

## Action publique sous dépendance. Conditions et effets du changement de paradigme dans la lutte contre la délinquance associée à la drogue en Europe

Fabien Jobard;Olivier Fillieule

Revue française de science politique, Année 1999, Volume 49, Numéro 6  
p. 803 - 834

[Voir l'article en ligne](#)

### Avertissement

L'éditeur du site « PERSEE » – le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation – détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation. A ce titre il est titulaire des droits d'auteur et du droit sui generis du producteur de bases de données sur ce site conformément à la loi n°98-536 du 1er juillet 1998 relative aux bases de données.

Les oeuvres reproduites sur le site « PERSEE » sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

#### Droits et devoirs des utilisateurs

Pour un usage strictement privé, la simple reproduction du contenu de ce site est libre.

Pour un usage scientifique ou pédagogique, à des fins de recherches, d'enseignement ou de communication excluant toute exploitation commerciale, la reproduction et la communication au public du contenu de ce site sont autorisées, sous réserve que celles-ci servent d'illustration, ne soient pas substantielles et ne soient pas expressément limitées (plans ou photographies). La mention Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation sur chaque reproduction tirée du site est obligatoire ainsi que le nom de la revue et- lorsqu'ils sont indiqués - le nom de l'auteur et la référence du document reproduit.

Toute autre reproduction ou communication au public, intégrale ou substantielle du contenu de ce site, par quelque procédé que ce soit, de l'éditeur original de l'oeuvre, de l'auteur et de ses ayants droit.

La reproduction et l'exploitation des photographies et des plans, y compris à des fins commerciales, doivent être autorisés par l'éditeur du site, Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation (voir <http://www.sup.adc.education.fr/bib/> ). La source et les crédits devront toujours être mentionnés.

# ACTION PUBLIQUE SOUS DÉPENDANCE

## CONDITIONS ET EFFETS DU CHANGEMENT DE PARADIGME DANS LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ASSOCIÉE À LA DROGUE EN EUROPE

---

FABIEN JOBARD, OLIVIER FILLIEULE

L'objet de cet article est de s'interroger sur l'apparente inaltérable continuité d'une politique publique sectorielle bien particulière, celle de la lutte contre la délinquance associée à la drogue. Jean Leca soulignait récemment, à l'appui des plus récents travaux sur les politiques publiques menées en Europe, que « l'auto-organisation et la capacité de coordination horizontale de différents secteurs » étaient devenues « aussi vitales que l'imposition impérative et l'administration verticale »<sup>1</sup>. L'analyse des politiques de lutte contre la délinquance associée à la drogue nous révèle un autre tableau : une détermination renforcée par le « haut » des modes de définition des publics, des moyens et des solutions, sans que, jamais, le « public » concerné (les cibles et leurs soutiens) ne soient en mesure de mobiliser des ressources permettant la poursuite d'autres politiques.

Il faut, avant d'exposer la démarche qui est la nôtre, s'arrêter sur les raisons d'une entrée en matière si désenchantée. De quoi s'agit-il ? On sait que la criminalité de voie publique s'est vue bouleversée depuis l'entrée de la consommation dite « de masse » des stupéfiants dans le champ des pratiques sociales. Le 16 avril 1993, peu après son entrée en fonction au poste de ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua déclarait par exemple dans *Le Monde* que « la drogue est à l'origine de la moitié des délits »<sup>2</sup>. En cela, il rendait compte de l'existence d'une population particulière, qui est la cible des politiques publiques dont il sera question ici. En raison d'une pratique sociale déviante (la consommation de produits illicites), cette population se trouve enfermée dans une sociabilité hétéronome, caractérisée par la demande incompressible et croissante de biens rares et illicites (donc d'autant plus onéreux), et de ce fait soumise à la nécessité, autrement dit à l'approvisionnement par des moyens légaux d'abord, illégaux ensuite. Une relation de causalité est établie, qui renforce la « rationalité » revendiquée des acteurs publics. Ces derniers prennent en effet appui sur l'hétéronomie de ce monde à part, gouverné par la nécessité, pour fonder l'action publique ; action publique hétéronome, puisque destinée à un monde hétéronome. Les intervenants publics pourront se défendre d'autant mieux des imputations de crédulité qu'ils disposent à la fois d'exemples à la visibilité indéniable (telle personne consommatrice de stupéfiants et auteur d'infractions autres que celles liées à la législation sur les stupéfiants) et de la clarté d'un raisonnement hypothético-déductif

---

1. Jean Leca, « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996, p. 122-131.

2. Le rapport d'enquête du Parlement européen souligne avec plus de conviction encore que « 86 % des délits enregistrés en 1990 étaient associés à la drogue » (cité dans *Le Monde des débats*, novembre 1993).

épuré. C'est cette épure qui renforce la crédibilité du récit et assujettit l'action publique à la croyance des intervenants en leurs constructions causales. Claude Duran et François Lacasse parleraient volontiers de « mythe », que le second définit comme « des représentations de liens de causalité entre une action gouvernementale et ses effets ; représentations qui contredisent les savoirs validés et pertinents »<sup>1</sup>, d'autres plus simplement de représentations, paradigmes ou rationalités spécifiques à l'égard desquels les acteurs publics se trouvent, précisément, dans un rapport de « dépendance »<sup>2</sup>.

Car autour du public cible vient se former un « secteur », formé de l'ensemble des « professionnels » appelés à penser et à organiser l'action publique, au premier rang desquels les institutions judiciaire et policière. L'hétéronomie du public cible et la rationalité de la construction de l'action sont les deux ressources majeures qui constituent l'étanchéité redoutable de ce secteur en charge de la délinquance associée à la drogue. Or, l'examen un peu attentif des modes de repérage des populations et de leurs pratiques (« qu'est-ce que la délinquance liée à la drogue ? ») permet d'interroger l'axiomatique de l'action publique. C'est l'objet d'une première partie, qui vise à mettre en lumière la complexité des « acteurs », des « comportements » et de la formation conséquente de « marchés » qui constituent aujourd'hui le socle de l'action publique. Une fois accompli ce simple travail de repérage du « public » des politiques publiques, nous détaillerons dans un deuxième volet quelles sont, aujourd'hui en Europe, les politiques publiques locales ou nationales qui tentent de briser la force qui unit ce secteur à sa propre axiomatique.

C'est cette circularité qui rend l'examen nécessaire, car la solidité du lien entre référentiel d'un côté et action de l'autre tient aussi à l'économie de la recherche scientifique dans ce domaine, caractérisée en effet par une forte circulation entre les institutions productrices de savoir et les institutions productrices d'action. Il faut parler de « circulation », tant les logiques de position et d'instrumentalisation se révèlent plus fluides que dans le domaine, pour prendre un exemple mieux connu, des échanges entre les décideurs des politiques macro-économiques et les économistes keynésiens et monétaristes au cours des années quatre-vingt. Pour le dire plus clairement, le problème ne réside pas dans l'existence de « coalitions de croyances » dans lesquelles seraient pris acteurs et chercheurs, car ces coalitions sont en l'espèce peu repérables. Le problème se manifeste, en revanche, dans l'intensité et surtout la fluidité des échanges entre ces deux mondes, qui rendent certes moins identifiables les positions des uns et des autres, mais qui jouent assurément une grande part dans l'étonnante exigüité de l'espace des prises de position observables aujourd'hui et qui assurent une ressource indéniable à la continuité des politiques publiques dans ce domaine depuis une trentaine d'années. C'est pourquoi notre contribution fait la part belle à la mise en

---

1. François Lacasse, *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Paris, PUF, 1995, cité par Patrice Duran, « L'analyse des politiques publiques en perspective », *Revue française de science politique*, 46 (1), février 1996, p. 108-118.

2. En ce sens, cette contribution souhaite prendre part au renouvellement actuel de l'analyse des politiques publiques qui lie l'action et ses résultats au prisme des représentations de ceux qui définissent les choix et mettent en œuvre les décisions, renouvellement qu'illustre surtout Aaron Wildavsky, « De la construction des distinctions dans la société : le risque, le viol, les biens publics et l'altruisme », *Politiques et management public*, 7 (1), 1989. Cf. aussi Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992, p. 219-234 ; Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1997 (coll. « Clefs »), p. 46-51 ; Bruno Palier, Giuliano Bonoli, « Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 49 (3), juin 1999, p. 399-420.

lumière des recherches scientifiques de causalité, d'une part, et des conduites de l'action, d'autre part, qui tentent à leur manière des « changements de paradigme »<sup>1</sup>.

## DROGUE ET DÉLINQUANCE : LE SENS DE LA RELATION

Les politiques de lutte contre la drogue et les activités qui lui sont liées souffrent de confusions diverses qui tiennent bien souvent à l'incertitude des publics visés par l'action publique. Cette incertitude ne touche pas seulement à la question de savoir qui ils sont et ce qu'ils font. Plus profondément, il s'agit également de déterminer les logiques d'action des personnes visées par les politiques publiques. Mettre en lumière la rationalité spécifique de ces acteurs permet de comprendre, dans un deuxième temps, comment s'organisent les marchés locaux de la drogue, notamment dans leurs relations avec les marchés du crime. Ainsi, que le problème soit envisagé sous l'angle des acteurs ou sous celui des réseaux qu'ils forment, la réflexion doit d'abord se fonder sur une meilleure connaissance de l'objet que l'on se donne.

### QUI FAIT QUOI ?

#### *Classification et mesure*

La première difficulté consiste donc à savoir de qui l'on parle. Dans le champ des stupéfiants, il s'agit surtout de comprendre comment se distinguent les publics en fonction de leurs pratiques et de leurs savoirs. Le tableau 1 page suivante permet de disposer d'une vue synthétique sur les activités et les publics concernés, ainsi que de la répartition des activités<sup>2</sup>. Il invite à des remises en cause essentielles. La première catégorie concerne la délinquance dite « délinquance d'approvisionnement ». Celle-ci ne concerne que les personnes fortement dépendantes des produits qu'elles consomment, et exclue tous ceux qui n'ont qu'un rapport occasionnel, ou rare, ou fréquent mais non dépendant, au produit. Or ce sont ces derniers qui sont les plus nombreux. Distinguer ces deux publics est important, car si les personnes dépendantes financent

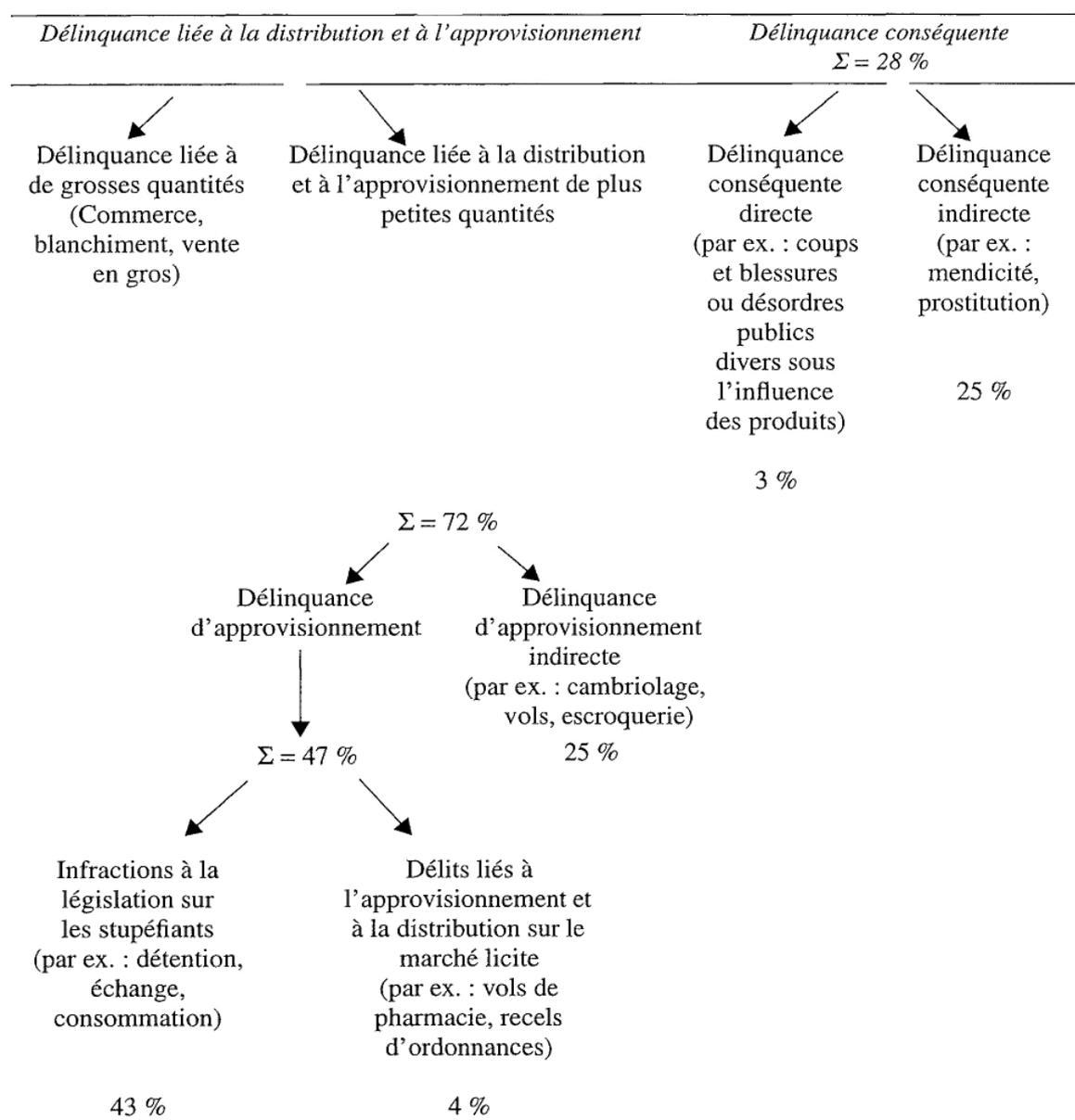
1. Étant donné que la recherche initiale portait seulement sur les pays de la Communauté européenne, la Suisse a été exclue de la recherche. On se permettra de renvoyer sur ce pays à l'ouvrage de Yann Boggio, Sandro Cattacin, Maria Luigi Cesoni, Barbara Lucas, *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*, Genève, Georg, 1997. L'étude de la société suisse pour la politique de la santé (Claude Longchamp, Sandro Cattacin, Dominique Wisler, Philippe Lehmann, *Pragmatismus statt Polarisierung*, Muri, Société suisse pour la politique de la santé, 1998) permet de confronter les politiques publiques en la matière aux représentations collectives, mesurées par sondages et référendums.

2. Bien entendu, la répartition est ici indicative. Elle reprend les données très complètes recueillies dans le rapport remis à la police criminelle allemande (*Bundeskriminalamt*) par Arthur Kreuzer, *Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1991 (il est à noter que de nombreux travaux empiriques fondamentaux sur cette question ont vu le jour grâce à la Direction fédérale de la police judiciaire allemande, qui finance depuis une vingtaine d'années des recherches de grande ampleur et d'une qualité incontestable). Les activités reportées le sont non pas à partir des rapports de police ou des bilans judiciaires, susceptibles de biais considérables, mais à partir d'entretiens menés avec les personnes concernées, qui relataient les activités auxquelles elles s'étaient consacrées durant les semaines qui avaient précédé l'enquête (on désignera ce type de renseignements sous le titre « d'activités auto-reportées »). La population interrogée est composée de consommateurs d'héroïne par voie intraveineuse, recrutés de proche en proche à partir des connaissances personnelles des enquêteurs et d'usagers fréquentant un centre de soin, en 1987.

leurs activités au moyen d'une délinquance orientée avant tout vers l'acquisition de biens et de liquidités, toutes les autres n'ont qu'un rapport occasionnel ou rare avec ce type de délinquance. Leurs victimes sont en écrasante majorité choisies au sein des réseaux familiaux ou de proches. Il s'agit de prendre ces deux publics en compte lorsque l'on envisage les moyens de lutte contre la délinquance liée à la drogue, ce qui implique de forger des instruments à chaque fois spécifiques.

Le tableau 1 distingue ensuite la délinquance consécutive à la prise du produit (« délinquance consécutive directe ») et la délinquance consécutive au manque d'argent chez ceux qui sont *dépendants* de la drogue (« délinquance consécutive indirecte »). À côté de cette délinquance consécutive se développe une « délinquance liée à la distribution et à l'approvisionnement ». Elle n'est pas liée à l'effet du produit ou aux besoins croissants qu'il entraîne chez ceux qui le consomment mais à l'illégalité des drogues, qui impose de se les procurer sur des marchés à part (avec, notamment, des coûts – risque et prix – très élevés).

Tableau 1. Délinquance associée à la drogue\*



\*D'après Kreuzer, *op. cit.*

Cette délinquance se distingue selon que le produit est, ou n'est pas, au centre de l'acte. Si l'acte implique un produit illicite, alors il s'agit d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Si l'acte porte sur la recherche, l'échange ou la consommation, *par des moyens ou sur des bases illicites*, de produits licites, il s'agit de « délits liés à l'approvisionnement et à la distribution à partir du marché licite ». Il est possible cependant que cet approvisionnement vise le financement du recours éventuel ultérieur à des produits illicites. Mais la chaîne de détermination est donc plus complexe qu'elle n'apparaît de prime abord. Enfin, si le produit n'est pas au centre de l'acte, il s'agit alors de « délinquance d'approvisionnement indirecte » : ces délits constituent avec les infractions à la législation sur les stupéfiants le plus grand nombre des cibles des politiques publiques que nous allons examiner.

La délinquance d'approvisionnement n'est pas l'activité la plus fréquente parmi celles liées à la drogue. Et il apparaît d'emblée décisif de distinguer au mieux deux modes d'activité illicites. La délinquance conséquentaire réclame comme son nom l'indique de s'attaquer d'abord à la consommation des produits, source des activités illicites. La délinquance liée à la distribution (trois quarts des délits reportés dans l'étude de Kreuzer) relève d'une autre logique, et n'a peut-être avec la drogue qu'un rapport d'opportunité : les coûts d'opportunité du commerce de stupéfiants sont moindres que ceux d'autres activités illicites, la drogue attire des délinquants professionnels, ce qui renvoie à la mise en œuvre de stratégies policières traditionnelles. Discerner les activités permet de distinguer les publics, et à leur tour les politiques qui leur sont destinées.

#### *Les personnes visées par l'action publique*

L'effort de connaissance des publics permet de mettre en garde contre une seconde erreur, l'inversion des rapports de causalité. Certes, il ne fait pas de doute qu'un grand nombre de délinquants sont usagers de drogues. Toutefois, on ignore si ces « bi-impliqués » (personnes impliquées à la fois dans des affaires de consommation et dans des affaires de délinquance) sont consommateurs dépendants, occasionnels ou rares. On méconnaît alors le poids du facteur drogue dans l'acte délinquant : rien n'est dit, au fond, des motivations de l'acte. Et l'on reste toujours dans l'ignorance de ce que font les consommateurs de drogues : si les délinquants consomment de la drogue, cela ne signifie pas que les consommateurs commettent des actes délictueux. Lorsque l'on considère les actes auto-reportés des usagers, en effet, on constate que l'activité délinquante est, à l'échelle du consommateur individuel, rare, plus rare encore si on ne considère que les actes qui ne touchent pas directement les infractions aux législations sur les stupéfiants<sup>1</sup>.

Bien entendu, la somme des actes individuels prend une allure plus considérable, mais il faut immédiatement noter que les actes délinquants sont pour la plupart d'entre eux internalisés : les victimes sont les auteurs ou les consommateurs (délits liés aux produits, prostitution, conduite sous l'effet de la drogue, etc.). Et les délits restent des actes peu professionnels, peu spécialisés et propres également aux populations qui ne sont pas liées aux stupéfiants (vol à l'étalage, vol à la roulotte).

1. Cela ne signifie pas non plus qu'il ne faille considérer comme nuisances engendrées par la drogue et son commerce que les actes délinquants voire seulement répréhensibles. Il faut également examiner les troubles et désordres sur la voie publique, tels qu'ils sont examinés avec la plus grande rigueur dans l'étude comparée, indispensable sur ce point, dirigée par les deux sociologues Heinz Renn et Kurt Jürgen Lange, *Quartiers urbains et milieu de la drogue. Une étude comparative sur les nuisances dues au milieu public de la drogue dans des grandes villes européennes*, Bruxelles, Commission européenne, 1995.

Ces éléments sont établis à partir de populations constituées de bi-impliqués. Si la relation entre le crime et la drogue est avérée, elle doit également être repérable sur les populations délinquantes. Les recherches visant ces populations, dans le but d'établir une relation crime-drogue, sont plus rares, pour des raisons de taille d'échantillon, mais aussi de protection des données individuelles. Il faut mentionner cependant une très récente recherche financée par la Direction fédérale de la police judiciaire allemande, à notre connaissance unique en son genre, qui a permis de procéder à des tests sanguins sur 6651 personnes interpellées d'octobre 1989 à septembre 1990 dans la Sarre <sup>1</sup>. Deux échantillons représentatifs de 660 et de 600 personnes chacun ont été constitués, à partir de la population interpellée pour délit routier et de la population interpellée pour autres délits. Dans les deux échantillons, 202 personnes portent des traces de consommation de produits licites et illicites hors alcool. À partir de cette population, des recherches ont été effectuées dans les dossiers judiciaires de 139 individus.

Les résultats de la recherche montrent toute la complexité de la relation drogue/délinquance. En premier lieu, un sixième d'une population délictueuse (y compris les auteurs de délits au Code de la route) est consommatrice de drogues ou de psychotropes. La part de ces consommateurs est de 19 % au sein de la population « délinquante », de 13 % chez les « chauffards ». Ensuite, ce sont le cannabis et les benzodiazépines que l'on retrouve en grande proportion (respectivement 10 et 7,5 % de l'échantillon total). Les opiacés, les barbituriques et surtout la cocaïne sont présents de manière négligeable.

Au sein de la population délinquante, sur les 83 délits commis, 59 sont des vols (dont vols aggravés et cambriolages), 10 sont des infractions à la législation sur les stupéfiants, 10 des actes de résistance à la force publique. La comparaison avec l'étude de Kreuzer révèle donc moins d'infractions à la seule législation sur les stupéfiants, moins de délits d'escroquerie, plus de délits violents (on ajoutera que sur 137 délinquants aux tests sanguins positifs, 23 ont utilisé une arme, le plus souvent à feu). Les propriétés sociales des populations sont au total comparables à celles relevées par Kreuzer.

Peut-on en conclure que les populations repérées comme consommatrices de drogues commettent une délinquance dite « astucieuse » <sup>2</sup>, centrée sur les proches, tandis que les individus d'abord repérés comme délinquants sont pour un cinquième consommateurs de drogues licites et illicites, et que ceux qui parmi eux consomment commettent plus de crimes violents, et moins de crimes « astucieux », que les personnes d'abord repérées comme consommatrices ? Il faut d'une part rappeler que l'on travaille sur de faibles échantillons, qui rendent difficiles les conclusions définitives. Et ajouter ceci : la probabilité de l'emploi de la violence augmente très fortement, en cas de consommation de drogues et médicaments, s'il y a prise mélangée avec de l'alcool. La consommation mixte alcool/stupéfiants est le seul déterminant repérable du passage à l'acte violent.

Enfin, sur les 138 actes examinés, 27 relevaient, d'après les dossiers judiciaires, de la délinquance d'approvisionnement (*Beschaffungskriminalität*). 104 étaient commis suite à la prise de drogue (même les vols). La drogue facilite le passage à l'acte délinquant, mais n'en est que marginalement la cause structurelle.

---

1. Robert Mischowitz, Manfred Möller, Martin Hartung, *Gefährdungen durch Drogen. Blutprobenuntersuchungen zur Prävalenz und Wirkung von Drogen- und Medikamentenbeeinflussung im Strassenverkehr und bei Kriminaldelikten*, Wiesbaden, BKA Forschungsreihe, 1996, vol. 37. La méthode utilisée est fondée sur les *Drug Use Forecasting Programs* mis en œuvre aux États-Unis.

2. On définit par « criminalité astucieuse » le délit dont la réalisation suppose le recours à une ingéniosité spécifique, plus grande que le simple vol à l'arraché, le vol à la roulotte ou le vol par bris de vitrine.

## *Usager-revendeur, usager et délinquant : trois publics, trois politiques possibles*

Distinguer les publics invite à considérer les acteurs selon leurs logiques propres. Mieux comprendre leurs actes permet de mieux identifier les relations entre milieux de la drogue et milieux du crime. Il importe ici de prendre en compte deux dimensions décisives du problème : la rationalité des acteurs et la distinction entre usager-délinquant et délinquant-usager.

### *La rationalité des usagers*

Les études portant sur les économies illicites, depuis les années soixante-dix, ont l'avantage d'intégrer les analyses en termes de rationalité de l'acteur appliquée aux arbitrages effectués par les intervenants sur les marchés illicites<sup>1</sup>. Les études européennes sur les comportements économiques des consommateurs de drogues restent rares, même si elles se développent, et les travaux de référence restent dans ce domaine américains, à l'image de ceux menés par l'équipe de Bruce Johnson à New York<sup>2</sup>. Leur étude repose sur 201 usagers d'héroïne, recrutés à partir de centres de soin et interrogés sur leurs pratiques économiques. En 1985, l'usager moyen d'héroïne interrogé consommait à hauteur de 10 000 dollars d'héroïne par an, 17 000 à 20 000 dollars en cas d'usage quotidien. Cela signifie que, en comptant l'argent investi, l'argent rassemblé (de la part d'autres usagers) et l'argent dépensé dans la drogue, les usagers d'héroïne observés disposent en moyenne de 25 000 dollars par an, somme considérable au regard de leur milieu social et du pouvoir d'achat de ceux qui les entourent. À court terme, donc, le commerce de la drogue engendre un fort accroissement de la disposition de moyens monétaires<sup>3</sup>. Ceux-ci sont en premier lieu employés à alimenter un marché illicite de recels de biens volés. Ces biens sont revendus à un bien moindre prix que celui de leur prix légal, ce qui permet à de nombreuses familles des ghettos américains de survivre, voire parfois d'épargner pour financer leurs dépenses licites. Et les ponctions sur l'économie licite sont en grande partie indemnisées par les assurances. Les usagers-revendeurs adoptent ainsi le comportement d'acteurs rationnels pour, d'une part, arbitrer entre leurs dépenses affectées à la drogue et celles affectées à d'autres biens de consommation essentiels, et, d'autre part, pour permettre de se maintenir dans le marché, à la fois du recel et de la drogue.

1. Pour une présentation générale des choix budgétaires et stratégiques des acteurs en économie illicite, voir Peter Reuter, « La signification économique des marchés illégaux aux États-Unis. Le cas de la marijuana », dans Archambault, Greffe (dir.), *Les économies non officielles*, Paris, La Découverte, 1994 ; François-Rodolphe Ingold, « La dépendance économique chez les héroïnomanes », *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1 (3), 1984 ; Bruce Johnson et al., *Taking Care of Business*, Toronto, Lexington, 1985 ; Michel Schiray et al., *Activités illégales liées au trafic de stupéfiants au niveau local : enquête dans la banlieue sud de la région parisienne*, Paris, CIREC, 1995 ; S. Aquatias et al., *L'usage dur des drogues douces, recherche sur la consommation de cannabis dans la banlieue parisienne*, Paris, MILDT/MESR, 1995-1997 ou Pierre Kopp, *L'économie de la drogue*, Paris, La Découverte, 1997.

2. Bruce Johnson et al., *Taking Care of Business*, *op. cit.*, notamment p. 35-44 et 61-160. L'enquête porte sur les quartiers de East and Central Harlem, et est fondée sur des données quantitatives tirées d'entretiens semi-directifs avec les usagers et leur environnement médico-social. Cf. le compte rendu de l'importance de ces travaux dans Serge Brochu, *Drogue et criminalité*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 1995.

3. Nous reviendrons sur ces observations plus loin.

Toutefois, ces calculs ne sont validés que sur le court terme. D'abord, le surplus de pouvoir d'achat est investi en priorité dans l'achat de drogues destinées à la consommation ou à la revente. Les sommes dégagées pour les achats licites restent en fin de compte marginales. Ensuite, l'argent accumulé sert également à financer le coût que représente la revente de produits illicites, sur des marchés illicites. Le coût des transactions est élevé du fait que tout un ensemble de dépenses, notamment de sécurité des échanges et des agents, ne sont naturellement pas assumées par l'État comme c'est le cas sur les marchés licites. L'usager-revendeur doit financer entièrement sa protection et les moyens coercitifs de défense de son activité. Enfin, il faut ajouter à ce surcoût le coût spécifique induit par les incarcérations, le financement éventuel des frais de justice, les amendes dont doit s'acquitter le revendeur condamné, etc.

Précisément, et en dépit de cette rationalité de court terme, le coût élevé de l'entrée et du maintien sur le marché de la drogue exige des compétences élevées. Elles sont, d'autre part, d'autant plus grandes que l'usager-revendeur doit faire preuve d'un savoir-faire suffisant pour se maintenir non seulement sur le marché de la drogue, mais aussi, par exemple, sur le marché du recel. Il doit multiplier les compétences, les réseaux et les capacités à assurer sa propre sécurité (et à éviter l'arrestation). De telles exigences invitent à réviser l'idée d'une égale capacité des usagers à rester intégrés dans ces réseaux : il faut examiner si le volume des infractions commises par les usagers et usagers-revendeurs ne cache pas des sous-populations distinctes, caractérisées par des modes spécifiques d'engagement dans le crime. Ces sous-populations apparaissent nettement à l'étude des modes de passage de la consommation de drogue à la délinquance.

### *Le passage de la drogue à la délinquance*

Plus précisément, l'activité délinquante de l'usager est fonction de l'antériorité des comportements délinquants, qui déterminent à la fois la nature et le nombre des infractions commises. On observe en effet que la drogue ne détermine pas le passage à la délinquance, mais que drogue et délinquance sont deux activités déterminées par des facteurs communs. D'autre part, parmi les activités illicites possibles, les coûts d'opportunité (risque + prix) de la revente de drogue sont faibles au regard d'autres activités illicites : cela encourage l'arrivée des délinquants sur ce marché.

En premier lieu, donc, la drogue intervient comme élément structurant d'un comportement délinquant antérieur. C'est ce qui ressort avec évidence des enquêtes menées en Europe. On peut se fonder sur la centaine d'entretiens conduits par l'équipe de Erhardt en Allemagne, qui rendent compte du fait que « ce n'est pas la dépendance à la drogue qui joue le rôle explicatif principal »<sup>1</sup> pour comprendre l'activité délinquante. La dépendance semble le plus souvent être le reflet d'une socialisation antérieure chaotique, que le comportement délinquant, qui en est également la conséquence, vient renforcer et corriger. L'importance de la socialisation antérieure est significative : dans l'échantillon de Erhardt, la probabilité de voir l'usage de drogue s'ajouter aux comportements délinquants est de deux à six fois supérieure selon que l'enfance des personnes interrogées s'est déroulée dans des conditions réputées « normales » ou « difficiles » (familles séparées, éducation par les services sociaux, etc.).

En fait, la plupart des personnes interrogées étaient déjà engagées dans des carrières délinquantes avant d'avoir consommé de la drogue. Comment la consommation de drogue influence-t-elle l'activité délinquante ? Si l'on partage le taux d'actes délin-

---

1. Elmar Erhardt, *Drogenabhängigkeit und Beschaffungskriminalität*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1991, p. 42. Cf. p. 42-44 pour les développements suivants.

quants par an et par personne en trois ensembles (faible, moyen et fort), alors le lien avec la délinquance préliminaire devient évident : ceux qui ne se sont pas livrés avant leur prise régulière à une forte activité délinquante exercent le plus souvent des activités délinquantes peu ou moyennement nombreuses (respectivement selon les trois ensembles 35 %, 39 % et 26 %). Ceux qui ont, en revanche, vécu un fort engagement dans la délinquance préliminaire sont le plus souvent engagés dans une forte délinquance durant leur carrière toxicomaniaque (respectivement 11 %, 37 % et 52 %). Il faut conclure ainsi : ni la dépendance à la drogue, ni même la consommation, ne sont la cause de leurs comportements délinquants. Ces deux dimensions peuvent renforcer l'engagement délinquant, l'orienter vers des cibles particulières, mais ne le déterminent pas. Et parmi ceux qui, même avant d'avoir consommé, étaient déjà engagés dans des actes de moyenne ou grande délinquance, la drogue a modifié la nature de leurs activités délinquantes et en a multiplié l'intensité. Ainsi, c'est l'intensité de la délinquance antérieure à la consommation régulière qui détermine le passage à une délinquance aggravée, et non pas la drogue en tant que telle.

La force de conviction de l'idée selon laquelle la délinquance est une conséquence de la prise de drogue vient en fait de ce que ceux qui n'étaient pas auparavant délinquants commettent des actes délictueux sans toutefois connaître les règles du jeu : socialisés dans le milieu de la drogue et non dans celui du crime, ils mettent un certain temps avant de se spécialiser et d'acquérir les capacités suffisantes pour ne pas se faire prendre. Ce temps d'apprentissage de l'activité délinquante est caractérisé par une extrême vulnérabilité à l'égard de la police, qui tient à l'économie propre du travail de police judiciaire. Les travaux qui se consacrent à la mise en œuvre sur le terrain de la répression de la drogue et de la délinquance par la police soulignent en effet la circularité du travail policier. Pour des raisons de rétribution de leur travail (notation des agents selon le nombre d'affaires élucidées) et de politique pénale (confusion croissante des activités de police judiciaire et de sécurité publique), les policiers se consacrent en priorité à leur clientèle, qui leur assure une rentabilité élevée de leurs activités. Cette clientèle est en majeure partie constituée de délinquants débutants. C'est ce qui ressort de l'étude menée en Allemagne par Stock et Kreuzer, pour citer cette enquête impressionnante par son ampleur : 465 questionnaires envoyés à des policiers, 132 autres à des officiers de police judiciaire, 127 autres à des policiers de sécurité publique, 78 entretiens de durée moyenne de 4 h 30 avec des policiers spécialisés<sup>1</sup>. On retrouve cette clientèle dans les statistiques judiciaires allemandes, qui rassemblent les personnes repérées comme « délinquants suite à leur consommation de drogue », et qui justifie par son ampleur que les policiers redoublent leurs efforts à l'égard de cette population consacrée.

La drogue n'entretient ainsi le plus souvent avec la délinquance (hors les seules infractions à la législation sur les stupéfiants, bien sûr) qu'un rapport de voisinage, et non de causalité. Rares sont les analyses qui permettraient de dire quels seraient les facteurs les plus prédictifs en matière de comportement délinquant. Parmi ceux habituellement cités, la drogue n'occupe en tout cas pas le rang de facteur le plus déterminant : environnement social, environnement culturel, éducation, environnement familial, alcoolisme précoce, alcoolisme des parents, délinquance des pairs, délinquance des frères et sœurs, prostitution de la mère, inclination à la violence, variables

---

1. Jürgen Stock, Arthur Kreuzer, *Drogen und Polizei. Eine kriminologische Untersuchung polizeilicher Rechtsanwendung*, Bonn, Forum Verlag Godesberg, 1996. Cf. pour un exemple comparable, mais de moindre ampleur, en France : Michel Setbon, « Drogue, facteur de délinquance ? D'une image à son usage », *Revue française de science politique*, 45 (5), octobre 1995, p. 747 et suiv.

conjoncturelles – comme la rupture du budget domestique, le licenciement, etc. Drogue et délinquance, analysées hors contexte, se rapportent toutes deux à des variables cachées bien plus explicatives.

Si drogue et délinquance procèdent d'une relation commune à de mêmes facteurs, mais ne s'expliquent pas l'une par l'autre, il faut relever que la drogue constitue un mode particulièrement prisé d'activité délinquante. Il faut s'interroger là-dessus, car la rentabilité de l'activité de revente n'est pas élevée : c'est ce que montrent avec précision les travaux portant sur la part de la drogue dans l'activité économique de certains quartiers de zones urbaines françaises<sup>1</sup>. Ces travaux insistent sur la part non négligeable de l'emploi des gains au financement de la consommation personnelle. Ils permettent également de comprendre que la facilité locale d'accès aux produits constitue ces derniers comme moyen de formation des identités et des positions sociales dans des quartiers où la rareté des capitaux sociaux ordinaires contribue à renforcer l'attrait de ces activités<sup>2</sup>. Et un certain nombre d'usagers se sont ainsi engagés plus avant dans une carrière délinquante, afin de conserver le prestige lié aux profits que la drogue engendre. Ces activités se sont fondées sur le trafic, pour ensuite gravir les échelons du système de distribution. L'orientation vers une carrière délinquante devient le résultat d'un choix de vie et n'est plus liée à des facteurs conjoncturels d'évolution du marché. Ces usagers ne sont plus toxicomanes dépendants, s'ils l'ont jamais été, mais « dépendants économiques » et sont alors bien plus soumis aux activités périphériques à la drogue qu'au produit lui-même. Les toutes récentes évolutions judiciaires qui visent, par exemple en France et en Allemagne, à créer de nouvelles sanctions pénales en imposant, en sus des peines éventuelles de prison, des amendes portant sur le patrimoine acquis des trafiquants, en est sans doute le reflet (même si ces politiques ne sont pas, bien entendu, justifiées ainsi)<sup>3</sup>.

1. Les recherches qui ont pu évaluer les gains des revendeurs de cannabis en France constatent la part tout à fait négligeable des gains accumulés, au regard des revenus légaux des populations locales (S. Aquatias et al., *L'usage dur des drogues douces...*, *op. cit.*, et Michel Schiray et al., *Activités illégales liées au trafic de stupéfiants au niveau local...*, *op. cit.* Ce dernier met cependant en avant que, dans certains cas limités, par exemple à Aubervilliers, les gains illicites peuvent permettre la constitution d'un simple complément de revenu).

2. C'est ce que note l'équipe de Michel Schiray à propos de la socialisation économique tout à fait paradoxale des jeunes adolescents du quartier du Val d'Argent (Argenteuil) pour qui la revente de drogue devient l'activité économique légitime, en dépit du fait que la part totale des gains réalisés soit tout à fait négligeable à l'échelle du quartier. Cf. dans le même sens, John Auld et al., « Irregular Work, Irregular Pleasures. Heroïn in the 1980s », dans Robert Matthews, R. et J. Young (dir.), *Confronting Crime*, Londres, Sage, 1996 et Howard Parker, Keith Bakx, Russell Newcombe, *Living with Heroin. The Impact of a Drugs Epidemic on an English Community*, Milton Keynes, Open University Press, 1988.

3. Cf., en Allemagne, la sanction « *Vermögensstrafe* » (introduite dans la loi du 15 juillet 1992 qui porte le titre significatif de « Loi relative à la lutte contre les stupéfiants illicites et les autres formes de manifestation de la criminalité organisée ») et en France la décision prise en comité interministériel du 21 septembre 1993 de créer un délit lié à un « train de vie » injustifié, soit la modification suivante de l'article 222-39 du code pénal : « le fait de ne pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant au trafic de stupéfiants, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500000 francs d'amende ». Une note DCPJ du 30 septembre 1993 précise dans les motivations du projet présenté au conseil des ministres qu'« un grand nombre de trafiquants issus des banlieues affiche avec ostentation un train de vie manifestement incompatible avec leurs revenus au grand dam des services de police. Cette richesse affichée est de nature à pervertir la jeunesse de ces banlieues qui voit en ces individus un exemple de réussite fulgurante... Cette nouvelle incrimination permettrait de sanctionner des individus qualifiés d'intouchables et de désacraliser le trafic de drogue auprès des jeunes des banlieues qui y voient un moyen d'enrichissement rapide et sûr ».

C'est dire le lien qui existe entre l'économie de la drogue et les autres formes de l'économie illicite, puisque la consommation de drogue permet le passage à l'économie illicite. La compréhension de ces réseaux et structures délinquantes, révélées par ces trajectoires individuelles, acquiert alors une importance centrale.

#### MARCHÉS DE LA DROGUE, MARCHÉS DU CRIME

L'approche par les itinéraires individuels, les carrières criminelles, révèle des rationalités d'usagers et d'usagers-revendeurs, qu'il convient d'analyser pour mieux comprendre leurs trajectoires et points de passage. Ces parcours déterminent à leur tour des logiques structurelles et des logiques de réseau, qui permettent de repérer l'organisation de la distribution de la drogue, les différentes catégories d'intervenants qu'elle met en œuvre et, surtout, les relations qu'elle entretient avec les différents champs des activités délinquantes. On a vu en effet les passages, voire les confusions, entre ces différentes activités, drogue et délinquance. Les instruments de contrôle de ces deux domaines se fondent sur une meilleure connaissance des interactions entre ces deux champs. C'est ce que l'on montrera brièvement ici, à partir de certaines expériences menées dans quelques villes européennes.

#### *Les acteurs : points de passage, motivations et régulation des réseaux*

La spécificité de l'organisation du circuit de distribution de la drogue est d'inclure un très grand nombre d'intermédiaires entre l'importateur et le revendeur au détail. Si le premier manipule des quantités abondantes, et pures, le dernier ne revend généralement que des petits sachets inférieurs au gramme, d'une pureté établie autour de 5 %<sup>1</sup>. Tout se complique à ce dernier niveau de revente. C'est là en effet que se multiplient les statuts les moins connus et les activités les plus diverses : le passeur (souvent mineur, rarement toxicomane), le goûteur, le rabatteur, le dénicheur de nouveaux consommateurs<sup>2</sup>...

On entrevoit à ce niveau les multiples points de passage entre les champs délinquants et ceux liés à la drogue. Malheureusement, la connaissance de ces phénomènes est encore lacunaire. À ce niveau se joue pourtant la socialisation au crime et à la drogue d'individus qui y sont à l'origine étrangers. À ce niveau également s'acquièrent les différents savoir-faire propres à un registre ou à l'autre. Les enjeux de la recherche sur ces domaines touchent par exemple les techniques de captation et de fidélisation des usagers, l'efficacité des politiques répressives, notamment des politiques dissua-

---

1. Les conditions générales d'organisation des réseaux de distribution n'ont pas changé depuis leur description dans l'article inaugural de Preble et Casey (1969), traduit par O. Fillieule et publié dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*, 1998, *op. cit.* (Edward Preble, John Casey, « Taking Care of Business. The Heroin User's Life on the Streets », *International Journal of the Addictions*, 4 (1), p. 1-24). En revanche, les taux de profit à chaque étape de la transaction, ainsi que les taux de pureté des produits varient considérablement selon les situations locales. Ainsi, en Grande-Bretagne, selon l'intensité de l'activité policière ou la structure des liens avec les milieux délinquants traditionnels, les taux de pureté peuvent varier pour des prix équivalents dans un rapport de un à trois d'une ville à l'autre.

2. Voir tout le profit que l'on peut tirer d'une comparaison, terme à terme, des techniques de marketing en usage dans les entreprises et les techniques de vente à l'œuvre dans le commerce de la drogue, dans Charles-Henry de Choiseul-Praslin, *La drogue. Une économie dynamisée par la répression*, Paris, Presses du CNRS, 1991.

sives, les sources de financement des non-revendeurs, les comportements micro-économiques et les moyens d'organisation et de défense par rapport à la position dominante des revendeurs, notamment la place de la régulation par la violence et la compréhension des normes implicites de régulation, les interrelations entre les différents niveaux de la chaîne, les logiques de recrutement de ceux qui ne sont à l'origine ni dans le milieu du crime, ni dans celui de la drogue. À ce niveau, seules sont dignes de foi les enquêtes ethnographiques, ou à la rigueur par entretiens approfondis, ce qui rend d'autant plus longues les procédures d'enquête.

*Diversité des formes d'interpénétration de l'économie de la drogue et de l'économie licite*

À tous les niveaux du marché de rue, les délinquants (ceux dont la part d'activités illicites ne se trouve consacrée qu'au crime) et les usagers de drogue sont en interaction permanente. Il en va ainsi non seulement de l'usager-revendeur, mais également de tous ceux qui, usagers occasionnels ou rares, pénètrent le circuit de distribution par leurs compétences ou leur savoir-faire hérité de leurs activités délictueuses. La question est alors de savoir comment fonctionnent les réseaux qui régissent l'économie de la drogue, et comment cette dernière s'intègre à l'économie licite et illicite.

*Place de la drogue dans les économies domestique et locale*

Seule la place du petit trafic dans l'économie domestique permet d'appréhender l'examen de situations locales. Un certain nombre d'études montrent comment, au sein de quartiers donnés, les ressources issues de la drogue servent les besoins budgétaires familiaux. Pour permettre une intégration de l'argent de la drogue dans les budgets familiaux, une organisation rigoureuse du trafic au niveau local est nécessaire. Les formes de cette organisation et, de fait, les relations entre les différents ordres économiques sont très différents de villes à villes. Sans en exposer les résultats, on se contentera ici de renvoyer le lecteur à deux séries d'exemples, français et italien, qui illustrent parfaitement notre propos <sup>1</sup>.

Ces différents exemples montrent que les conditions d'organisation des marchés de la drogue diffèrent selon les villes et les quartiers, suivant des caractéristiques aussi diverses que le niveau d'activité de la police, son efficacité, la présence de réseaux délinquants préalables, la force des normes collectives de régulation, etc. Et l'on comprend tout ce que manquent les programmes publics si, uniformisés, il se déploient dans l'ignorance de ces données. Notamment, il est essentiel de considérer les infractions aux législations sur les stupéfiants comme élément d'une chaîne plus complexe qui relie l'économie de la drogue, les économies illicites et parallèles, l'économie domestique et l'économie licite.

De même qu'il est nécessaire de comprendre les organisations collectives des marchés, la connaissance des modes individuels d'action permet d'agir sur la délinquance associée à la drogue. Cela suppose que soit envisagé l'ensemble des actes, et non pas

---

1. Études portant sur le quartier du Val d'Argent à Argenteuil en 1992-1993, la ville d'Aubervilliers en 1990-1993 (dans Michel Schiray et al., *Activités illégales liées au trafic de stupéfiants au niveau local...*, *op. cit.*) ; pour l'Italie, cf. P. Arlacchi, R. Lewis, « Sociologia della droga. Il caso de Verona », *Micromega*, 1, 1989, p. 59-89 et *Imprenditorialità illecita e droga. Il mercato dell'eroina a Verona*, Bologne, Il Mulino, 1990 à propos des villes de Naples, Rome, Crotone, Prato, Bologne, Vérone et Reggio Emilia.

seulement ceux qui parviennent à la connaissance de la police. On a vu combien les actes délictueux des usagers de drogue étaient le plus souvent banals et commis dans la sphère privée (famille, amis, etc.). Ces actes apparaissent peu dans les statistiques judiciaires (on sait ce que coûte la plainte contre un proche), mais pèsent sans doute très lourdement dans le sentiment d'insécurité local. Dès lors, la prise en charge appelle une révision des modes classiques d'intervention répressive, ce qui suppose que soit rediscutée la place de l'usager dans la société qui l'entoure. Cette redéfinition permet en outre de distinguer les usagers selon les phases particulières de leur consommation et de leur relation au produit, dont on a vu qu'elle détermine les modes d'engagement dans l'activité délinquante et le passage éventuel à une délinquance professionnelle, qui réclame bien entendu des instruments d'intervention autres que ceux destinés aux usagers-délinquants ou aux usagers.

C'est sur la base de ces éléments de compréhension que l'on peut maintenant détailler ce que suggèrent les études et les expériences récentes, à l'horizon d'une convergence des politiques publiques en Europe. Elles consistent en :

- une redéfinition de l'action policière par la dépénalisation différenciée et les stratégies de dissuasion ;
- une redéfinition de la cible d'intervention, en privilégiant la réduction des risques associés à la drogue, et non plus seulement de l'offre ;
- une redéfinition de la place de l'usager dans son environnement, par le déploiement de stratégies de normalisation de l'usager.

## UN NOUVEL HORIZON POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ASSOCIÉE À LA DROGUE

En ce qui concerne les problèmes liés à la drogue, la priorité donnée aux politiques répressives s'est dramatiquement exercée aux dépens des impératifs de santé publique. En même temps, plusieurs recherches indiquent que les résultats obtenus sont souvent contraires aux objectifs visés. En matière de consommation, il est en effet impossible de réduire la demande, et tout se résout par le déplacement du problème de la délinquance.

Certains travaux montrent que la délinquance associée ne peut être combattue que si l'on passe d'une politique répressive indistincte à une politique centrée sur l'intégration sociale de l'usager. Ainsi, les résultats les plus encourageants viennent aujourd'hui des politiques contractuelles qui considèrent l'usager comme un acteur des politiques dont il est la cible. Cette mobilisation de l'usager s'effectue par un contrat social aux termes duquel l'usager s'engage à ne rien recevoir sans réciprocité : les aides sont désormais soumises à son respect d'un certain nombre d'obligations sociales.

### LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DU COÛT SOCIAL

L'impératif est d'inscrire les programmes d'assistance dans une politique de resocialisation de l'usager, dont le premier objectif est sa maîtrise des conséquences sociales de sa consommation de stupéfiants. L'ambition de ces politiques de contrat social est la réduction du coût global de la drogue, par une socialisation des usagers

aux risques sanitaires et sociaux qu'entraîne leur consommation. Ces politiques s'accompagnent bien entendu d'une modification des stratégies policières.

*Changement d'échelle d'intervention : du national au local*

Comme le montrent les études locales mentionnées plus haut, la délinquance associée à la drogue ne peut se comprendre en dehors de la prise en compte des contextes locaux. Les stratégies nationales uniformes butent sur la diversité des marchés locaux de distribution et sur les modes différenciés de rapport des consommateurs aux produits qu'ils absorbent. L'efficacité de l'intervention publique repose sur son adaptation aux différents types de publics qu'elle entend viser : les évaluations de la loi française du 31 décembre 1970 soulignent les effets contre-productifs d'un volet répressif qui pénalise l'utilisateur sans distinction de produits, de lieux, de fréquence de consommation, de pratiques de consommation (à l'égard du sida, par exemple). Une étude du ministère fédéral de la Santé publique en Allemagne soulignait que sur 427 usagers morts en 1992 (et pour lesquels on connaissait les causes du décès), 72 % avaient été victimes d'un mauvais dosage du produit <sup>1</sup>. Il apparaît donc nécessaire de passer de stratégies nationales (type « guerre à la drogue ») à des stratégies locales et différenciées. Dès lors qu'il ne s'agit pas de trafic international, où les stratégies doivent tendre à une plus grande homogénéité et à des cadres d'intervention coordonnés entre les différents pays <sup>2</sup>, les politiques reposent sur une connaissance précise des conditions locales d'usage, de revente, d'intégration de l'argent de la drogue dans les marchés locaux, etc.

De ce point de vue, les expériences néerlandaises et britanniques sont significatives. Encadrées par des lois nationales, des pratiques locales se développent, qui mêlent à des innovations considérables des dispositifs d'évaluation. Par exemple, la Merseyside, la région de Liverpool, connaissait au cours des années quatre-vingt le plus fort taux d'utilisateurs d'opiacés à l'échelle nationale (1,7 % de la population totale), dont la moitié constituée par des usagers par voie intraveineuse. Pourtant, la population de cette région était l'une des deux moins touchées par le virus du sida et, à partir de 1990, la police du Merseyside était la seule force de police qui pouvait revendiquer une baisse substantielle des crimes recensés <sup>3</sup>. Une connaissance précise et différenciée des populations locales et de leurs pratiques a permis en 1985 l'ouverture de la Liverpool's Dependency Clinic, associée au Mersey Regional Drug Training and Information Center, qui rassemblait travailleurs sociaux, représentants locaux et usagers eux-mêmes afin d'engager des programmes d'échanges de seringues.

Ces deux institutions travaillaient en coopération étroite avec la police locale. Celle-ci pouvait alors retirer ses agents en charge de la surveillance de l'hôpital et du centre d'information et les déployer sur le terrain de la délinquance. Les usagers arrêtés pour détention de stupéfiants étaient signalés par la police aux deux institutions. Il revenait ensuite aux policiers d'envisager, en concertation avec elles, des solutions indivi-

---

1. Wolfgang Heckmann, *Drogennot und Todesfälle. Eine differentielle Untersuchung der Prävalenz und Ätiologie in der Drogentodesfälle in Berlin, Bremen und Hamburg*, Baden-Baden, Nomos, 1993 (coll. « Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit »).

2. Georges Estievenart (dir.), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe*. Florence/Dordrecht, Institut universitaire européen/Martinus Nijhoff, 1995 et Nicholas Dorn « Subsidiarity, Police Co-operation and Drug Enforcement. Some Structures of Policy-working in the EC », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1 & 2, p. 30-47.

3. Pete O'Hare, « Note on the Concept of Harm Reduction », dans Pete O'Hare et al. (dir.), *The Reduction of Drug-Related Harm*, Londres, Routledge, 1992.

duelles. Ainsi, les usagers arrêtés dans le cadre d'une première infraction d'usage ou de détention étaient systématiquement confiés à ces institutions. La police a pu alors s'engager dans un véritable travail de prévention du crime et de la délinquance, fondé sur la recherche et l'appréhension d'usagers qui s'étaient spécialisés dans le crime et la délinquance.

*Changement d'institutions : la coordination des acteurs*

L'ensemble de ces réformes repose sur un bouleversement des relations entre les intervenants. Notamment, la mise en œuvre d'une politique publique ambitieuse se fonde sur une relation suivie avec l'ensemble des services de soin et d'accompagnement social des usagers. L'un des meilleurs exemples d'une telle politique est le Rotterdam Drug Related Crime Program (DRC), financé par le gouvernement néerlandais et dont la mission est la coordination entre le gouvernement municipal, le procureur, la police et les services d'assistance aux usagers <sup>1</sup>.

Le programme repose d'abord sur un ensemble de recherches, sous forme de rapports d'analyse et de prospective : rapport sur la situation épidémiologique ; projet de réintégration des usagers dans la société et projet ciblé de réduction des crimes et délits commis sur les parkings de la ville. Trois objectifs majeurs ont été dégagés : empêcher la consommation chez les non-usagers ; réduire la progression de la toxicomanie par une assistance suivie aux usagers ; offrir des conditions de vie décentes à ceux qui désirent continuer l'usage dès lors qu'ils respectent des règles minimales à l'égard de la collectivité.

La mise en place d'un tel projet repose sur l'inefficacité et le surcoût constatés des programmes policiers et des programmes de désintoxication traditionnels. Les évaluations publiques mettent en évidence le manque de coopération entre les services et l'absence d'objectifs communs comme causes premières de ces échecs. De plus, à Rotterdam, l'absence de coordination des politiques mises en œuvre se conjugait avec la dispersion des lieux de consommation. Les usagers et usagers-revendeurs de la gare regroupaient, d'après les enquêtes préalables au projet, les catégories suivantes :

*Les usagers non délinquants* (10 %), formés de ceux qui n'ont jamais commis de crimes et délits, ni avant la première prise régulière ni pendant. Ils financent leurs besoins par les allocations et aides diverses et sont par ailleurs socialisés hors du milieu de la drogue.

*Les usagers-délinquants* (57 %), formés de ceux qui ont commis leurs premiers délits après s'être engagés dans la consommation. La fréquence de leurs actes délinquants dépend de la quantité d'héroïne consommée et de leur inscription dans les programmes de substitution méthadone. La moitié d'entre eux sont mariés, le plus souvent avec une ou un usager, 40 % ont un ou plusieurs enfants.

*Les délinquants-usagers* (33 %) sont ceux qui ont engagé une carrière délinquante avant de consommer et qui l'ont poursuivie pendant. La moitié d'entre eux ont passé une partie de leur enfance dans des services sociaux ou pénaux spécialisés et peu d'entre eux n'avaient jamais eu de contact avec la police avant leur premier usage d'héroïne. Surtout, les trois quarts ont commis un ou plusieurs délits avec violence. Un tiers seulement est marié ou vit avec un partenaire.

---

1. Bert Bieleman, Jolt Bosma, « The Drug-Related Crime Project in the City of Rotterdam », dans Ed Leuw, Ineke Haen-Marshall, *Between Prohibition and Legalization. The Dutch Experiment in Drug Policy*, Amsterdam, Kluger, 1994, p. 183-201.

L'insatisfaction des acteurs publics de la ville de Rotterdam se nourrissait du constat que les usagers incarcérés avaient rarement cessé leur consommation pendant leur séjour en prison. À leur sortie de prison, leur premier geste était le plus souvent de se rendre auprès de leur ancien revendeur et de renouer avec la drogue. Le procureur et la police de la ville s'accordèrent avec les agences sociales pour privilégier la réinsertion par le biais du travail plutôt que par la prison. Ainsi, les incarcérations ne seraient désormais destinées qu'aux délinquants-usagers, tandis que les autres pourraient prendre part à un programme de réinsertion au sein d'un foyer, le Rotterdam House. Ce foyer consistait en un local financé par un collectif d'associations et d'entreprises, et installé à proximité de la gare centrale, afin en outre de réduire les nuisances associées à la concentration des usagers dans cette zone.

La participation aux activités du foyer est comprise comme un contrat entre l'utilisateur et les responsables, qui orientent le premier vers le monde du travail selon ses aptitudes à une socialisation normale et à une prise de responsabilité. Tout d'abord amenés à participer à des projets de socialisation communautaires, les participants se dirigent vers des activités collectives, lucratives et commerciales, à partir du foyer, puis sur le marché du travail classique. Les règles d'adhésion au foyer sont strictes : aucune drogue admise, respect des lieux collectifs et du travail d'autrui, réincarcération immédiate en cas de non-observation des règles.

22 délinquants ont été admis à participer au programme en 1988, puis 43 l'année suivante. Six de ceux admis en 1988 ont poursuivi le programme jusqu'à son terme (soit durant 18 mois), et cinq d'entre eux ont trouvé un emploi à leur sortie. En 1989, ce sont dix-huit participants qui ont suivi le programme jusqu'à son terme. Le RDC a ainsi permis aux policiers de mieux connaître l'état de la délinquance associée sur la ville et de mieux distinguer les délinquants usagers des usagers délinquants. Ainsi, elle a pu opérer un transfert de ressources de la répression de la drogue aux tâches classiques de prévention de la délinquance et de présence sur la voie publique.

La meilleure preuve du caractère fructueux de cette collaboration est la réduction massive de la petite et moyenne délinquance, obtenue par des programmes de socialisation, qui ajoutaient à un maintien de l'ordre classique des politiques moins conventionnelles de contrat social. Ainsi, le taux d'occupation du parking public de Rotterdam était seulement de 64 % avant la mise en œuvre du programme, et ce, à cause du taux dissuasif de vols de voiture (deux par semaine en moyenne). Dans un premier temps, les policiers ont chassé les usagers agglomérés sur les lieux (*modus operandi* classique de sécurité publique). Puis, ils en ont confié la surveillance aux usagers de drogues qui avaient satisfait aux exigences du programme. Ceci mobilise un tout autre mode d'action fondé, d'une part, sur la participation même des publics à la mise en œuvre de la politique publique, et, d'autre part, sur la réciprocité exigée de la part des destinataires de cette politique. Enfin, les équipements du parking ont été totalement réaménagés, dans le cadre d'un programme de prévention situationnelle<sup>1</sup>. L'effet de cette politique protéiforme est incontestablement bénéfique, puisqu'en 1989, le taux d'occupation était maximal et 90 % des abonnements étaient de longue durée.

---

1. La prévention situationnelle de la délinquance est l'ensemble des mesures qui tendent à réduire la délinquance non pas par la répression des délinquants, ni par la mise en œuvre de mesures de soutien social ou scolaire aux populations délinquantes, mais par l'augmentation des coûts d'opportunité du crime. Alors qu'auparavant, on pouvait combattre le vol de voitures en multipliant les agents en civil sur la voie publique, guettant le flagrant délit, la prévention situationnelle consiste à encourager, par exemple, les automobilistes à fermer leur véhicule.

Parallèlement, la police a pu réduire les coûts engendrés par la surveillance des toxicomanes, en bouleversant le référentiel du contrôle des usagers, devenu contrôle social, assumé par les services d'assistance et surtout par les usagers eux-mêmes, au lieu d'une répression seulement assurée par la police. Ainsi, à la gare centrale, des petites stations mobiles ont été ouvertes aux usagers, qui leur permettent de s'asseoir, de se reposer, de se socialiser. Les policiers se sont engagés à ne contrôler ces stations et leurs environs qu'en cas de demande expresse des travailleurs sociaux. En contrepartie de cette réduction du contrôle policier, les usagers s'engagent à respecter des règles strictes : prohibition de l'alcool, des armes, des drogues, interdiction des échanges et du recel de biens, etc. Petit à petit, les policiers se sont intégrés à ces stations et leur rendent régulièrement visite, en police de proximité (*community policing*). Le contrôle des usagers, assumé par la police, était coûteux et peu efficace. Internalisé sous la forme d'un contrôle social par une resocialisation et une maîtrise des pratiques sociales d'usage de la drogue, il devient beaucoup plus productif. Le succès de ces cabines d'aide amena la ville à en assumer le financement intégral à partir de 1990.

Cet exemple peut être comparé à d'autres du même type<sup>1</sup> : l'essentiel consiste en une réallocation des ressources matérielles et financières au service de politiques dont le référentiel<sup>2</sup> devient non plus l'offre zéro ou la demande zéro, mais la maîtrise des effets sociaux de la consommation de drogue par les populations données. Les politiques de réduction du coût social<sup>3</sup> de la drogue passent également par une nouvelle conception de la socialisation des usagers, dès lors qu'elles tirent en partie leur succès d'un renversement de la conception des destinataires des programmes engagés. De « cibles » d'une action externe, ils deviennent « acteurs » de politiques auxquelles ils collaborent. Toutefois, de la même manière que la revente de la drogue permet une réorganisation des positions sociales relatives des jeunes dans les quartiers visés, il n'est pas interdit de penser que l'un des effets sociaux de ces programmes consiste en une consolidation de la légitimité de ces « acteurs » à l'égard de ceux qui les entourent, légitimité qui peut les amener à orienter un pan de cette politique en fonction de leurs intérêts propres. La marge de manœuvre des acteurs publics est si étroite qu'elle n'autorise en aucune manière l'angélisme dans ce qui touche aux modes de généralisation de ces politiques.

#### LE CONTRAT ENTRE USAGER ET COLLECTIVITÉ ET LA NOTION DE NORMALISATION

Les programmes de réduction du coût social de la drogue reposent sur la notion de « normalisation ». Par exemple, la loi hollandaise de 1976, sur la dépénalisation de la consommation, de la vente et de la détention de cannabis, est fondée sur une distinction entre drogues « à risques acceptables » et drogues « à risques inacceptables » (héroïne, cocaïne et dérivés, amphétamines et dérivés, LSD), reflet d'un référentiel

1. On peut trouver le détail de ces expériences locales dans des ouvrages collectifs tels que Nicholas Dorn, Jørgen Jepsen et Ernesto Savona, *European Drug Policies and Enforcement*, Londres, Macmillan, 1996.

2. On désigne par ce terme l'ensemble des représentations, des perceptions plus ou moins conscientes que les acteurs publics ont d'une réalité lorsqu'ils conçoivent une politique publique visant à influencer cette réalité.

3. La notion de coût social renvoie non seulement au coût supporté par les consommateurs des produits (achat du produit, dépenses liées à la dégradation de la santé, peines d'emprisonnement) mais aussi des dépenses liées à la drogue supportées par la société tout entière (politiques publiques répressives ou préventives, délinquances liées à la drogue, dépenses de santé et de couverture sociale).

organisé autour de la notion de coût social d'une consommation que l'on ne saurait réprimer sans engager une intervention trop onéreuse. À ce titre, le passage du cannabis à la consommation d'héroïne et de cocaïne formait le risque majeur contre lequel les autorités entendaient lutter. La dépénalisation avait ainsi pour but de séparer les marchés de cannabis et de marijuana des autres marchés de produits illicites. Peu à peu, au cours des années quatre-vingt, les volumes de drogues dures consommées, dont il s'agissait d'éloigner les éventuels consommateurs, ont également été tenues pour irréductibles à moyen terme. Le référentiel organisant la conception des drogues douces a été élargi aux drogues dures ; et l'objectif a été celui de la normalisation des usagers de ces produits. L'usage de drogue est dès lors accepté comme pratique sociale courante, intégrée à la vie néerlandaise. Le consommateur est accepté par la société dès lors que ses pratiques sociales ne font pas peser sur elle de nuisances ou de risques importants. Ainsi, tout est fait pour éviter que l'usager ne devienne, par exemple, délinquant. La notion de normalisation doit dissuader le consommateur de drogues d'adopter l'ethos de l'usager-délinquant, pour au contraire intégrer ses consommations à une vie sociale respectueuse de la vie commune. Ce sont les effets induits qui sont désormais visés par cette notion de normalisation, et non plus la consommation <sup>1</sup>.

En échange de cette reconnaissance, et pour mieux manifester la séparation de l'univers du crime et de celui de la drogue, certaines villes comme Amsterdam ont développé les mesures en faveur des usagers. Ces mesures d'aide et de soutien sont accordées en échange du respect par les usagers des autres citoyens. En privilégiant ce contrat social tacite, le gouvernement néerlandais place l'accent sur l'intégration des usagers, le respect de leur choix, et leur séparation d'avec les délinquants, pratiques congruentes avec les nouvelles stratégies policières de recentrage sur la délinquance ordinaire. De plus, la meilleure connaissance des styles de vie des usagers permet de développer des politiques plus précises, qui répondent aux besoins individuels. L'exemple suivant rend compte de l'avantage à développer de tels programmes <sup>2</sup>.

Aux Pays-Bas, le style de vie des usagers devient une des variables centrales qui guident les politiques visant le comportement délinquant éventuel des usagers. Là comme ailleurs, la toxicomanie est d'abord une polytoxicomanie, marquée par un recours fréquent à des produits de substitution bien moins onéreux comme l'alcool, l'ecstasy ou la méthadone. L'élasticité de la consommation <sup>3</sup> par rapport au prix est donc considérable et les revenus liés au crime beaucoup moins importants qu'en

---

1. Le gouvernement néerlandais a fait sien le bilan de l'échec des politiques de guerre à l'offre et déclare par exemple : « La guerre à la drogue redouble l'escalade observable dans le domaine des activités criminelles », dans Eddy Engelsman, « Dutch Policy on the Management of Drug-Related Problems », *British Journal of Addictions*, 84, 1989, p. 219-226. Voir, de manière plus générale, les tableaux comparés de Sandro Cattacin, Barbara Lucas et Sandra Vetter, *Modèles de politiques en matière de drogue. Une comparaison de six réalités européennes*, Paris, L'Harmattan, 1996 (coll. « Logiques politiques »), notamment les réflexions suscitées par la politique publique menée à Rotterdam, en particulier p. 142-145.

2. Koert Swiestra « The Development of Contemporary Drug Problems », dans *Between prohibition and Legalization, The Dutch Experiment in Drug Policy*, Amsterdam, Kluger, 1994, p. 97-117.

3. La notion d'élasticité renvoie à la mesure de la réaction du volume consommé de drogue à une augmentation de son prix. Si l'élasticité est négative et supérieure à -1, alors le volume consommé est faiblement dépendant du prix. Une élasticité égale à -1 est la preuve que l'augmentation en une proportion donnée du prix entraîne une chute de la consommation dans les mêmes proportions. Une élasticité inférieure à -1 témoigne du fait que le volume consommé est très sensible au prix : une petite augmentation du prix entraîne une baisse plus que proportionnelle de la consommation totale du produit (Pierre Kopp, *L'économie de la drogue, op. cit.*, p. 29).

Grande-Bretagne, par exemple. Les comportements des consommateurs de drogues dures sont néanmoins proches de ceux observés dans les autres pays, en ce que la dépendance est tout autant vécue à l'égard du produit qu'à l'égard des activités diverses générées par son commerce.

On peut systématiser les « styles de vie » des consommateurs de la manière suivante : rebelles, récréatifs, marginaux <sup>1</sup>. Pour les premiers, après quelques années d'expérimentation de la rupture sociale, la trajectoire épouse souvent les contours d'une carrière délinquante, et les consommations ne sont plus que récréatives. La délinquance est absente de l'univers des deuxièmes, sauf bien entendu revente de stupéfiants. Les troisièmes maintiennent des activités de petite délinquance, antérieure à la drogue et qui survivent (ce qui est décisif) à une éventuelle rupture avec les produits.

Deux facteurs sont importants : les politiques publiques vis-à-vis des consommateurs de drogue et le statut initial des populations en question. Sur le premier point, la politique de tolérance des Pays-Bas s'est montrée efficace. Ceux qui étaient consommateurs de drogues dures ne sont plus contraints de demeurer au sein de divers milieux délinquants. En outre, les carrières délinquantes des usagers se raccourcissent et il n'est plus nécessaire pour eux de s'engager dans des activités régulières et ancrées de financement des consommations sur une longue durée. Les profils changent, ainsi que les activités délinquantes. Ainsi, l'étude de Swiestra montre que les rebelles diminuent en nombre, sachant que l'usage des drogues est en quelque sorte démythifié et que sa consommation ne garantit plus une identité sociale à elle seule.

L'effet pervers de cette politique est bien entendu la perméabilité accrue de la frontière entre consommateurs et non-consommateurs, dès lors que le coût d'entrée dans la consommation est abaissé. L'usage des drogues gagne en effet de nouveaux publics. Un autre type de consommateurs apparaît. Il s'agit de jeunes en difficulté sociale, qui vivent des revenus illicites et maximisent l'utilité des activités illicites par le recours au trafic de drogue, dont les coûts d'opportunité sont plus bas que ceux des autres activités illicites. La drogue est consommée comme célébration exceptionnelle, par exemple d'une augmentation subite de revenus : elle vient entériner un choix antérieur de carrière délinquante. C'est pourquoi ces politiques publiques ne peuvent trouver leur efficacité que si elles sont soutenues par de nouvelles stratégies policières fondées sur la prise en compte de la diversité des publics, des milieux locaux et des pratiques sociales associées à la drogue.

#### POUR UNE RÉVISION DES STRATÉGIES POLICIÈRES

L'action de la police présente tous les caractères d'un paradoxe. En effet, si elle est soumise dans les pays européens à un fort contrôle des autorités publiques, si les stratégies sont de prime abord définies par le pouvoir politique et les textes légaux, les policiers savent déployer des ressources propres en réalité largement autonomes. Dans le cadre de la mise en place des programmes de police de proximité, les actions ont été nombreuses qui, sous l'égide de la police, ont tenté de mettre en œuvre une intégration des usagers de drogue dans leur environnement social, loin des stratégies répressives classiques. La police a su dans ce cadre mettre en œuvre des savoirs et des pratiques autonomes, d'autant plus autonomes qu'en matière de répression de délits sans autres victimes visibles que leurs auteurs (dans le cas de la consommation et de la vente),

1. Nous suivons en cela l'étude précitée de Koert Swiestra.

donc sans plainte, les policiers ont su s'aménager un espace cloisonné, marqué par des normes pratiques rarement mises en cause<sup>1</sup>. Nous détaillerons dans cette section quelques-uns des effets néfastes et contre-productifs des politiques répressives indifférentes à la diversité des publics et des situations, avant de décrire les stratégies différenciées mises en œuvre ces dernières années dans quelques pays européens.

### *Bilan des stratégies répressives*

Les politiques répressives seront ainsi évaluées selon trois critères : l'efficacité de la réduction de l'offre et de la demande de drogues ; l'efficacité de la réduction de la délinquance apparente ; l'efficacité dans la lutte contre le coût social de la drogue.

### *Effets de déplacement et professionnalisation des usagers-délinquants*

En matière de stupéfiants, c'est l'illégalité du commerce qui détermine les prix élevés et la position dominante des offreurs, puis attire les acteurs traditionnels de l'économie illicite et de l'activité délinquante. Le maintien de cette illégalité a un double coût. D'une part, elle renforce l'aspect illicite des marchés, et accroît de ce fait les prix et la position dominante des offreurs. D'autre part, elle engage la police dans des opérations longues et coûteuses de contrôle d'une consommation qui, comme toutes les consommations, est une activité privée qui exige de gros moyens de surveillance et de renseignements. Les opérations de police appellent néanmoins une rémunération symbolique (les saisies victorieuses) et matérielle des hommes engagés. Il s'ensuit que l'usager-délinquant est pensé comme cible d'une action d'éradication de l'offre ou de la demande, et comme ressource de légitimation de l'appareil policier. Cette partie proactive du travail de police judiciaire, dont on a vu les effets circulaires, est également au principe d'un certain détournement des objectifs politiques<sup>2</sup>. Ainsi, à Copenhague, l'éradication de l'offre de stupéfiants s'est transformée en surveillance constante des milieux marginaux et libertaires par la police. L'auteur de l'étude de cette politique, Jørgen Jepsen, finit par se demander « si le travail des policiers consiste à lutter contre la drogue ou bien à attribuer à la police une nouvelle légitimité, malheureusement motivée par les critiques sur leur incapacité à limiter les importations de produits illicites »<sup>3</sup>. La police, lorsqu'elle est engagée dans des opérations de répression des marchés de la drogue doit tout autant obtenir des résultats que faire croire en la légitimité de son action et, au-delà, en la légitimité de l'illégalité des stupéfiants. La situation de Copenhague, à cet égard, mérite d'être développée.

---

1. Cf., par exemple, René Lévy, Dominique Monjardet, « Undercover Policing in France », dans Gary Marx, Cyrille Fijnaut (dir.), *Undercover. Police Surveillance in International Perspective*, La Haye, Kluwer Law International, 1995, p. 29-54.

2. Le détournement des objectifs ne relève pas seulement d'une stratégie et d'une opposition politique aux objectifs imposés par les cadres. Il s'agit d'un phénomène que l'on retrouve dans les autres entreprises, qui consiste à voir les exécutants d'une procédure l'adapter à leurs conditions d'exécution, ou à leur culture, ou à la perception de ce qu'ils ont reçu pour consigne. Cf. sur ce thème Dominique Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996 (coll. « Textes à l'appui »), p. 210-217.

3. Jørgen Jepsen, « Copenhagen. A War on Socially Marginal People », dans Nicholas Dorn, Jørgen Jepsen, Ernesto Savona, *European Drug Policies and Enforcement*, op. cit., p. 9-32.

On estime à environ deux ou trois mille le nombre d'usagers de drogues dures à Copenhague. Après une période fortement répressive, la police développe depuis la fin des années quatre-vingt une politique de coopération avec les services locaux d'aide aux usagers, car elle constate qu'elle ne peut combattre seule la consommation et le trafic. Ce partenariat fut décidé suite à l'échec politique et économique de la répression d'un certain nombre de quartiers, dont celui de Vesterbro, haut lieu de la prostitution et de l'économie illicite. Les revendeurs s'y étaient rassemblés dans les années soixante et soixante-dix et le quartier est rapidement devenu une scène ouverte d'échange et de consommation. La police a lancé une grande opération répressive en 1990 (*Narkostrategi 90*), dont les objectifs consistaient en un renforcement de la prévention à l'égard des consommateurs, une répression accrue contre les petits revendeurs, une augmentation de la présence policière dans les rues, une meilleure formation des policiers sur les problèmes de stupéfiants et enfin, comme nous l'avons déjà mentionné, une coopération renforcée avec les services sociaux. L'objectif consistait à faire de Vesterbro un quartier à nouveau fréquentable, en y limitant le trafic et en y chassant les populations extérieures au quartier. Les usagers seraient, eux, envoyés vers les services sociaux et de cure.

À ses débuts, l'opération fut un succès. Le quartier redevient « vivable », sans consommateurs à ciel ouvert, les trafiquants extérieurs connaissent de grandes difficultés à maintenir leurs contacts avec les usagers résidents, et les services sociaux prennent en charge les consommateurs de drogues. En matière de délinquance, les résultats sont également encourageants. Le nombre de délits enregistrés chute de 17 % par rapport à l'année précédente, les usagers interpellés pour vols se font rares, et les délits les plus graves commencent également à se raréfier, puisque le nombre de cambriolages baisse de 37 %, celui des vols à la roulotte de 47 % et celui des violences de 37 %.

Pourtant, les résidents de Vesterbro ne crient pas au succès. D'une part, l'accroissement de l'activité policière se traduit par une présence permanente et le sentiment d'un harcèlement éprouvant. D'autre part, les services sociaux ne tardent pas à constater que l'action de la police vise sans distinction les victimes et les coupables, les usagers et les revendeurs, les prostituées et les proxénètes.

Mais surtout, il s'ensuit une augmentation rapide de la délinquance dans les autres quartiers de la ville de Copenhague. Aussi, le ministre de la Justice et des Affaires sociales entreprit-il de limiter le volet répressif de l'action de la police et de reprendre une politique sociale et sanitaire d'envergure. Mais le quartier de Vesterbro n'accueillait plus d'usagers ou de prostituées, partis chercher bonne fortune ailleurs. Le résultat de cette politique répressive a donc consisté en deux effets contre-productifs : déplacement de la délinquance dans d'autres quartiers, et impossibilité pour les services sanitaires et sociaux de suivre les usagers. Ce mouvement s'est en outre accompagné d'une dissémination de ces populations dans la ville, d'affrontements pour l'établissement de la revente sur les nouveaux secteurs, et a renforcé le recours à la violence pour les entrants et les déplacés.

### *Effets économiques des stratégies policières*

La connaissance des effets de la répression sur le comportement des usagers et des usagers-revendeurs, ainsi que du coût social qu'elle engendre, est encore fragile en Europe : nous manquons de données empiriques qui permettraient d'établir des grilles de lecture valides. La recherche est plus développée aux États-Unis. Elle montre que

les politiques qui visent la réduction globale de la drogue est plus coûteuse qu'efficace, et que les politiques de réduction de l'offre produisent (au mieux) des résultats plus maigres que les coûts afférents à leur mise en œuvre.

Il semble ainsi acquis que des politiques visant l'éradication totale de la drogue ne peuvent être réalisées qu'à des coûts économiques et sociaux exorbitants. Or, de ce point de vue, l'efficacité des politiques répressives sur les prix à la consommation n'est absolument pas attestée, comme le montrent, aux États-Unis, les travaux de Reuter, qui établissent que les sommes investies dans la lutte contre la drogue ne produisent en réalité qu'une augmentation de 10 % du prix à la vente au détail, ou que tripler les volumes saisis au niveau des revendeurs en gros n'augmenterait les prix de détail que de 1 %<sup>1</sup>. En Europe, les problématiques de cette nature sont encore peu exploitées empiriquement. En Allemagne, le *Bundeskriminalamt* a estimé que, en dépit d'une répression onéreuse, les prix de vente au détail d'héroïne ont baissé de 35 % de 1990 à 1995, et les mêmes prix, sur la cocaïne, de 31 %<sup>2</sup>. De leur côté, les volumes saisis ont augmenté, ainsi que le nombre des primo-consommateurs<sup>3</sup>. La structure des marchés explique ce manque d'effet d'une concentration des politiques répressives sur l'offre. Cela ne signifie pas que les efforts menés actuellement doivent être suspendus ; car un allègement de la pression sur la distribution de gros ou l'importation amènerait sans aucun doute une baisse des prix et une augmentation de la consommation globale. Mais il faut combiner ces programmes à d'autres types de politiques répressives.

L'action répressive peut, également, s'exercer sur la demande de drogues, afin d'en réduire le volume. Les projections des interventions policières sur les niveaux de consommation laissent voir différents cas de figure selon les élasticités supposées de la demande d'héroïne par rapport aux prix<sup>4</sup>. Si la demande est rigide, insensible aux variations des prix, l'intervention policière, tout en maintenant le niveau des quantités disponibles, ne fait qu'augmenter les prix des quantités restantes. Cela n'entraîne donc pas une réduction du nombre de consommateurs, mais seulement une plus grande difficulté d'approvisionnement, une plus grande exigence d'argent (à partir du moment où les consommateurs ne trouveront plus de produits de substitution ou mettront un terme à leur abstinence) et donc une professionnalisation des comportements délinquants. Dans cette hypothèse, les usagers sont plus susceptibles de recourir à des modes illicites de financement de leur consommation.

Il faut cependant distinguer les types de consommateurs selon les différents degrés d'usage de drogue. Par hypothèse, le marché est partagé entre consommateurs occasionnels et consommateurs réguliers. Alors que les seconds restent relativement insensibles aux variations de prix, les premiers sont plus enclins à adapter leur consommation aux conditions du marché et notamment à l'augmentation des coûts d'opportunité. L'intervention policière diminue le nombre de consommateurs et tend à ne laisser le marché accessible qu'aux délinquants professionnalisés. Un dernier cas de figure est celui de l'élasticité variable selon les prix du produit : si les prix initiaux sont

---

1. Peter Reuter et al., *Money from Crime. A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington DC.*, Sanata Monica, Rand Corporation, juin 1991.

2. Karl-Hans Hartwig, Ingo Pies, *Rationale Drogenpolitik in der Demokratie. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsethische Perspektiven einer Heroingabe*, Tübingen, Mohr, 1995.

3. Hans Jörg Schrötter, *Politik gegen Drogen*, Bonn, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, 1997.

4. Adan Wagstaff, « Economic Aspects of Illicit Drug Markets and Drug Enforcement Policies », *British Journal of Addiction*, 84, octobre 1989, p. 1173-1182 et Pierre Kopp, *L'économie de la drogue*, op. cit.

bas, la répression, qui ne provoque qu'une augmentation limitée des prix, reste sans effet sur la consommation globale (cas de la cocaïne aux États-Unis) <sup>1</sup>.

Les projections micro-économiques suggèrent donc une inefficacité partielle de la politique répressive, accompagnée d'effets pervers non négligeables. L'inefficacité n'est que partielle, puisque les consommateurs occasionnels se retirent du marché, sauf ceux, rares, qui se professionnalisent, et rejoignent les consommateurs réguliers, en grande partie insensibles aux prix parce que consommateurs captifs.

Cependant, ces projections micro-économiques restent spéculatives, en Europe notamment où l'information sur les prix est maigre <sup>2</sup>. La connaissance de la flexibilité de la demande par rapport au marché « réel » et de l'élasticité de la demande reste encore imprécise : la référence au marché est rhétorique. Notamment, on sait que se rapporter aux seuls usagers dépendants ne permet pas d'embrasser l'ensemble des comportements économiques ; et l'on ignore les comportements de substitution ou de compensation des autres consommateurs. Aussi, les projections sont, à ce titre, une représentation d'hypothèses qui restent à vérifier de manière empirique. Et puis l'action de la police ne se développe pas dans le vacuum social des courbes d'indifférence : la probabilité de se faire prendre par la police n'est pas la même selon les usagers et elle définit, avec le niveau des prix, le coût de la drogue. Là encore, on ignore tout de la distribution de l'augmentation des coûts d'opportunité de la revente selon les usagers. L'histoire de la répression des drogues aux États-Unis est riche d'informations empiriques sur le caractère contre-effectif de l'action sur l'offre, comme en témoigne par exemple la chute spectaculaire du prix de la cocaïne à partir du milieu des années quatre-vingt, au moment même où les polices de l'ensemble du pays s'étaient engagées dans le fameux programme de « guerre totale à la drogue » et que la répression était censée battre son plein.

De même, l'hypothèse d'une professionnalisation des usagers, conséquente à une augmentation des coûts d'opportunité du crime, s'accorde à une logique micro-économique, qui veut que l'usager dispose d'une information parfaite sur les activités délinquantes, compare les coûts des différents domaines d'activités illicites, bénéficie d'informateurs disponibles et ouverts. Cela n'est bien sûr pas le cas, même si les études sur la structuration des activités délinquantes et la professionnalisation restent rares. Arthur Kreuzer compare en Allemagne trois catégories d'usagers selon leurs âges : les 17-23 ans, les 24-28 ans, les plus de 29 ans et leurs activités : prostitution, trafic de drogues et autres formes de délinquance. De manière contre-intuitive, ce sont les plus jeunes qui sont le plus enclins aux autres formes de délinquance. 43 % d'entre eux se sont consacrés à ces activités comme principales sources de revenus, contre 25 % des 24-28 ans, 26 % des plus de 29 ans. En revanche, la professionnalisation semble être un élément explicatif en ce qui concerne le trafic de drogues, qui constitue la source de revenu illégale principale chez les plus de 29 ans (41 %), ainsi que chez les 24-28 ans (35 %), alors que les plus jeunes ne s'y consacrent qu'en second lieu (29 %).

---

1. Cette analyse est contestée, cependant : l'élasticité aux prix selon le niveau initial de fixation des prix dépend de la structure locale des marchés et de l'organisation des réseaux de distribution (voir la discussion autour des controverses américaines dans l'ouvrage précité de Pierre Kopp, *L'économie de la drogue*, p. 97). Cette incertitude amène, naturellement, à plaider en faveur d'une connaissance approfondie des marchés, produit par produit, situation par situation ; et affirme la nécessité de nourrir la réflexion économique d'informations sociologiques approfondies.

2. À ce titre, il faut noter avec satisfaction les efforts d'estimation des prix de vente au détail par l'unité drogue d'Interpol (cf. « Prices of Drugs in the European Union », La Haye, Europol Drug Unit, mai 1997) et regretter dans le même temps que ces prix ne puissent être estimés que sur la base des interrogatoires policiers.

Ainsi, l'échec des politiques classiques de répression est indiscutable. Il est d'autant plus difficilement ressenti que les policiers constatent eux-mêmes leur impuissance dans chacun des domaines qu'ils avaient entrepris d'investir : l'inélasticité de la demande, l'infinité des ressources des producteurs et la multiplicité des revendeurs possibles ne rendent efficaces les stratégies d'augmentation des prix que sur le court terme et sur un territoire limité.

Le multipositionnement et la rationalité des usagers-revendeurs leur permettent des stratégies de fuite et de repositionnement qui rend inefficace la concentration des policiers sur un seul volet de l'activité délinquante. À ce titre, la professionnalisation des usagers-revendeurs n'est pas la moindre des conséquences inattendues des efforts répressifs des gouvernements. L'inélasticité relative de la demande induit une augmentation du prix en cas de rareté provoquée par la répression. Cette augmentation entraîne deux phénomènes distincts. D'une part, sachant les marges bénéficiaires inchangées à chaque niveau du circuit de distribution, les profits de tous augmentent, ce qui attire sur les activités de la drogue les délinquants spécialisés dans d'autres domaines et qui entrevoient, de manière paradoxale, la possibilité de faire plus de profits grâce à la répression policière. D'autre part, l'augmentation des prix au détail amène une substitution vers d'autres produits, et pour une minorité un investissement dans des activités délinquantes. Ceux-là sont les plus mobiles entre les deux univers (drogue et délinquance). L'accroissement des prix et des risques renforce leur spécialisation.

Ces effets pervers impliquent une croissance substantielle du coût des actions policières, dans un premier temps pour mettre en œuvre la politique de répression, dans un second temps pour lutter contre les effets induits de cette politique.

Le déploiement massif de policiers et de technologies policières a également pour projet de réduire le sentiment d'insécurité. Or celui-ci n'est pas seulement, loin s'en faut, le reflet des efforts policiers <sup>1</sup>. La crédibilité des opérations de police visant à rassurer s'en trouve donc considérablement affectée. De plus, les opérations de police en matière de contrôle des marchés illicites de drogue étant le plus souvent extrêmement spectaculaires, relayées par la presse à grands renforts d'images et de témoignages sur l'ampleur des affrontements ou des moyens déployés, il est rare que les résidents du quartier concerné ressentent une extrême quiétude face aux nouvelles stratégies mises en œuvre. C'est le cas par exemple dans le quartier de Notting Hill Gate à Londres ou dans celui de St Georg à Hambourg <sup>2</sup>.

Toutes ces difficultés ont amené bon nombre de polices européennes à réviser leur stratégie. Le cas de la police danoise est exemplaire, qui recherche un partenariat avec les associations d'aide aux toxicomanes afin de mener un travail qui, estime-t-elle, ne peut pas être fondé sur le seul objectif de réduction de la demande. La mise en œuvre de politiques policières raisonnées passe par la reconnaissance de la dépenalisation

---

1. Cf. le bilan de Sebastian Roché, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993, 1<sup>re</sup> partie (coll. « Sociologies d'aujourd'hui »).

2. À Notting Hill Gate (Londres), les opérations massives de dissuasion de l'offre ont conduit à une désaffection vis-à-vis des missions de police quotidienne, à une publicité en direction de tous les consommateurs de Londres que la drogue se trouvait en grandes quantités dans ce quartier, à un nombre considérable d'affaires de violences policières et d'abus de pouvoir, à une multiplication des articles citant le quartier comme un haut lieu d'insécurité, à la professionnalisation des délinquants et à une augmentation de la sévérité des crimes (cf. Denis O'Connor, « A Local Strategy for Drugs Control », dans Trevor Bennett (dir.), *Drug Misuse in Local Communities. Perspectives across Europe*, Londres, Police Foundation, 1991, p. 95-103.).

différenciée des drogues et la mise en place conséquente de nouveaux dispositifs stratégiques, que nous allons examiner pour conclure.

*Que peut faire la police*

Ce que désigne la dépénalisation différenciée est tout simplement l'idée que la police ne peut agir selon les mêmes méthodes et la même intensité à l'égard de tous les publics, dont on a vu les différentes composantes. Prendre en compte la diversité des usagers, notamment à l'égard du crime, amène à intégrer une dépénalisation de fait à l'égard de certains d'entre eux, afin d'affiner les instruments de maîtrise des infractions aux législations sur les stupéfiants et de la délinquance liée. Ce constat est illustré par des politiques aujourd'hui disponibles, prêtes à l'évaluation. Il n'en est pas de même de la politique de la dépénalisation globale, dont il faut pourtant dire un mot des pré-supposés.

*Définition de la dépénalisation différenciée*

La dépénalisation globale de la consommation et de la vente de stupéfiants reste interdite par les conventions internationales. Ne disposant pas de politiques permettant l'évaluation, l'incertitude gouverne et la prudence scientifique doit dans ce domaine être privilégiée. Un certain nombre de projections relatives aux politiques de dépénalisation de la drogue sont disponibles<sup>1</sup>. Les arguments en faveur d'une dépénalisation effective sont connus, nous ne les exposerons que brièvement : à la fois les délits de trafic et de vente et l'ensemble de ceux liés à la drogue chuteraient. Les prix baisseraient, de même que les profits tirés de la drogue. Les ressources publiques consacrées à la lutte contre les trafics pourraient être réinvesties sur des cibles plus précises et plus efficaces : délinquance et programmes sociaux et médicaux d'aide à la réduction de la demande. Toutefois, les incertitudes créées par une dépénalisation effective touchent deux grands groupes d'usagers : les non-consommateurs actuels et les consommateurs réguliers.

En ce qui concerne ces derniers, deux options sont ouvertes. Si les délits ne sont liés qu'à la délinquance d'approvisionnement, alors la dépénalisation des drogues aurait un effet massif sur le niveau de délinquance induit. Néanmoins, nous avons vu la faible part de la délinquance d'approvisionnement dans les processus délinquants des usagers, ainsi que la socialisation au crime des usagers et l'ethos façonné par la familiarité avec les profits liés au trafic. Il faut donc distinguer dans le groupe des usagers réguliers les différents comportements délinquants. Nous avons vu que le renforcement des stratégies policières contre l'usage et la revente évinçait du marché un certain nombre de consommateurs réguliers, qui se reportent sur d'autres consommations ou suspendent leur consommation, mais attirait les délinquants en quête de profits plus élevés. La dépénalisation n'induirait donc qu'une réduction marginale de la délinquance liée à la drogue, qui, quoi qu'il en soit, se reporterait sur d'autres secteurs illicites (de la

---

1. Par exemple, Cindy Fazey, « The Consequences of Illegal Drug Use », dans David Whyne, Philip Bean, *Policing and Prescribing. The British System of Drug Control*, Londres, Macmillan Academic, 1991, p. 17-34. ; Charles-Henry Choiseul-Praslin, *La drogue, op. cit.* ou Ina Knauss, Elmar Erhardt, *Freigabe von Drogen. Pro und contra. Literaturanalyse*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt Forschungsreihe, 1993.

même manière qu'il y a eu report des activités illicites du proxénétisme à la drogue en raison de la rentabilité anticipée).

Les non-consommateurs actuels, ainsi que les consommateurs occasionnels et récréatifs sont les plus susceptibles (mais on ignore en quelle proportion) d'accroître leur consommation dès lors que celle-ci serait autorisée, ce qui ne changerait rien sur le plan de la délinquance induite, mais ne serait pas sans effet sur celui de la santé publique. Il en est de même, bien entendu, pour la masse immense des non-consommateurs. Ici, l'analyse des politiques publiques touche à son terme : l'incertitude des effets anticipés est telle que l'action ne peut plus être pensée que sur le mode du risque. Et si, comme c'est le cas ici, le risque devient si grand qu'il en devient incommensurable, l'analyse n'a plus de sens (nous reviendrons sur ce problème en conclusion). En revanche, il existe aujourd'hui des formes de dépénalisation *de facto* qui précisément traduisent dans l'action l'anticipation différenciée des risques selon les populations. Risque absolu en ce qui concerne les non-consommateurs et consommateurs occasionnels : tout est fait pour qu'ils soient évincés de l'accès au produit. Risque plus calculable en ce qui concerne les consommateurs occasionnels : les services répressifs ne poursuivent plus qu'en coopération avec les services préventifs, dans le souci de maîtriser les effets sociaux de l'usage de la drogue. C'est la dépénalisation différenciée.

#### *De la répression à la dissuasion*

L'expression est désormais courante chez les spécialistes anglais des politiques publiques de la drogue : le *Low level drug enforcement*, que nous traduirons par politique dissuasive, désigne la mise en œuvre d'une stratégie policière différenciée selon les publics et qui ne vise pas directement le trafic lui-même<sup>1</sup>. Cette stratégie poursuit comme premier objectif l'éviction des nouveaux entrants et des usagers occasionnels hors du marché de la drogue, selon l'analyse en termes d'élasticités différenciées présentée plus haut. En second lieu, elle développe des méthodes empruntées à la police de proximité, notamment en direction des personnes touchées par les effets des trafics. Il ne s'agit plus de poursuivre les trafiquants selon les méthodes de police judiciaire (infiltrations, filatures, patrouilles en véhicule, repérages sur renseignements, etc.<sup>2</sup>), mais de maintenir une présence constante sur les lieux d'échange. Le but est le harcèlement constant des populations qui se livrent au trafic et la dissuasion des candidats éventuels à la consommation. Le travail de police judiciaire, dans le cadre de la coopération européenne entre polices, se déplace désormais au seul niveau de l'importation et du trafic international. Enfin, sur le volet judiciaire, ces stratégies dissuasives imposent également d'éloigner les usagers des prisons en cas de traduction devant la justice pour privilégier les solutions d'insertion sociale.

Cependant, et c'est là un aspect décisif de ces politiques, afin d'éviter les situations telles que celles de Notting Hill Gate ou de Vesterbro, les policiers s'engagent dans une coopération avec les agences de soutien aux toxicomanes. Ces derniers sont l'objet d'un harcèlement uniquement s'ils rompent le contrat social qui lie la police, les services sociaux et curatifs, et eux-mêmes. Désormais, une bonne politique répressive doit se développer en intelligence avec les exigences sanitaires et sociales

---

1. L'expression et la description de cette stratégie sont le fruit de Nicholas Dorn et Karim Murji, « Low Level Enforcement », *International Journal of the Sociology of Law*, juin 1992.

2. Voir le suivi de quelques équipes de policiers britanniques engagées dans ce type de travail dans Nicholas Dorn, Karim Murji, Nigel South, *Traffickers*, Londres, Routledge, 1994.

des collectivités touchées. Nous développons ci-après deux exemples visant à l'illustrer.

Les services sociaux et médicaux ont souvent dû poursuivre des objectifs en contradiction avec les stratégies policières. Le meilleur exemple en est l'ensemble des efforts de sédentarisation et de fidélisation des usagers de drogues afin de réduire l'épidémie du sida, tandis que la police mène une politique systématique de dissolution des flots de toxicomanes dans les grandes villes. Deux exemples montrent ce qu'au contraire peut apporter une politique dissuasive menée en concertation avec l'ensemble des partenaires.

Il s'agit d'abord de la fameuse *Drug Dependency Clinic* de Liverpool, qui avait jusqu'à une date récente autorisation de délivrer aux usagers une dose hebdomadaire de méthadone, disponible dans toutes les pharmacies de la ville. 1019 dossiers de patients ont été étudiés<sup>1</sup>. 90 % de ces patients ont dit avoir commis des délits divers pour financer leurs consommations illicites. Un cinquième seulement de ces patients n'avait jamais été condamné par les tribunaux. Des quatre cinquièmes déjà condamnés, un tiers avaient écopé de leur première condamnation avant d'avoir touché à la drogue et 11 % l'année-même de leur première consommation. La dépense moyenne par patient était de 40 livres par jour pour l'achat de produits illégaux. La consommation évoluait avec les revenus : leur augmentation entraînait une augmentation de la consommation de drogues.

Si l'on compare les activités de ceux pour qui le programme a échoué (ont quitté le programme puis ont réintégré la clinique) et ceux pour qui l'assistance à la clinique a été continue, le succès porte en fait surtout sur les activités associées plutôt que sur la consommation de produits illicites. La méthadone est donc susceptible de réduire l'activité délinquante des usagers, uniquement, cependant, si sa délivrance est accompagnée d'un suivi avec les institutions qui la dispensent. La qualité du lien qui unit l'usager aux instances médicales est déterminante quant aux activités qui seront les siennes : l'efficacité des politiques de ce type repose sur la force du contrat qui unit l'usager et l'institution qui le suit.

La ville d'Amsterdam est significative à cet égard. Elle est le cadre de programmes de distribution de la méthadone en trois étapes successives. L'usager d'héroïne doit d'abord s'adresser à un bus itinérant, où il est accepté, temporairement, sans restriction, ni contrôle. Puis, s'il veut se fidéliser auprès du programme de distribution, il doit s'adresser à l'une des trois stations communautaires de la ville. Il lui est alors imposé la visite quotidienne de la communauté, sous peine d'exclusion et de retour à l'étape précédente. De même, tous ceux pris en possession d'héroïne ou de cocaïne sont rejetés de la communauté et invités à se présenter à nouveau au bus itinérant. La troisième et dernière étape est la prise en charge par un médecin, qui délivre une prescription, deux à trois fois par semaine, fondée sur l'abstinence de l'usager, contrôlée par tests d'urine. Cette politique locale rend possible une étude fine comparant quatre populations d'usagers (de ceux qui sont admis en médecine générale à ceux qui n'ont pas recours au programme)<sup>2</sup>.

Les résultats sont les suivants. La présence en communauté accroît fortement la probabilité d'atteinte aux biens mais réduit leur gravité. En revanche, les résultats ne sont pas aussi probants dans le cas de ceux qui se situent encore à une étape antérieure du processus de resocialisation (prise en charge dans les bus itinérants). La délivrance de

---

1. Cindy Fazey, « The Consequences of Illegal Drug Use », cité.

2. Helen Nelen, « Drug Misuse in Local Communities. Amsterdam », dans Trevor Bennett (dir.), *Drug Misuse in Local Communities. Perspectives across Europe*, Londres, Police Foundation, 1991, p. 81-86.

méthadone ne semble donc pas avoir d'influence significative en termes d'atteintes aux biens si elle ne se déroule pas dans le cadre des programmes communautaires et, sans doute à plus forte raison (mais le trop faible nombre de personnes concernées ne permet pas de le prouver), dans le cadre de la prise en charge médicale par le généraliste. En fait, ce sont trois styles de vie qui sont à l'épreuve. Celui qui refuse d'entrer dans le cycle du traitement revendique son attachement au modèle de la rébellion contre l'ordre établi et de l'indépendance individuelle. Il assume sa marginalité et la confond avec la surconsommation d'héroïne. On ne peut s'attendre dans ce cas à une réduction du nombre de délits. Celui qui en reste au bus ne considère finalement la méthadone que comme un substitut au manque d'héroïne ou aux aléas du marché. La méthadone réduit de manière marginale le recours à la délinquance, dans la mesure où elle permet l'accès à un produit de substitution et ne contraint donc pas les consommateurs d'héroïne à rester captifs de leur produit initial. Enfin, ceux qui s'engagent dans les communautés se sédentarisent et se socialisent. Leur consommation d'héroïne est réduite par la réduction du besoin. L'efficacité des programmes de forte socialisation tient surtout à ce qu'elle accompagne, plus qu'elle ne la détermine, un mouvement personnel de désengagement individuel à l'égard d'une carrière devenue trop pénible parce que désormais trop longue.

\* \*

À considérer les expériences européennes en matière de lutte contre la « délinquance liée à la drogue », on ne peut que constater l'effritement croissant du partage « répression/prévention ». Les catégories de l'intervention publique deviennent plus floues, du fait de la coopération des acteurs publics et associatifs qui, lentement, et de manière souvent chaotique, se met ici ou là en place. L'Europe n'a en matière de contrôle de la délinquance liée à la drogue pas de modèle spécifique à proposer : elle ne peut qu'offrir un foisonnement épars de politiques publiques locales novatrices, qui remettent en question les habitudes de recherche scientifique sur ces questions, ainsi que les inerties nationales des différents modes d'action publique<sup>1</sup>. La dépendance de l'action publique à l'égard de répertoires cognitifs bien définis conduit, à la lumière des politiques que nous avons examinées, à formuler avec netteté l'état du problème.

La réalité la mieux partagée sur la drogue reste, notamment dans ses relations avec la délinquance, qu'elle est gérée au niveau public par les acteurs policiers et qu'elle touche, aux yeux de ces derniers, à l'une de leurs prérogatives essentielles. Plaider en faveur de la convergence des approches les plus fructueuses, à l'image de celles que nous avons développées dans la présente contribution, est aussi un moyen de favoriser l'intervention d'acteurs multiples, inscrits dans une convergence durable, sur le terrain de la drogue. Un tel projet a cependant pour condition de réalisation une nouvelle définition du paradigme explicatif dominant, et donc l'acceptation de nouvelles problématiques et de nouvelles questions.

1. Pour une mise en perspective historique de ces inerties dans les États européens, voir l'article de Sandro Cattacin et Barbara Lucas, « Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau : les transformations de l'État social en Europe (les cas du VIH/Sida, de l'abus d'alcool et des drogues illégales) », *Revue française de science politique*, 49 (3), juin 1999. On pourra consulter en matière de politique européenne le tout récent bilan de Simone White, « European Community Drug Control. Internal Economic Regulation and External Conditionality », dans Nicholas Dorn (dir.) *Regulating European Drug Problems*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, ouvrage qui présente par ailleurs les dispositifs légaux et jurisprudentiels de 11 États de l'Union sur la question du trafic, de la consommation et du coût social.

Nous avons vu que des politiques avaient pu amener un certain nombre d'effets louables, sur un terrain où l'intervention publique compte ses succès, il faut bien le dire, comme autant de perles rares. Si la perception de l'usager comme individu soumis au produit et au besoin irréprouvable de le financer de manière illicite reste le fait des institutions répressives qui prédéfinissent ce qu'elles ont précisément pour mission de combattre (et, donc, de comprendre), le traitement du problème procède d'une croyance scientifique trompeuse et en partie construite pour les besoins de la cause<sup>1</sup>. Renouveler l'approche des problèmes par une compréhension approfondie de la rationalité des consommateurs passe par la redéfinition du public, fondée sur un renouvellement de l'identification sociologique des populations en jeu, puis par la coopération entre les services en charge de la drogue, et finalement par l'acceptation de la légitimité des questionnements sur les pratiques sociales associées à la drogue. Les études que nous avons évoquées ont toutes ceci en commun qu'aucune ne permet d'établir la meilleure politique en matière de drogues. Les recherches mettent en évidence toute la difficulté à disposer d'un savoir global sur les drogues, détaché de la connaissance fine des marchés locaux. Cela a pour conséquence que, plus qu'ailleurs, il faut sans doute plaider en faveur d'une « relocalisation » des politiques publiques associées à la drogue. Cette relocalisation a pour effet naturel (pour parler plus clairement : pour coût majeur) l'éclatement des transactions routinières entre les acteurs habituels et la remise en question du monopole de fait des services de police sur la définition et la gestion de ces politiques.

Cette réflexion est motivée par les évaluations des politiques publiques que nous avons présentées au cours de cet article. Mais ces évaluations amènent à formuler des interrogations en termes à la fois épistémologiques et éthiques. Cela fait-il sens, tout d'abord, que de prétendre évaluer un objet aussi restreint que celui de la relation entre drogue et délinquance ? La taille de l'objet est-elle de nature à justifier des considérations dont la mise en œuvre aurait, elle, des conséquences sur tous les acteurs qui entourent le « public » identifié par ces politiques ? Parce que la connaissance se forme un peu mieux sur les déterminants du passage à l'acte délinquant chez les consommateurs d'opiacés, peut-on préconiser dans ce secteur de l'action publique, la mise en œuvre de programmes de généralisation de la méthadone et ou dépénalisation partielle ? On a vu en effet que ces programmes contribuent à une normalisation des usagers de drogue et à leur intégration dans la cité. Mais ils portent également en eux la routinisation de la dépendance. De fait, peut-on évaluer ce qui n'est pas encore ? Est-il responsable de parler de dépénalisation partielle, lorsque l'incertitude est la plus forte en ce qui concerne, comme on l'a vu, ceux qui ne consomment pas mais pourraient devenir usagers de stupéfiants si les conditions d'accès aux produits étaient plus aisées ?

Le paradigme qui permet à nos yeux de surmonter les effets de spécialisation et de clôture des champs de l'action et de la réflexion est précisément la prise en compte du coût social des phénomènes, autrement dit l'intégration dans les paramètres d'évaluation des indicateurs probabilistes (le risque, l'incertain) et des indicateurs de bien-être, tout particulièrement dans le contexte de l'épidémie du sida. L'évaluation en termes

---

1. L'une des manifestations publiques de cette structuration du débat est la figure imposée « répression vs. libéralisation », qui non seulement ne correspond plus à la réalité des politiques locales que nous avons décrites, mais qui a en outre produit un effet de censure sur les formes mixtes de lutte contre la délinquance liée à la drogue (voir en ce sens la typification des politiques publiques dans Sandro Cattacin, Barbara Lucas, Sandra Vetter, *Modèles de politiques en matière de drogue*, op. cit., p. 213-241).

de coût social n'est en effet que la traduction, dans l'ordre scientifique et dans l'ordre politique<sup>1</sup>, de ce qui fait de l'évaluation un outil démocratique : elle permet de juger de la responsabilité de l'action, et donc exige l'existence d'un véritable espace public susceptible de débattre des conséquences de l'action sur l'ensemble des membres de cet espace public<sup>2</sup>. Le raisonnement en termes de coût social donne seul à l'analyste et au public les moyens de lier l'action à la responsabilité et à la légitimité des politiques qui, en dernière instance, décident<sup>3</sup>.

Fabien Jobard, titulaire en 1998-1999 de la bourse du Fonds d'intervention scientifique de Sciences Po, est aujourd'hui chercheur post-doctoral au Max Planck Institut für Bildungsforschung (Berlin), chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (Paris) et enseigne à l'Université libre de Berlin (Otto Suhr Institut). Il est l'auteur d'une thèse de sociologie politique, dont la première partie a été publiée sous forme d'ouvrage : *Les violences policières. État des recherches dans les pays anglo-saxons*, Paris, L'Harmattan, 1999 (coll. « Logiques politiques ») et dont plusieurs articles sont tirés : (avec Pierre Favre), « La police comme objet de science politique », *Revue française de science politique*, 47 (2), avril 1997 ; « Polizeilicher Schußwaffengebrauch

1. Nous nous permettons ici naturellement de renvoyer aux pages limpides que Max Weber consacre à la confrontation, vécue par le politique, de son éthique en valeur et de son éthique en responsabilité, plus précisément à la discussion qu'il engage autour de cette phrase de Machiavel : « Ils ont préféré la grandeur de leur cité au salut de leur âme » (*Le savant et le politique*, Paris, 10/18, 1959, p. 180-183).

2. Seule l'évaluation en termes de coût social lui permet d'être « porteuse de cette double exigence de légitimité et d'efficacité qui caractérise la démocratie moderne dans sa volonté de rendre intelligible l'action publique pour mieux la maîtriser, mais aussi d'augmenter la prise de parole (*voice*) des acteurs sociaux en permettant une connaissance partagée des effets de l'action publique », si l'on nous autorise à faire nôtre cette définition de l'évaluation donnée par Patrice Duran, fortement inspirée par l'éthique politique chez Weber (*Penser l'action publique*. Paris, LGDJ, 1999 (coll. « Droit et société »), p. 168-169).

\* Les points de vue qui précèdent, et qui n'engagent naturellement que leurs auteurs, sont fondés sur plusieurs rapports réalisés dans le cadre d'une recherche menée par le Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen à partir de 1995, puis en collaboration avec l'Observatoire européen de la drogue et la toxicomanie (Lisbonne). Cf. Olivier Fillieule, « Le contrôle de la consommation et du petit trafic de drogues en Europe et aux États-Unis. Analyse de la documentation disponible et propositions de recherches futures », rapport de recherche, Florence, Institut universitaire européen, avril 1995, 132 p. ; Fabien Jobard, Olivier Fillieule, « Drogue et délinquance. Du bon usage d'un objet de recherche », rapport de recherche, Florence et Lisbonne, Observatoire européen de la drogue et des toxicomanies et Institut universitaire européen, 1996, 188 p. et « Conversions scientifiques d'une croyance publique. Pour un changement des mécanismes actuels de prise en charge de la drogue et de la toxicomanie », *Revue suisse de science politique*, 3 (4), hiver 1997, p. 59-80 ; Fabien Jobard, « Drogue et délinquance. Quelles politiques publiques souhaitables ? » Florence, Institut universitaire européen, Centre Robert Schuman, septembre 1999 (coll. « Policy paper ». 99/5), 55 p. Le lecteur pourra également se reporter au numéro des *Cahiers de la sécurité intérieure* coordonné par Olivier Fillieule (« Drogue », Paris, IHESI, 2<sup>e</sup> trimestre 1998). Nous remercions tout particulièrement Letizia Paoli (Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Fribourg), qui a participé à des versions antérieures de ce travail et a porté à notre connaissance des données italiennes de premier plan, ainsi que Marie-Danielle Barré (Centre d'études sociologiques du droit et des institutions pénales, CNRS), dont la lecture attentive d'une version primitive du texte nous a été indispensable. Nous sommes bien entendu également redevables des commentaires de Jean Leca, ainsi que des lecteurs anonymes de la *Revue*, qui reconnaîtront dans cette version finale, nous l'espérons, toute l'importance de leurs observations.

in Frankreich. Vertrauliche Dokumente und polemische Auseinandersetzungen », *Bürgerrechte und Polizei*, 61, 1998 ; « L'habilitation à l'usage de la force. Essai sur la prétendue nature aporétique de la police », à paraître. Ses travaux actuels portent sur les organisations policières dans les transitions démocratiques en Europe de l'Est et sur la sociologie de l'ordre public ordinaire au sein de ces pays. Il prépare actuellement un ouvrage sur le processus de réunification de la police berlinoise (1989-1990), à paraître en 2000 (Max Planck Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee, 94, 14195 Berlin <jobard@mpib-berlin.mpg.de>).

Olivier Fillieule est chargé de recherches au CNRS (CRESAL). Il est l'auteur de plusieurs livres consacrés à la sociologie des mouvements sociaux, dont *Stratégies de la rue. Les manifestations en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997. Il a publié récemment plusieurs articles dont (avec D. Della Porta) « Policing Protest in France and Italy. From Intimidation to Cooperation ? », dans S. Tarrow, D. Meyer, *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, Boulder, Rowland and Littlefield, 1998, p. 111-130 ; « "Plus ça change, moins ça change". Demonstrations in France During the Nineteen-Eighties », dans D. Rucht, R. Koopmans, F. Neidhart (dir.), *Acts of Dissent. New Development of the Study of Protest*, Berlin, Sigma Press, 1998, p. 199-226 ; (avec J.W. Duyvendak), « Gay and Lesbian Activism in France. Between Integration and Community-Oriented Movements », dans B. Adam, J. W. Duyvendak, A. Krouwel (eds), *The Global Emergence of Gay and Lesbian Politics. National Imprints of a Worldwide Movement*, Philadelphia, Temple University Press, 1999 ; « The Dynamics of Commitment in the Sector Known as "Solidarity". Reflections Based on the Situation in France », dans M. Giugni, F. Passy (eds), *Political Altruism ? The Solidarity Movement in International Perspective*, Lanham, Rowman and Littlefield, à paraître en janvier 2000. Il travaille actuellement sur les mouvements de lutte contre le sida et sur le secteur associatif environnemental, dans le cadre d'un programme européen de recherche comparée portant sur huit pays (TEA, contract n° ENV4-CT97-0514) (CRESAL, 6 rue Basses de Rives, 42000 Saint Etienne <Olivier.fillieule@wanadoo.fr>).

## RÉSUMÉ/ABSTRACT

ACTION PUBLIQUE SOUS DÉPENDANCE. CONDITIONS ET EFFETS DU CHANGEMENT DE PARADIGME DANS LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ASSOCIÉE À LA DROGUE EN EUROPE

*L'interrogation sur le lien entre les formes de l'action publique et les représentations dominantes en matière de politique de lutte contre la délinquance associée à la drogue forme la trame de cet article. Il vise à montrer comment la relocalisation de l'action, la formulation de nouveaux paradigmes et la légitimation de nouveaux acteurs permettent d'opérer une conversion de l'action publique. Celle-ci repose d'abord sur la redéfinition des causalités explicatives du phénomène que l'action publique entend combattre ; elle se manifeste par la redistribution des rôles entre les acteurs jusqu'alors chargés de la mise en œuvre de ces politiques ; elle a ensuite pour conséquence la formulation de solutions qui tranchent en la matière avec les modèles nationaux censés encadrer l'action. La présente contribution met ainsi au jour les raisons et les manifestations de changements de paradigmes qui, dans les interstices des politiques publiques locales, imposent de nouvelles manières de faire et de nouveaux échanges entre producteurs de savoir et metteurs en œuvre.*

DEPENDENT PUBLIC ACTION : CONDITIONS AND IMPACTS OF PARADIGMATIC CHANGE IN THE STRUGGLE AGAINST DRUG-RELATED DELINQUENCY IN EUROPE

*This article deals with the link between public action and the dominant representations in the policies meant to combat drug-related delinquency. It seeks to show how the relocation of*

*action, the formulation of new paradigms and the legitimation of new actors allow a change in public action. This change is based on a redefinition of the explanatory factors of the phenomenon that public action is designed to fight ; it involves a redistribution of roles among the participants previously responsible for the policies' implementation and results in the formulation of solutions at variance with the national models meant to provide the policy framework. The article highlights the reasons and the manifestations of the paradigmatic changes that, in the interstices of local public policies, impose new modes of operation and new exchanges between knowledge producers and policy implementers.*