

## **Economie de la drogue : du Plan Colombie à la 'voie suisse'.**

Jean-Marc Huguenin, Quito

Version de l'auteur publiée dans le quotidien Le Temps en date du 5 juillet 2001

### **L'ampleur du phénomène**

Les Nations Unies évaluent à 60 milliards de dollars les dépenses annuelles des Américains pour l'achat de drogues illégales, principalement en cannabis, cocaïne et héroïne. Les drogues dures ont vu leur degré de pureté augmenter et leur prix chuter ces dernières années. A titre d'exemple, la cocaïne s'acquiert aujourd'hui à moins de la moitié de son prix de 1980. Un tiers des Américains a consommé de la drogue au moins une fois dans leur vie. Et plus de 13 millions d'entre eux sont des consommateurs occasionnels. Une enquête de la University of Michigan révèle en outre que la consommation de cannabis parmi les lycéens a augmenté ces dernières années.

La proportion des écoliers suisses ayant consommé du cannabis au moins une fois dans leur vie a quasiment doublé entre 1986 et 1994 pour s'établir à un sur cinq. L'Enquête suisse sur la santé menée par l'Office fédéral de la statistique tous les cinq ans nous apprend qu'en 1997, le 27.1% des personnes âgées entre 15 et 39 ans a consommé au moins une fois dans leur vie une drogue quelconque. Ce pourcentage se montait à 16.7% en 1992. L'augmentation de la consommation de drogue ces dernières années est surtout marquée pour le cannabis et la cocaïne. Et l'Enquête représentative sur le cannabis réalisée par l'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies (ISPA) en novembre 2000 nous apprend qu'un Suisse sur quatre âgé entre 15 et 24 ans est un consommateur occasionnel de cannabis.

Un gouvernement peut agir contre les stupéfiants de différentes manières. Une action ciblée sur l'offre de drogue est destinée à lutter contre les producteurs et les vendeurs par des mesures de répression. Une politique axée sur la demande de drogue agit au niveau des consommateurs, soit par la prévention, par exemple en terme d'éducation, soit par la thérapie, par exemple en proposant des programmes de désintoxication. Une alternative controversée consisterait à légaliser la consommation et la production de drogue.

### **Réduire l'offre ?**

Les Etats-Unis sont réputés pour lutter contre les stupéfiants en s'attaquant surtout aux producteurs et aux vendeurs de drogue. Le très médiatique Plan Colombie lancé en 1999 a accentué cette image. Les Etats-Unis semblent privilégier une action basée sur la réduction de l'offre de drogue fondée sur la répression. En 1999, le 67% des dépenses publiques (plus de 10 milliards de dollars) consacrées à lutter contre la drogue était destiné à diverses actions de

répression. Seul le 33% (plus de 5 milliards de dollars) était consacré à des activités visant à réduire la demande.

La vente de drogue étant une activité illégale sévèrement réprimée, les producteurs et les vendeurs bénéficient d'un premium élevé lié aux risques de ce commerce. Les risques encourus justifient les prix forts des différentes drogues sur le marché et permettent aux différents intermédiaires de réaliser de substantiels bénéfices. Le caractère lucratif de ce trafic transforme ainsi l'offre de drogue en une hydre à plusieurs têtes. Un Etat tentera vainement de lutter contre elle. S'il lui coupe une tête, une autre réapparaîtra. Les Etats-Unis ont cependant déclaré une véritable 'war on drugs'. L'action classique consiste à réprimer la distribution de drogue sur le territoire national. Une autre mesure consiste à éradiquer le problème à sa racine. La participation des Etats-Unis au Plan Colombie et à son prolongement, l'Initiative Andine, vise à atteindre cet objectif.

### **Agir sur l'offre : illustration par le Plan Colombie et l'Initiative Andine**

Depuis plus de vingt ans, la Colombie est le principal fournisseur de cocaïne au monde. Le 90% de la cocaïne consommée aux Etats-Unis provient de Colombie. Andres Pastrana, le président colombien, s'est consacré dès son élection en 1998 à restaurer les relations de son pays avec les Etats-Unis. Le Plan Colombie est né en septembre 1999 dans cette optique. Il représente un investissement de 7.5 milliards de dollars sur trois ans, dont 1.3 milliard est à la charge des Etats-Unis. Le Plan Colombie vise à lutter contre la production de drogue, à renforcer la démocratie et à favoriser un développement économique alternatif en Colombie. La contribution américaine s'articule plus spécifiquement autour de cinq points. Elle vise à former et à entraîner des corps spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants. Elle offre un soutien logistique pour développer et améliorer les capacités de la Colombie à faire face à la production et au trafic de drogue. Elle apporte une aide financière à la Police Nationale Colombienne pour l'aider à augmenter son efficacité dans l'éradication des champs de coca. Elle fournit une aide aux paysans qui cultivent aujourd'hui de la coca pour leur permettre de développer des cultures alternatives. Enfin, elle vise à promouvoir les droits de l'homme, à soutenir le processus de paix engagé avec les fractions de guérilla et à améliorer le système judiciaire dans le but de renforcer la démocratie.

Le Plan Colombie a rendu plusieurs pays andins nerveux. Ils craignent que la culture de coca et la production de drogue ne se déplacent simplement de Colombie jusque sur leur propre territoire. D'autre part, les premières évaluations des résultats du Plan Colombie sont mitigées. Il semblerait que la production de cocaïne ait augmenté et que la surface consacrée à la culture de coca se soit étendue en Colombie malgré les mesures imposées. Le programme des Nations Unies pour le contrôle des drogues (UNDCP) nous apprend que les surfaces consacrées à la culture de coca ont augmenté de 54% entre 1998 et 1999 en Colombie. Cependant, l'augmentation entre 1999 et 2000 semble ne s'être élevée qu'à 2%. L'Initiative Andine constitue la réponse américaine à ces

imperfections. Il s'agit d'une extension du Plan Colombie aux pays voisins, à savoir le Pérou, la Bolivie, l'Equateur, le Brésil et le Venezuela. Colin Powell, le secrétaire d'Etat américain, a défendu en mai 2001 un investissement de 882 millions de dollars pour l'Initiative Andine.

Les Etats-Unis semblent réaliser que le caractère particulier du produit 'drogue' rend la réduction de son offre difficile. George W. Bush, le président américain, a ainsi promis, une semaine avant l'annonce de l'Initiative Andine, qu'il allait concentrer plus de moyens pour lutter contre la demande de drogues illicites aux Etats-Unis. Cela représente une nouvelle orientation à la politique américaine de lutte contre les stupéfiants. Ainsi, 1.6 milliard de dollars supplémentaire sera consacré durant les cinq prochaines années à des programmes d'aide thérapeutique.

### **Réduire la demande ?**

La Suisse, quant à elle, poursuit sa propre voie en basant sa politique en matière de stupéfiants sur trois piliers principaux, à savoir la prévention, la thérapie et la répression. Un quatrième pilier est venu s'ajouter récemment sous la forme d'activités de recherche en matière de stupéfiants. Notre pays semble ainsi privilégier la réduction de la demande de drogue. Entre 1991 et 1994, les dépenses publiques destinées à lutter contre les stupéfiants se répartissaient en moyenne annuelle à raison de 53% (environ 500 millions de francs) pour les mesures de répression et de 47% (environ 448 millions de francs) pour les actions de prévention, thérapie et recherche. La répression représente ainsi toujours la majorité du budget.

La réduction de la demande de drogue s'effectue principalement par la prévention et la thérapie. L'Office fédéral de la santé publique définit la prévention comme l'action de '(ré)agir avant' qu'une personne ne devienne toxicomane. La prévention menée par la Confédération, les cantons et les communes englobe un faisceau d'activités de sensibilisation allant de l'information sur les substances dangereuses et illicites au développement d'un mode de vie sain. A titre d'illustration, nous citerons le programme 'Ecoles et santé' qui donne à l'école le rôle de lieu d'apprentissage et de mise en œuvre de comportements favorables à la santé. La thérapie, quant à elle, vise à offrir aux toxicomanes des traitements favorisant leurs guérisons. Les programmes de méthadone ou de prescription médicale d'héroïne constituent deux exemples d'application. Il est difficile d'apprécier et de mesurer l'efficacité de la prévention. Pour les programmes de thérapie, l'Office fédéral de la santé publique nous apprend que sur les toxicomanes qui avaient suivi un traitement avec méthadone pendant deux ans, 42% sont totalement abstinents, 22% le sont partiellement et 35% ont rechuté. Les prescriptions médicales d'héroïne ne datent que de 1994 et sont par conséquent encore trop récentes pour effectuer une première évaluation.

A nouveau, les caractéristiques particulières du produit 'drogue', qui entraîne une dépendance physique et/ou psychique, rendent difficile la réduction de la demande.

## **Légaliser les drogues ?**

La réforme de la Loi Fédérale sur les Stupéfiants ouvre en outre la voie originale et inédite de la légalisation du cannabis en Suisse. La culture et la vente de chanvre devraient être réglementées, tandis que la consommation devrait être entièrement dépénalisée. En 1997, une initiative intitulée DROLEG proposait quant à elle de légaliser la vente et la consommation non seulement du cannabis, mais également des drogues dures. Les économistes présentent plusieurs arguments qui justifient la légalisation des drogues.

Les drogues constituent des produits qualifiés d'inélastiques dans le jargon des économistes. La dépendance physique et/ou psychique qu'elles entraînent pousse les personnes dépendantes à en acheter une quantité fixe quel que soit le prix. La demande ne variera ainsi quasiment pas en fonction du prix. L'offre de drogue est difficile à éradiquer, d'une part parce que la production est aisée et d'autre part parce que le trafic de drogue procure aux différents intervenants un bénéfice élevé. Maintenir les drogues dans la catégorie des produits interdits a pour conséquence de créer un marché noir. Les prix seront élevés suite au premium lié au risque que prennent les vendeurs. Les prix élevés poussent les toxicomanes à des actes de violence pour se procurer l'argent nécessaire à la consommation. D'autre part, un marché noir est difficilement contrôlable par l'Etat et la qualité des produits peut être douteuse, voire dangereuse pour la santé. En 1998, l'Office fédéral de la police nous apprend que les décès de 209 personnes étaient liés à la drogue, généralement pour des surdoses d'héroïne.

La légalisation des drogues permet à l'Etat de réglementer et de contrôler le marché. Les produits sont de meilleure qualité. Les prix baissent car la prime de risque lié au caractère illégal du trafic disparaît. Les partisans de l'initiative DROLEG estimaient en 1997 que le prix de l'héroïne devrait chuter de 90% suite à une légalisation. Les toxicomanes peuvent ainsi acquérir à un coût moindre de la drogue de meilleure qualité. Les risques pour la santé liés à la consommation de drogue de mauvaise qualité diminuent. Les violences induites par la consommation de drogue se réduisent. Clairement, les personnes dépendantes voient leur condition s'améliorer suite à une légalisation des drogues. L'évaluation d'une augmentation ou d'une diminution de la quantité demandée de drogue est délicate à cerner dans l'optique d'une légalisation. Pour appréhender ce phénomène, nous pouvons diviser la population totale en trois groupes distincts. La demande provenant du premier groupe, celui des personnes déjà dépendantes, n'augmentera pas étant donné le caractère inélastique du produit. Le deuxième groupe est représenté par les personnes qui ne consomment pas de toute manière, que les drogues soient légales ou non. La demande de ce groupe demeurera inexistante. Le troisième groupe est composé par les personnes qui ne

consomment pas sous un régime illégal, mais qui potentiellement consommeraient sous un régime légal. Le danger vient de l'ampleur de la réaction de ces personnes. Une légalisation engendrerait une augmentation de la demande de ce groupe. Reste à évaluer le plus précisément possible la proportion de la population qu'il représente...

La Suisse s'apprête à tester un modèle de légalisation du cannabis. La prise de risque est calculée et les enseignements de cette expérience seraient précieux pour envisager, en cas de succès, une légalisation plus large.