joué un rôle important dans la guerre en Colombie qui a déjà fait plus de 250 000 victimes. Il faut enfin remarquer que les méthodes de consommation sont devenues plus risquées. De nombreux fumeurs d'opium se sont convertis à l'injection d'héroïne. L'échange des seringues a quant à lui considérablement contribué à la propagation du VIH/SIDA. Devant ces développements négatifs, la question d'une politique antidrogue efficace devient de plus en plus urgente.

Prohibition et répression

Jusqu'à présent, la politique internationale des drogues était marquée par le paradigme de la prohibition et de la répression. Au début du XXe siècle, les Etats ont restreint pour la première fois le trafic de l'opium et de la cocaïne. La production, le trafic et la consommation des opiacés, des produits à base de coca, du cannabis, du haschisch et de la marijuana ainsi que des drogues de synthèse font l'objet depuis lors d'une interdiction de plus en plus stricte, sauf à des fins médicales et de recherche. Un régime de contrôle antidrogue restrictif a vu le jour dans le cadre de l'ONU: les conventions de 1961, 1971 et 1988 engagent les Etats à appliquer une politique prohibitionniste.

Les Etats-Unis ont joué le rôle de précurseur dans la création de ce régime. Aujourd'hui encore, leur politique drogue repose avant tout sur des mesures répressives («war on drugs»). Citons par exemple les interventions policières et militaires, surtout

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

en Amérique latine, contre les trafiquants de drogue ainsi que les fermiers cultivant le pavot somnifère, le coca ou le cannabis (éradication); les sanctions dans les années 1990 contre des pays comme la Colombie dont la politique antidrogue était insuffisante de l'avis de Washington; les contrôles frontaliers renforcés; le gel des avoirs provenant du narcotrafic; et l'incarcération des consommateurs de drogue.

L'un des objectifs de cette stratégie est de réduire la consommation de drogue à l'intérieur du pays en limitant l'offre. Washington a, depuis 1997, dépensé environ 31 milliards de dollars pour essayer d'empêcher l'importation de drogues aux Etats-Unis par des mesures tant à l'étranger qu'aux frontières. Les Etats-Unis investissent chaque année, au niveau fédéral et des Etats, plus de 40 milliards de dollars dans la lutte antidrogue. En comparaison, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) dispose d'un budget annuel d'à peine 150 millions de dollars.

Limites de la répression

L'amplification des problèmes liés à la drogue malgré des mesures de lutte étendues a fait naître de plus en plus de doutes quant à l'efficacité de la stratégie répressive. Les critiques attirent l'attention sur le fait que cette méthode peut tout au plus se solder par un succès tactique étant donné la structure non monopolistique et flexible de l'économie de la drogue. La demande, la pauvreté et d'autres facteurs font sans cesse surgir de nouveaux champs, laboratoires, itinéraires de contrebande, groupes de trafiquants et de nouvelles drogues. Les Etats-Unis ont par exemple investi dans le cadre de leur lutte antidrogue en Colombie depuis 2000 quelque 5,4 milliards de dollars, dont environ deux tiers en aide militaire. Des parties de plus en plus importantes du pays sont fumigées par aspersion aérienne. Malgré ces efforts, la culture du coca n'a pas pu être réduite. Elle s'est simplement déplacée géographiquement. A l'intérieur des Etats-Unis, le prix de la cocaïne a baissé en 2006 et le degré de pureté a augmenté. Le «Plan Colombie» a échoué.

L'offre et la demande de drogue sont mutuellement dépendantes. Les offreurs profitent de la prohibition parce que cette dernière fait flamber les prix. La plus-value est surtout réalisée près du consommateur car c'est là que le risque est le plus élevé. La destruction des champs de pavot ou de coca et des laboratoires clandestins dans les pays producteurs et la confiscation de drogues aux frontières ne réduisent bien souvent pas notablement le gain des trafiquants.

Une politique antidrogue répressive n'a pas seulement une efficacité limitée, elle cause aussi de graves dégâts. La destruction des champs dépouille de nombreux fermiers du fondement de leur vie et fortifie donc les mouvements rebelles. C'est par exemple ce qui s'est passé au Pérou, en Colombie et en Afghanistan. La fumigation aérienne nuit à l'environnement et à la santé humaine. La lutte antidrogue militaire peut entraîner une recrudescence des violations des droits de l'homme. Les Etats-Unis ont ainsi soutenu des parties de l'armée colombienne coopérant avec des groupes paramilitaires. Les consommateurs de drogues et les petits trafiquants sont eux aussi touchés par la répression. Aux Etats-Unis, quelques centaines de milliers de personnes sont en prison pour une infraction non violente liée à la drogue. Le trafic de la drogue est puni de mort dans de nombreux pays asiatiques.

Les partisans d'une politique antidrogue répressive attribuent l'absence de succès de cette dernière à un manque de moyens financiers et à des lacunes dans la réalisation des stratégies. De plus en plus d'experts objectent cependant que la répression fait souvent plus de dégâts que la drogue même. Ils réclament un passage paradigmatique à une réduction des risques.

La réduction des risques

Dans le débat concernant des alternatives possibles à la répression, une minorité plaide en faveur de la légalisation des drogues. La chute soudaine des prix pourrait en effet faire s'effondrer les marchés noirs et réduire la violence et la corruption. Mais il est vrai que la consommation de drogue augmenterait. C'est pourquoi les partisans de la légalisation, surtout des drogues «dures» comme l'héroïne et la cocaïne, sont largement marginalisés sur le plan politique.

La plupart des réformateurs soutiennent plutôt le principe de la réduction des risques dont l'objectif est de limiter les dégâts entraînés par le narcotrafic ou les contre-mesures. Une réduction des risques n'est pas nécessairement incompatible avec la répression. La répression cible en effet les cercles de trafiquants et les fonctionnaires corrompus et non plus les fermiers et les consommateurs. L'accent est également mis plus énergiquement sur des mesures non répressives. La discussion entourant la réduction des risques tourne surtout autour d'éléments stratégiques orientés sur la demande. La délivrance de méthadone, d'héroïne et de cocaïne sous surveillance médico-étatique devrait ainsi permettre la réinsertion sociale des toxicomanes, la prévention des décès par overdose et la réduction de la criminalité liée à l'approvisionnement. On discute aussi de la décriminalisation de la consommation et de la vente de petites quantités de cannabis pour séparer le marché des drogues «douces» de celui des drogues «dures». Une telle démarche devrait permettre à la police et à la justice de se concentrer sur les orchestrateurs du trafic de la drogue. La réduction des risques peut aussi être appliquée du côté de l'offre. Des plans de développement alternatif créent pour les fermiers une alternative à la culture du coca, du pavot somnifère et du cannabis en promouvant des produits agricoles licites.

Dans des pays comme les Pays-Bas, la Suisse et l'Allemagne, le principe de la réduction des risques est soutenu au niveau national. Dans d'autres pays comme l'Australie et les Etats-Unis, les mesures de réduction des risques sont critiquées par le gouvernement national, mais appliquées au niveau des Etats et des villes.

Une escalade du débat?

En présence des différences d'opinion actuelles, la question de la forme future de

Faits relatifs au marché international de la drogue

Production et trafic de drogue

- 90 % de la production mondiale illégale d'opium provient d'Afghanistan et de Myanmar.
- Deux tiers du coca mondial cultivé illégalement, presque toute la cocaïne produite illégalement et la majorité de l'héroïne consommée aux Etats-Unis proviennent de Colombie.
- Le cannabis et les drogues de synthèse sont produits dans de nombreux pays, même en Europe et en Amérique du Nord.
- Les estimations relatives au chiffre d'affaires annuel de l'économie illicite de la drogue fluctuent entre 25 et 500 milliards de dollars.

Consommation de drogue

- Environ 5 % de la population mondiale consomme au moins une fois par an des drogues illicites.
- 4 % de la population mondiale consomme du cannabis; la consommation de cocaïne, d'opiacés et de designer drugs se situe à 1%.

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

la politique internationale des drogues se pose. La communauté internationale fera en 2008 et 2009, sur la base d'une initiative lancée en 1998 par l'ONU, le bilan des progrès réalisés dans la lutte contre les drogues. Les objectifs fixés alors concernant la réduction de la production et de la consommation de drogue n'ont pas été atteints. Les pays réformateurs se voient confortés dans leur position et exigent un passage paradigmatique sur le plan multilatéral aussi. Les Etats-Unis, mais aussi d'autres Etats en faveur de la stratégie répressive ainsi que quelques organisations internationales importantes, refusent cependant un tel changement. Le Bureau international de l'ONU pour le contrôle des narcotiques (INCB), dont la politique s'aligne largement sur celle des Etats-Unis comme l'UNODC, objecte par exemple que des mesures comme la délivrance contrôlée d'héroïne enfreindraient les conventions internationales.

En ce qui concerne la poursuite du débat sur la politique antidrogue, trois scénarios sont concevables. Premièrement, les Etats réformateurs pourraient se retirer d'une discussion de fond et poursuivre comme avant leur politique de réduction des risques, ce qui ne ferait que reporter le conflit à plus tard. Ce scénario rendrait en outre difficile une approche multilatérale efficace, condition nécessaire à la réduction de l'offre et de la demande de drogues. Deuxièmement, il serait concevable que le bilan imminent de la politique antidrogue prenne fin sans accord et que les Etats réformateurs se regroupent et ignorent les conventions internationales existantes. Un tel scénario d'escalade ne se précise pas pour le moment. Il signifierait la fin du régime de contrôle antidrogue international et serait par conséquent contre-productif parce qu'il ne tient pas compte, comme le premier scénario, de la nécessité d'une politique internationale commune. Selon le troisième scénario enfin, les deux camps se mettraient d'accord, dans les prochaines années, sur un compromis et une réorientation du moins partielle de la politique antidrogue internationale, allant dans le sens d'une méthode intégrale. Seule cette option répondrait à l'objectif d'une politique antidrogue plus efficace.

Une méthode intégrale

Une méthode intégrale exige surtout, outre la disposition à des mesures de répression ciblées, une amélioration et un élargissement du principe de la réduction des risques. L'expérience a montré que ce principe avait lui aussi ses faiblesses. La délivrance contrôlée d'héroïne en Suisse et en Allemagne a par exemple réduit le nombre de décès liés aux drogues et la criminalité liée à l'approvisionnement, mais n'a pas entraîné une baisse significative de la consommation de drogues. Du côté de l'offre, des plans de développement alternatif aident certes de nombreux fermiers, mais les succès restent pour l'essentiel limités localement.

Les taux de profit élevés du marché de la drogue, la flexibilité des trafiquants et la demande de drogue limitent l'efficacité de toutes les stratégies, qu'elles aient une orientation répressive ou coopérative. Il n'y a en général pas de lien clair entre la politique antidrogue et la consommation de drogue. Certains pays européens appliquant une politique drogue stricte enregistrent des prévalences de consommation plus élevées que les pays appliquant une politique drogue plus libérale.

La plupart des experts s'accordent cependant pour dire que la réduction des risques a moins d'effets secondaires négatifs que la répression et est plus efficace dans l'ensemble. C'est pourquoi la réduction des risques devrait être mieux ancrée au niveau institutionnel, ce qui signifie entre autres qu'il faut adapter les conventions antidrogue internationales aux conditions actuelles (c'est ainsi que la convention de 1961 a été décidée avant l'épidémie de VIH/SIDA). Une intégration plus importante d'institutions comme l'OMS est en outre indispensable. Enfin, les pays industrialisés riches pourraient soutenir davantage le développement alternatif en ouvrant plus encore qu'avant leurs marchés aux produits agricoles des Etats producteurs de stupéfiants et en accélérant les initiatives de désendettement.

Le rôle de la Suisse

La Suisse joue, avec sa politique antidrogue, un rôle de précurseur sur le plan international. Le modèle à quatre piliers (cf. encadré) a été développé dans les années 1990. La majorité de la population a soutenu ce modèle dans le cadre de consultations et refusé des options radicales – légalisation ou politique de tolérance zéro. L'équilibre entre différents éléments stratégiques est toutefois contesté. Le débat entourant le cannabis montre qu'il règne un certain désaccord quant à l'étendue souhaitable de la réduction des risques. Certaines villes et communes, certains cantons ainsi que divers acteurs au niveau fédéral ont des préférences différentes en matière de politique antidrogue.

Sa politique en matière de drogue donne à la Suisse l'occasion d'exporter une méthode novatrice. Des experts de nombreux pays renvoient aux succès du modèle helvétique. Même si la Suisse attire à certains égards la critique des autorités de contrôle des stupéfiants par sa méthode de réforme, elle doit en prendre la défense dans le bilan imminent.

Compléter la politique drogue intérieure par une politique drogue extérieure plus active s'inscrirait tout à fait dans l'esprit de la méthode suisse intégrale. La Suisse contribue entre autres à la lutte contre le narcotrafic international en participant à la coopération policière internationale et aux mesures de prévention du blanchiment de l'argent. Elle pourrait s'engager plus avant, surtout dans la réduction non répressive de l'offre à l'étranger, en particulier dans le domaine du développement alternatif.

Politique drogue suisse

Consommation

- 28,2 % des Suisses âgés de moins de 40 ans ont expérimenté au moins une fois dans leur vie des drogues illicites, surtout le cannabis.
- 26 000 personnes consomment de l'héroïne.

Stratégie politique: le modèle suisse à quatre piliers

- Prévention: évite que les gens ne se mettent à consommer des drogues.
- Thérapie: permet de sortir d'une dépendance par rapport aux stupéfiants, entre autres par des traitements de substitution.
- Réduction des risques: minimise les effets négatifs de la consommation de drogue en rendant possible une consommation entraînant moins de problèmes individuels et sociaux.
- Répression: réduit les conséquences négatives de la consommation de drogue par des mesures de régulation servant à imposer la prohibition.

Coûts

- Coûts directs de la consommation de drogue et de la politique à quatre piliers pour 2000: Plus de 1,4 milliard de francs, dont 800 millions pour les mesures de répression.

- Editeur responsable: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

© 2007 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich