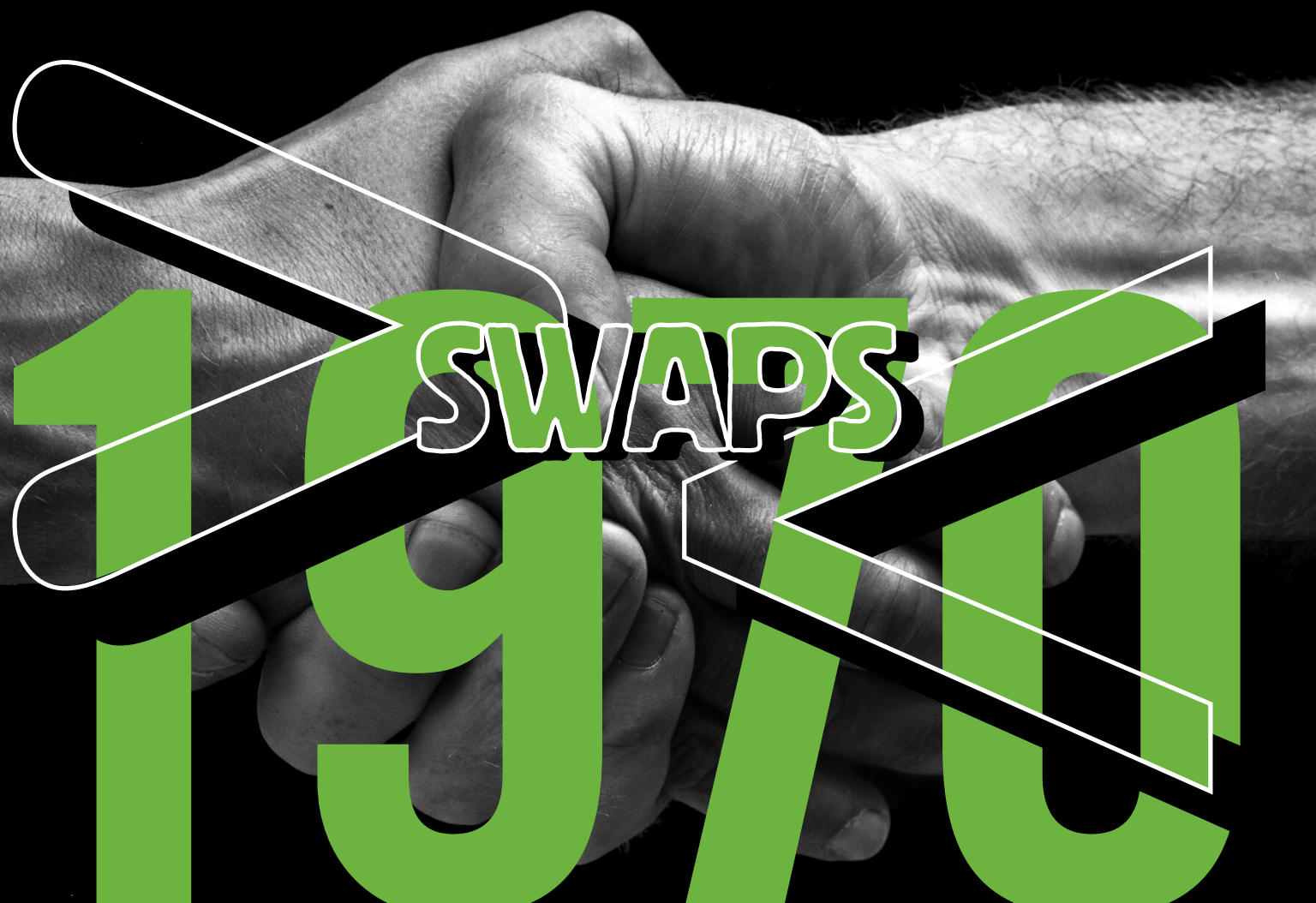




Santé, réduction des risques et usages de drogues N° 61 / 4^e trimestre 2010

spécial loi de 1970

2^e partie : l'avenir

Édito / 24

Une plus grande
appréhension

à l'égard des produits psychoactifs / 13

L'AFR ouvre **le débat** / 15

Répression de l'usage :
vents contraires
en Europe / 17

Questions

sur la Loi de 1970

à Monique Pelletier / 3

Catherine Trautmann / 3

Nicole Maestracci / 4

Didier Jayle / 7

et Étienne Apaire / 10

La montée en puissance des
antiprohibitionnistes / 20

Pour une "réorientation
complète" des politiques
en matière de drogues / 23

Questions

sur la Loi de 1970

à Monique Pelletier

Catherine Trautmann

Nicole Maestracci

Didier Jayle

et Étienne Apaire

Ils sont cinq dont le passage à la tête de l'organisme chargé de la lutte contre la toxicomanie a marqué une étape importante dans l'élaboration de la lutte contre les drogues en France.

Monique Pelletier d'abord, auteur, à la demande de Valéry Giscard d'Estaing, d'un rapport remarqué en 1978. La magistrate deviendra ministre dans la foulée.

Nommée en 1988, sous le gouvernement Rocard, à la Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie (Milt), **Catherine Trautmann**, rend à son tour, l'année suivante, un rapport important.

Dix ans plus tard, en 1998, alors que Lionel Jospin est premier ministre, c'est au tour de **Nicole Maestracci** de prendre la présidence d'un organisme issu de la fusion de la Dgldt et de la Milt, la Mildt. La magistrate sera remplacée en 2002 par **Didier Jayle**, médecin nommé par Jean-Pierre Raffarin. Enfin, depuis 2007 et l'élection de Nicolas Sarkozy, c'est le magistrat **Étienne Apaire** qui occupe cette fonction.

Nous avons voulu savoir comment ces cinq personnalités analysent les effets de la Loi de 1970 sur leur activité à la tête de l'organisme, ainsi que sur l'efficacité de la lutte contre la drogue, à l'époque où ils étaient en poste et aujourd'hui.

Voici le questionnaire qui leur a été adressé :

Quarante ans après, la loi de 1970 est toujours un enjeu politique important pour les différents spécialistes de l'addiction. Quelle influence a-t-elle eu sur votre mission à la tête de la Dgldt/Mildt ?

Depuis 1970, la consommation de cannabis a régulièrement augmenté, pour devenir un produit de consommation courante. Cela a-t-il encore un sens de ne pas faire de différence entre le cannabis et les autres drogues illicites ?

Compte tenu des différentes composantes de la loi de 1970, pensez-vous qu'un débat sur une évolution de celle-ci bute sur la question de l'arbitrage interministériel ?

À ce titre-là, peut-on considérer la Mildt comme un organisme réellement interministériel, capable de porter un tel débat ?

Pensez-vous qu'une harmonisation des législations européennes soit nécessaire ? Et possible ?

Votre position sur cette loi a-t-elle évolué depuis votre départ de la Dgldt/Mildt ?

Pensez-vous que la Loi de 1970 constitue un obstacle à une politique de réduction des risques ?

Monique Pelletier

“La loi doit être revue”

“Il me semble que la Loi de 1970 doit être revue, car certains articles ne correspondent plus avec la réalité. Cependant, n’ayant plus la loi sous les yeux, je ne peux préciser les modifications souhaitables.

Lors de la mission sur l’état de la toxicomanie dont Valéry Giscard d’Estaing m’avait chargée, en 1977 (je me suis plus intéressée au traitement social, médical et scolaire de la drogue qu’à la loi elle-même), j’ai plaidé pour “informer” le grand public et les intervenants, organiser des rencontres régulières entre eux. Et surtout pour évoquer la drogue comme toutes les autres conduites de rupture – alcool, fugue, délinquance, suicide... – et non plus

comme un fait “mystérieux” dont il ne fallait pas parler. Sur le cannabis, je maintiens ma position sur le fait qu’il s’agit d’une drogue. Sa concentration en THC est parfois très élevée et les risques, pour un jeune, de développer une maladie mentale sont non négligeables.

J’ai fait adopter en 1978 une circulaire par le ministère de la Justice demandant aux juges de ne plus mettre en détention les consommateurs de cannabis.

En revanche, les locaux existant dans plusieurs pays voisins pour assister la toxicomanie et éviter les risques encourus lors des injections me sembleraient devoir être expérimentés en France et constituer une prévention utile.”

Catherine Trautmann

“Un obstacle à la réduction des risques”

La question de la réforme ou non de la loi de 1970 était déjà à l’ordre du jour lorsque j’ai entrepris le rapport de la Milt remis à Michel Rocard, premier ministre, en 1989. Avant de trancher cette question, nous avons voulu d’abord faire un état des lieux et une analyse de l’efficacité de la loi. Il fallait se donner les moyens de sortir du débat trop centré sur les produits et sur une approche sécuritaire du problème de la toxicomanie.

Le travail de l’équipe qui avait participé à l’élaboration du rapport s’inscrivait dans une triple approche :

- une mondialisation du phénomène, tant du trafic que de la consommation,
 - l’augmentation de pratiques toxicomaniaques tant licites qu’illicites engendrant des formes de polytoxicomanie et touchant des populations de plus en plus nombreuses,
 - le risque lié à l’épidémie VIH qui était encore trop tabou.
- Aujourd’hui, ces constats de base se posent avec plus d’acuité.

Quant aux options qui avaient été retenues, elles se regroupaient autour de trois priorités : la réduction de l’offre dans la perspective de la suppression des frontières de l’Union Européenne ; la réduction de la demande en appréhendant le problème de la toxicomanie en dehors du clivage licite/illicite en mettant une politique de prévention accrue en place et en pratiquant une hiérarchisation des risques ; l’amélioration de la prise en charge des toxicomanes par un dispositif sanitaire et social élargi, plus cohérent et mieux coordonné.

C’étaient là les conditions nécessaires d’une approche dégagée de toute surcharge morale et loin du débat qui existait entre praticiens et entre services publics de santé et de sécurité, débat provoqué par la loi elle-même qui associe le consommateur et le délinquant. Je pensais alors sincèrement que l’évolution des pratiques de soins, comme l’échange de seringues ou la prescription de méthadone, le développement de centres d’accueil et



d'accompagnement en milieu hospitalier ou hors de celui-ci, ainsi qu'une application plus appropriée et proportionnelle de la loi constitueraient un contexte favorable pour la faire évoluer. Tout cela est allé trop lentement et sans les moyens à hauteur des enjeux.

À vrai dire, ce qui n'a jamais cessé de faire problème, c'est la difficulté à considérer la nature du danger de la prise de drogue pour soi ou pour d'autres, et par conséquent de distinguer le cannabis des drogues plus dangereuses. Sur la dépénalisation ou sur la légalisation peu de politiques se sont engagés, car la loi a durablement marqué les esprits en pénalisant le consommateur. La crainte d'être traité de laxiste continue de paralyser ! Ainsi nous avons connu les freins liés au décalage entre la perception sociale et les points de vue politiques et

administratifs. La difficulté à traiter le commerce parallèle des quartiers en témoigne tout autant que la lenteur à développer des lieux où l'on peut s'administrer son produit comme il en existe ailleurs en Europe.

Oui, je pense que la loi de 1970, qui a présenté au départ un certain intérêt notamment dans l'injonction de soins, est aujourd'hui un obstacle à la réduction des risques. La bonne connaissance des produits et de leurs effets, les compétences développées des intervenants, l'expansion du trafic et la dangerosité de produits de plus en plus frelatés, le nombre croissant d'utilisateurs de drogues et en particulier de jeunes, obligent à une réforme et au renforcement du travail de la Mldt, et surtout de son écoute par les pouvoirs publics. Dans cette perspective-là, la coopération et l'harmonisation européennes ne peuvent qu'être positives.

Nicole Maestracci

“La loi de 1970 n'est pas la source de tous les maux”

Quarante ans après, la loi de 1970 est toujours un enjeu politique important pour toutes les composantes de la société française ; quelle influence la question de la loi a-t-elle eu sur votre mission à la tête de la Dgldt/Mldt ?

Ce n'est pas la loi de 1970 mais la question des drogues qui reste en France un enjeu politique important. La loi ne représente qu'une part d'un ensemble plus large qui s'appelle “politique publique à l'égard de la consommation des drogues licites ou illicites”. J'ajouterai que lorsqu'on parle de la loi de 1970, on parle essentiellement de la pénalisation de l'usage de stupéfiants, en oubliant que tous les autres aspects, et notamment ceux relatifs à la répression du trafic, ont fait l'objet de nombreuses modifications depuis 1970. Il me semble enfin nécessaire de rappeler que ni la politique conduite, ni la loi ne peuvent être envisagées de manière franco-française.

Pour répondre plus précisément à votre question, lorsque je suis arrivée à la Mldt, en juin 1998, je n'ai pas eu de consignes particulières pour ne pas toucher à la loi,

contrairement à ce qui a pu être dit. Mais c'est le Parlement qui vote les lois et je savais qu'il n'y avait pas de consensus utile au sein de la classe politique. Je savais aussi que toutes les modifications législatives intervenues depuis 1970 avaient toujours été orientées vers plus de répression.

Je n'étais pas non plus convaincue que le changement de la loi soit une priorité. Certes, la charge symbolique était importante mais la marge de manœuvre était étroite compte tenu de nos engagements internationaux qui

nous obligent à prévoir des sanctions pénales pour les faits de détention de stupéfiants. Bien sûr, il aurait été souhaitable, il reste souhaitable de supprimer la pénalisation de l'usage simple. Mais les effets sur la répression auraient sans doute été peu visibles dès lors que la quasi-totalité des per-

sonnes interpellées pour usage le sont en réalité parce qu'elles sont porteuses d'une petite quantité de produits. Je pensais donc qu'il était plus efficace, dans ce contexte, d'agir sur la pratique judiciaire et policière en donnant des instructions de politique pénale qui invitent

“Dans notre système mondialisé, la perspective d'une légalisation contrôlée apparaît irréaliste, ou dans tous les cas extrêmement lointaine”

à privilégier pour les simples usagers les objectifs de santé publique. Il ne faut pas oublier en effet que notre système pénal donne aux procureurs un pouvoir d'opportunité des poursuites qui leur permet de faire preuve de discernement. L'expérience a montré que ce n'était pas suffisant mais, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, un changement de la loi n'aurait pas entraîné non plus de changement radical compte tenu du système policier et judiciaire qui est le nôtre.

Il faut bien comprendre à cet égard que dans notre système mondialisé, la perspective d'une légalisation contrôlée apparaît irréaliste, ou dans tous les cas extrêmement lointaine. Toute évolution des conventions internationales au sein de l'ONU a, en effet, contre elle une alliance qui va des États comme les États-Unis, qui restent "éradicateurs" même si leur discours devient plus nuancé, aux pays en voie de développement ou émergents d'Asie et d'Afrique.

Depuis 1970, la consommation de cannabis a régulièrement augmenté, pour devenir une substance essayée par une majorité des jeunes et régulièrement consommée par plusieurs centaines de milliers de personnes. Cela a-t-il encore un sens de ne pas faire de différence dans la loi entre le cannabis et les autres drogues illicites ?

La réponse à cette question n'est pas évidente. Certains pays, notamment le Royaume Uni et les Pays-Bas, ont cherché à distinguer le cannabis des autres produits. Ils font aujourd'hui un bilan contrasté, d'une part parce que les marchés illicites ne sont pas aussi séparés qu'on l'imaginait, et d'autre part parce que les polyconsommations sont aujourd'hui la règle.

Quoi qu'il en soit, toutes les études sont convergentes pour dire qu'aucune corrélation entre le niveau de consommation et le niveau de répression n'est démontrée. Et le président actuel de la Mildt ne peut sérieusement soutenir, comme il le fait, que la baisse, ou du moins la stabilisation de la consommation de cannabis s'explique par une plus grande fermeté de la réponse pénale. Un examen attentif des chiffres publiés par l'OFDT montre en effet que la baisse de la consommation s'est amorcée en 2002, soit sous l'empire d'instructions de politique pénale (circulaires de juin 1999) qui invitaient au contraire les parquets à une certaine modération à l'égard des usagers. Il montre aussi que l'augmentation très significative du nombre des interpellations pour usage et détention pendant les sept dernières années n'a infléchi la courbe de la consommation, qui ressemble à

celle des autres grands pays européens, ni dans un sens ni dans un autre.

Compte tenu de la double dimension sanitaire et répressive de la loi de 1970, quels sont les points qui bloquent l'évolution de la législation sur les drogues, au sein de la société, du monde politique et du gouvernement ?

Tant que ce sera un enjeu politique et électoral, tant qu'à chaque alternance politique, il sera dit le contraire de ce qui était dit par le gouvernement précédent, il y a peu de chance d'aboutir à un changement de la loi. Il manque un consensus sur les enjeux essentiels de prévention et de santé publique. En effet, la loi n'est qu'un outil, une conséquence de la définition préalable d'objectifs communs. Elle n'est pas un objectif en soi. C'est pour préparer ce consensus autour d'objectifs communs que j'ai développé, lorsque j'avais la responsabilité de la Mildt, la production et la diffusion de connaissances scientifiques fiables. Mais encore faut-il que les responsables politiques se servent de ces données, non pas pour agiter l'inquiétude et la peur mais pour conduire une politique active. Il faut reconnaître que notre pays n'est pas encore prêt, même si j'observe que le niveau de connaissance a progressé et que dans l'esprit du grand public, la distinction entre les drogues licites et illicites n'est plus une évidence.

Au cours de votre mandat, avez-vous agi pour faire évoluer la législation en France ? Aujourd'hui, quel rôle peut jouer la Mildt quant à l'évolution de cette législation ?

Je crois avoir déjà répondu à cette question. La Mildt n'est qu'un service administratif, certes interministériel et placé sous l'autorité du premier ministre, mais qui n'a que peu de pouvoir sur l'évolution d'une législation. Elle peut juste réfléchir, produire des données et préparer les termes d'un débat. Lorsque j'étais à la Mildt, je savais qu'il n'existait pas de

majorité parlementaire pour voter un texte équilibré. Par ailleurs, il y avait beaucoup d'autres priorités : l'élargissement de la politique publique à l'alcool et au tabac, les carences du système de soins de proximité, l'indigence de la prévention, le développement encore expérimental et inégal de la politique de réduction des risques, etc. Il me sem-

blait déraisonnable de consacrer toute notre énergie à l'espoir illusoire d'une modification de la loi. Au regard des enjeux, l'élargissement de la compétence de la Mildt au tabac et surtout à l'alcool me paraissait plus important d'une part parce que les conséquences en termes de dom-

“Le président actuel de la Mildt ne peut sérieusement soutenir que la baisse de la consommation de cannabis s'explique par une plus grande fermeté de la réponse pénale”



mages sociaux et de santé publique étaient sans commune mesure avec celles résultant de la consommation de drogues illicites mais aussi parce que c'était un moyen de faire réfléchir la société tout entière aux rapports qu'elle entretient avec la consommation de produits psychoactifs.

Pensez-vous qu'une harmonisation des législations européennes est souhaitable et possible ?

Contrairement à l'idée habituellement répandue, les législations européennes, et surtout leur mise en œuvre concrète, sont plus convergentes que différentes : répression stricte des faits de trafic, sanctions modérées pour l'usager ou le détenteur de petites quantités, qui relèvent d'un rappel à la loi, d'une contravention et/ou de l'orientation vers le système de soins. Je vous renvoie sur ce point aux travaux de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.

Il reste une zone grise autour de l'usage-revente dont la répression va dépendre plus de la personnalité et des antécédents judiciaires du prévenu que de l'infraction elle-même.

Compte tenu des conventions internationales que tous les pays européens ont ratifiées, il n'est pas possible, du moins à court terme, de modifier radicalement la législation. En revanche, on peut déplacer le curseur qui détermine le moment où on passe de la consommation personnelle à une forme d'organisation de la commercialisation du produit. Et si on cesse d'incriminer la détention pour consommation personnelle, que faut-il faire des actes préparatoires à cette consommation ? Faut-il déterminer dans la loi la quantité de produits en deçà de laquelle le détenteur ou l'usager relève résolument d'une politique de santé publique ? Comment, en dehors de la sécurité routière, tenir compte des modes et circonstances de la consommation qui jouent un rôle, au moins aussi important que le produit lui-même, dans les conséquences plus ou moins graves de la consommation ? C'est autour de ces questions qu'il faut approfondir notre réflexion.

On pourrait également, comme l'a fait le Portugal, mais aussi partiellement l'Espagne, prévoir des sanctions de type contraventionnel pour la détention de petites quantités, ce qui n'est pas une dépénalisation contrairement à ce qu'on lit souvent.

Votre position sur la loi a-t-elle évolué au cours des dernières années ?

Oui et non. La loi de 1970 ne m'enthousiasme pas mais je n'ai jamais cru qu'elle était la source de tous les maux.

Cette loi n'est pas une exception, une petite île répressive dans un océan de modération. En France, tous les textes de droit pénal et de procédure pénale, depuis le milieu des années 1990, sont des textes qui durcissent la répression. Les interpellations et les gardes à vue se sont multipliées et sont loin de concerner seulement les usagers de stupéfiants. On ne peut donc pas réfléchir à l'évolution de la loi de 1970 dans une bulle.

Par ailleurs, si tout le monde convient aujourd'hui que la politique internationale fondée sur l'éradication a été un échec pour lutter contre le trafic, nous ne sommes pas capables d'imaginer un changement radical de la donne dans le contexte géopolitique que nous connaissons. Nous sommes condamnés à une politique des petits pas. Enfin, la confrontation avec les lobbys industriels extraordinairement puissants de l'alcool, du tabac et du médicament, qui exercent une pression considérable pour contredire les messages de santé publique, m'a fait relativiser l'intérêt d'une légalisation d'un ou de plusieurs produits.

Dans quelle mesure la Loi de 1970 est-elle un obstacle à une politique de réduction des risques ?

Là non plus, la lenteur de la mise en place d'une réelle politique de réduction des risques en France ne peut être imputée à la seule loi de 1970. Il ne faut pas oublier que les premiers opposants à cette politique ont parfois été les intervenants en toxicomanie eux-mêmes, ou certains d'entre eux, qui en contestaient publiquement l'efficacité. Mais il est certain que la répression de l'usage a pu freiner la mise en place de la politique de réduction des risques et particulièrement des programmes d'échange de seringue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans la circulaire de politique pénale de juin 1999, il avait été précisé que le port d'une seringue ne

pouvait pas permettre d'engager des poursuites pénales. Mais, là aussi, les pouvoirs publics avaient, nonobstant la loi, la possibilité de donner des instructions très fermes aux parquets et aux forces de l'ordre, ce qu'ils ont fait, et de les faire respecter, ce qu'ils n'ont pas fait. Tous les pays européens qui ont mis en place des politiques efficaces et durables sont unanimes sur l'idée qu'il faut dix ans pour que les choses changent, soit deux alternances politiques. Et, s'agissant de politiques qui touchent à l'intime de chacun, il faut au préalable créer une culture commune. Celle-ci avance, contrairement aux apparences, en raison de l'augmentation du niveau de connaissance du grand public, mais nous sommes encore loin d'un consensus.

“On pourrait, comme l'a fait le Portugal, prévoir des sanctions de type contraventionnel pour la détention de petites quantités, ce qui n'est pas une dépénalisation contrairement à ce qu'on lit souvent”

Didier Jayle

“La criminalisation de l’usage est inopérante”

Quarante ans après, la loi de 1970 est toujours un enjeu politique important pour toutes les composantes de la société française; quelle influence la question de la loi a-t-elle eu sur votre mission à la tête de la Milt ?

La loi de 1970 a été construite pour répondre au problème de l’héroïne qui apparaissait à l’époque comme un nouveau fléau qu’il fallait d’urgence endiguer. Avec les années, non seulement elle s’est montrée inefficace pour endiguer la diffusion de l’héroïne dans les années 1970/80 mais elle s’est avérée totalement inadaptée pour lutter contre le VIH/sida.

C’est le sida qui a amené les pouvoirs publics à développer une nouvelle approche plus pragmatique centrée non plus sur l’abstinence et la coercition, qui avaient montré leurs limites, mais sur les besoins des usagers, de manière à éviter qu’ils se contaminent par les virus du sida et des hépatites. L’enjeu n’était pas seulement la contamination des toxicomanes, mais celle, par leur intermédiaire, de la population générale. Cette politique publique, appelée “réduction des risques”, a été poursuivie par tous les gouvernements de 1987 à ce jour avec plus ou moins d’énergie. Son inscription dans la loi de Santé publique en 2004, que nous avons décidée avec Jean-François Mattéi, en même temps que la création des Caarud, lui donne une pérennité et un caractère irrévocable.

L’accessibilité des seringues et de matériel stérile pour la préparation et l’injection des drogues, puis la généralisation des traitements de substitution aux opiacés (buprénorphine et méthadone) à partir de 1993 a en grande partie réglé non seulement le problème des contaminations par le virus du sida mais celui de l’héroïne en France. Or,

ces mesures sont contraires à l’esprit de la loi de 1970, qui repose sur la sanction pénale de l’usage, la désintoxication des toxicomanes et la lutte contre le trafic.

Même si elle est de plus en plus performante, la lutte contre le trafic n’empêche ni l’accessibilité des produits, ni la baisse de leur prix qui est continue, à l’inverse de celui du tabac.

La désintoxication forcée n’a jamais rendu un héroïnomane durablement abstinente. La désintoxication d’un consommateur de cannabis n’est pas adaptée à la situation de la grande majorité des consommateurs.

La criminalisation de l’usage sans distinction de produit qui prévoit de sanctionner le consommateur par une peine d’un an de prison et de 3 750 euros d’amende n’est pas crédible face aux quatre millions de consommateurs de cannabis, dont près d’un tiers de consommateurs réguliers.

C’est principalement ce décalage entre la loi et les faits qui nous a conduits à proposer une réforme de la loi de 1970. Une loi inapplicable, en inadéquation avec les pratiques, appliquée avec une grande hétérogénéité selon les circonscriptions judiciaires, nous paraissait devoir être modifiée.

La légalisation du cannabis ou sa “distribution contrôlée” paraissait impossible : les conventions internationales ratifiées par la France l’interdisent, une large majorité de l’opinion y est défavorable, les risques liés à l’usage du cannabis en matière de santé mentale s’opposent à cette libéralisation.

En outre, l’image positive du cannabis chez les plus jeunes nécessitait au préalable une action énergique de sensibilisation pour expliquer que le cannabis n’est pas toujours un produit anodin, que sa consommation régu-



lière peut devenir problématique, qu'il majore le risque d'accidents sur la route surtout quand il est associé à l'alcool.

Dans la préparation du plan gouvernemental 2004-2008, j'ai donc proposé une action d'envergure sur la prévention du cannabis et sur la prise en charge des consommations problématiques pour les jeunes à travers un réseau national de consultations anonymes et gratuites¹. Parallèlement, j'ai proposé avec Jean-François Mattéi une modification de la sanction prévue pour l'usage, qui serait passée du délit avec peine de prison à une simple contravention forfaitaire. Cette dépénalisation de fait correspondait mieux à la réalité tout en permettant de maintenir l'interdit visant à limiter l'usage notamment par les plus jeunes.

La Justice pourtant tenait à conserver le délit, acceptant seulement de préciser qu'il pourrait désormais exclure l'emprisonnement. Le ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, et son directeur de cabinet Claude Guéant étaient favorables à une dépénalisation. Mais les conseillers du ministre et surtout des élus de la majorité restaient opposés à une amende forfaitaire basse qu'ils jugeaient laxistes. Un arbitrage de Matignon était donc nécessaire. Il devait être rendu en septembre 2003. Un événement indépendant allait bouleverser le cours des choses. La canicule d'août 2003 met le ministre de la santé sur la sellette. La réforme qu'il porte² disparaît des priorités, et finalement un remaniement aboutit à son départ tandis que le ministre de l'intérieur se retrouve à Bercy, la place Beauvau étant occupée par Dominique de Villepin, peu motivé par le projet. La réforme avorte et ce sont des circulaires de politiques pénales à connotation sanitaire qui viennent préciser les modalités d'application de la loi, qui ne sera pas changée.

Cela a-t-il encore un sens de ne pas faire de différence dans la loi entre le cannabis et les autres drogues illicites ?

Le fait qu'il y ait autant de consommateurs de cannabis malgré une loi très répressive et une criminalisation de l'usage montre que finalement le seul impact de la loi est relativement faible sur les comportements. Les Pays-Bas, qui tolèrent la consommation de cannabis à travers leurs "coffee shops", comptent en proportion moins de consommateurs que la France.

Si le nombre de consommateurs a sensiblement baissé en France, entre 2004 et 2008, alors même que la loi est restée inchangée,

c'est peut-être en partie parce que nous avons mené une politique de prévention qui a participé à une évolution des représentations du cannabis, qui n'apparaît plus comme un produit anodin, sans que jamais nous n'ayons cherché à diaboliser.

Le problème est de savoir si on doit continuer à faire la séparation entre drogues "dures" et drogues "douces". Il peut exister des usages "durs" de drogues douces. Celui qui consomme 10 joints de cannabis par jour, tous les jours, court des risques majeurs, pour sa santé mentale et pour sa place dans la société, qui ne sont pas tellement différents de ceux que pose la dépendance à l'alcool ou à l'héroïne. Celui qui consomme occasionnellement du cannabis ne court aucun risque si ce n'est celui d'un "bad trip" qui va le dégoûter du produit – au moins un temps. La majorité des consommations de cannabis ne sont pas "problématiques".

Ma conviction est que la criminalisation de l'usage est inopérante, quel que soit le produit, dans une société démocratique. En revanche, l'interdit peut être utile pour limiter l'accès à des produits dangereux pour une majorité de consommateurs.

La consommation occasionnelle de cannabis par des citoyens majeurs ne devrait pas être punie par la loi, pas plus que celle de l'alcool, en dehors de certaines situations comme la conduite de véhicules. Mais ce n'est pas l'opinion de la majorité des Français, qui ont très peur des "drogues".

Le rôle des médias dans cette peur est considérable. Les médias participent activement à la diabolisation des produits illicites par la résonance donnée à des événements isolés. En outre, les médias ont une forte influence sur les élus. Ils ont joué un rôle considérable dans le déclenchement de l'action parlementaire, de l'affaire de Bandol pour la loi de 1970 à celle de Marylou pour la loi Dell'Agnola qui punit la consommation de cannabis au volant bien plus sévèrement que celle de l'alcool, sans aucune base scientifique qui justifierait cette différence de traitement.

Une autre raison qui interfère dans l'évolution de la législation sur le cannabis, c'est le renforcement des mesures contre le tabac. Au moment où les restrictions à l'usage du tabac se multiplient, un assouplissement de la politique anti-cannabis est difficile à justifier alors que certains voudraient aller jusqu'à prohiber la cigarette.

Pensez-vous qu'une harmonisation des législations européennes est souhaitable et possible ?

Les jeunes comprennent mal que la loi soit aussi diffé-

¹ Ces consultations "jeunes consommateurs" ont reçu près de 30 000 personnes la première année de fonctionnement.

² En tant que ministre de la santé, comme Robert Boulin avait officiellement porté celle de 1970.

rente d'un pays à l'autre de l'UE, particulièrement en ce qui concerne le cannabis. Bien sûr, une harmonisation européenne est souhaitable. En 2005, 73 % des Français pensaient que l'Europe devait intervenir sur le sujet. Quand j'étais président de la Mildt, j'ai signé à Berlin un accord de partenariat avec mon homologue allemand, mais par la suite le rapprochement franco-allemand n'a plus été considéré comme une priorité. Je le regrette, car je pense que le moteur franco-allemand dans ce domaine, comme dans d'autres, peut entraîner l'ensemble des pays de l'UE dans une dynamique commune. Il faut cependant mentionner l'opposition active de certains pays, notamment la Suède, à un assouplissement européen de la législation des drogues au nom de la protection de la jeunesse. Le plan d'action européen sur les drogues existe, mais c'est une coquille vide pavée de bonnes intentions. Il n'y a pas de commissaire européen chargé du dossier, il n'y a pas de volonté politique à haut niveau. Georges Pompidou avait initié un mouvement qui n'a pas été repris. Curieusement, Valéry Giscard d'Estaing, qui s'est montré ouvert aux problèmes de société quand il était président, en s'entourant de Simone Veil à la Santé et de Monique Pelletier à la Mildt, n'a même pas écrit le mot drogue dans son projet de constitution européenne qui a été rejeté par les Français, peut-être parce qu'elle était trop éloignée de leurs préoccupations.

Votre position sur la loi a-t-elle évolué au cours des dernières années ?

C'est plus sur les hommes de loi que sur la loi que ma position a évolué. Les cinq années passées à la Mildt m'ont donné l'occasion d'échanger avec des magistrats qui sont quotidiennement confrontés aux problèmes des drogues et qui essayent de faire au mieux. Beaucoup sont favorables à la décriminalisation voire à la dépénalisation de l'usage du cannabis. Ils tachent d'utiliser au mieux les dispositifs que l'État met en place. Je crois qu'ils ont apprécié les consultations "jeunes consommateurs" car ils y voyaient une réponse utile pour certains consommateurs.

Ma position sur la loi de 1970 n'a pas changé. J'apprécie qu'elle ait donné la possibilité de prendre en charge les toxicomanes en garantissant l'anonymat et la gratuité. C'était un vrai progrès à l'époque. On le doit à Robert Boulin. En même temps, il s'est quelque peu fait rouler dans la farine par la Chancellerie sur le reste. La répression des trafiquants n'a été contestée par personne ; le

problème, c'est qu'elle n'a pas d'incidence sur les consommations. Quand on prend conscience qu'un kilo de cocaïne ou d'héroïne vaut plus qu'un kilo d'or, et que cette valeur ajoutée est précisément la conséquence du régime

de prohibition, on se dit qu'il faut aborder le problème autrement, car la corruption qu'il engendre devient plus problématique que la drogue. En outre, la lutte contre le trafic international qui s'intrique à des trafics très variés et à des problèmes politiques est très complexe. Cette impuissance fait retomber la répression principalement sur des usagers qui se livrent à un petit trafic

pour se payer leur consommation personnelle et qui sont incarcérés par milliers. Les vrais mafieux, qui eux le plus souvent ne sont pas des usagers, sont rarement inquiétés.

Dans quelle mesure la Loi de 1970 est-elle un obstacle à une politique de réduction des risques ?

L'expérience française montre qu'elle n'a pas été, en pratique, un obstacle insurmontable. Néanmoins, la criminalisation de l'usage est en contradiction avec cette politique. La réduction des risques apparaît un peu comme une "tolérance", notamment pour les forces répressives sur le terrain, police et gendarmerie, mais c'est aussi un arbitraire pour les usagers. La force régalienne de la loi de santé publique coexiste avec la loi prohibitionniste de 1970. Si toute initiative nouvelle de la RdR est bloquée par le gouvernement, ce n'est pas à cause de la loi de 1970, c'est une position idéologique qui veut faire croire qu'un monde sans drogue est possible. L'effort des pouvoirs publics ne peut se centrer sur l'interdit et la répression alors qu'il n'est pas en mesure de réduire l'accessibilité des produits. La RdR pour l'héroïne est globalement un succès. La RdR pour le cannabis n'existe pas, ce qui est problématique quand 50 % des jeunes en consomment.

La loi de 1970 est obsolète, il faut la changer, mais le changement implique une réflexion en profondeur qui soulève des enjeux très complexes en France, en Europe et sur le plan international. Ce n'est pas parce que c'est difficile qu'il ne faut pas essayer.



Étienne Apaire

“La loi est efficiente sur tous les champs”

Quarante ans après, la loi de 1970 est toujours un enjeu politique important pour toutes les composantes de la société française. Quelle influence la question de la loi a-t-elle sur votre mission à la tête de la Mildt ?

Dans toute société démocratique la loi est là pour poser des limites et réguler les comportements, pour dire ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Ce faisant, elle protège la liberté, la sécurité et la santé des citoyens notamment les plus fragiles.

La loi du 31 décembre 1970 ne déroge pas à ce principe, elle constitue le cadre légal dans lequel s'inscrit la politique française de lutte contre les drogues. Elle repose sur 4 axes : l'interdiction de l'usage, l'alternative de soin à la sanction ou injonction thérapeutique, la répression sévère du trafic et de ses profits, l'interdiction de la publicité pour l'usage et le trafic des stupéfiants assimilée à une provocation. Elle ne fait pas de différence entre les produits stupéfiants. Ses objectifs à la fois sanitaire et répressif visent à protéger chacun de ses propres comportements dangereux pour la santé mais aussi l'ensemble de la société des dommages et préjudices que peuvent générer consommation et trafic de drogues.

Certains ont évoqué l'échec de cette loi en soulignant que le volet concernant la répression de l'usage, qui prévoit une peine de prison, n'était pas adapté.

Cet argument ne résiste pas à l'analyse. Quand on considère d'une part le développement des interpellations et d'autre part le peu d'incarcérations pour usage, on voit que la loi a bien atteint son objectif : amener les gens à se soigner (injonction thérapeutique, centres jeunes consommateurs). En tout état de cause, l'éventuelle non-application d'une loi ne rend pas pour autant accep-

tables les actes qu'elle réprime. Tout acte contraire à la loi doit recevoir une réponse judiciaire adaptée.

Dès 2007, avec la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, les pouvoirs publics ont prévu une réponse judiciaire systématique, rapide et efficace afin de mieux concrétiser encore aux yeux du consommateur l'interdit légal qui s'attache à l'usage des produits stupéfiants. Les stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants mis en place, en application de la loi, par le plan gouvernemental de lutte contre la drogue et la toxicomanie 2008/2011, ont aujourd'hui une véritable portée pédagogique car ils permettent de

faire prendre conscience à l'usager des risques encourus pour sa santé quand il consomme du cannabis ou toute autre drogue mais aussi des conséquences judiciaires et sociales que cette consommation entraîne. Plus de 7 000 stages

ont été prononcés à ce jour.

Par ailleurs, la loi a réussi à faire baisser les usages de cannabis, d'ecstasy et d'héroïne et à endiguer les usages de cocaïne qui sont trois fois moins importants que dans d'autres pays européens.

Désormais la loi est efficiente sur tous les champs et sa portée pédagogique en fait aussi un élément fort de la prévention.

“La portée pédagogique de la Loi en fait aussi un élément fort de la prévention”

Depuis 1970, la consommation de cannabis a régulièrement augmenté, pour devenir une substance essayée par une majorité des jeunes et régulièrement consommée par plusieurs centaines de milliers de personnes. Cela a-t-il encore un sens de ne pas faire de différence dans la loi entre le cannabis et les autres drogues illicites ?

La tendance que vous évoquez est en train de se modifier

puisqu'après une forte augmentation entre 1980 et 2003, la consommation des jeunes Français a tendance à baisser depuis 2005. Aujourd'hui, à 17 ans, environ quatre jeunes sur dix déclarent avoir fumé du cannabis au moins une fois dans leur vie. Ils étaient un sur deux en 2005. L'usage de cannabis a ainsi baissé de manière très importante puisqu'il est revenu à des niveaux inférieurs à ceux que l'on connaissait au début des années 2000.

Quoi qu'il en soit, la distinction entre drogues "dures" et "douces" n'a pas de corrélat scientifique et le cannabis n'est pas un produit anodin. En effet, de nombreux aspects délétères ont été observés. Outre la réaction de "bad trip" qu'il peut générer et qui peut aller jusqu'à la perte de connaissance, ce produit présente des risques que beaucoup de jeunes consommateurs sous-estiment : pertes de mémoire, problèmes de concentration pouvant entraîner des difficultés scolaires, troubles psychiques...

Il peut engendrer un phénomène d'isolement et dans certains cas, l'adolescent peut aller jusqu'à mettre entre parenthèses amis, scolarité et loisirs pour organiser sa vie quotidienne autour du produit. La consommation de cannabis peut plus généralement, entraîner un certain nombre de troubles psychiques comme l'anxiété, les crises de panique et favoriser la dépression.

Elle peut aussi parfois provoquer l'apparition d'une "psychose cannabique" : il s'agit d'un désordre mental caractérisé par des hallucinations, des idées délirantes, nécessitant en urgence une hospitalisation en milieu psychiatrique.

Le cannabis est également susceptible de révéler ou d'aggraver les manifestations d'une maladie mentale appelée schizophrénie.

Des études récentes montrent que l'usage précoce du cannabis chez des jeunes de moins de 14 ans peut altérer les capacités cérébrales et amplifier les risques de dépendance.

Il modifie aussi la perception visuelle, la vigilance et les réflexes. Ainsi sous emprise du cannabis, la conduite automobile ou l'accomplissement de tâches nécessitant une pleine capacité d'attention (travail posté...) expose à des risques d'accident et de préjudices pour soi et pour autrui, le risque d'accident mortel sur la route pour soi et pour les autres est multiplié par 1,8 après une consommation de cannabis et après une prise conjuguée d'alcool et de cannabis ce risque est multiplié par 15.

C'est d'ailleurs parce que le cannabis présente des risques objectivés qu'aujourd'hui les deux tiers des Français sont défavorables à la dépénalisation. Ils savent

aussi que l'absence de sanction judiciaire a un effet incitatif sur la consommation puisqu'en France, la non-application de la loi aux usagers de cannabis s'est accompagnée d'une hausse continue de l'usage.

Au cours de votre mandat, avez-vous agi faire évoluer la législation en France ? Aujourd'hui quel rôle peut jouer la Mildt quant à l'évolution de cette législation ?

Ainsi que je l'ai précisé plus haut, la Mildt a contribué à améliorer la visibilité de la loi et à développer sa dimension pédagogique par la mise en place des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants.

L'objectif essentiel de la Mildt n'est pas de modifier la loi mais de s'appuyer sur elle pour faire baisser la consommation de drogues et ses dommages, notamment chez

les jeunes. C'est pourquoi le plan gouvernemental a mis en place des actions de prévention et de communication visant non seulement à rappeler dangerosité des drogues (campagne "Drogues ne fermons pas les yeux"), mais aussi à rappeler leur interdit avec la campagne "Si la drogue c'est illégal ce n'est pas par

hasard". Cette dernière campagne a rappelé que l'interdit contribue à se protéger des dangers sanitaires et sociaux des drogues. Elle avait par ailleurs pour but d'améliorer les connaissances des Français sur la loi, puisque selon un sondage réalisé préalablement, 49 % des personnes interrogées pensaient que fumer du cannabis à son domicile n'était pas interdit et 29 % pensaient qu'il en était de même pour l'héroïne et la cocaïne. En effet améliorer la connaissance du cadre légal participe à la prévention de l'usage illicite des drogues quand on sait que 39 % des jeunes de 17 ans qui ne consomment pas de cannabis disent ne pas le faire parce que c'est interdit. La signature de cette campagne visait à rappeler cet interdit et la protection qu'il apporte non seulement à soi-même mais aussi aux autres.

Cette campagne était aussi destinée aux parents et aux adultes dont on sait qu'ils sont les premiers acteurs de prévention des conduites à risque de leurs enfants. Les assises nationales "Parentalité et prévention" qui se sont tenues à la suite de cette campagne visaient à aider les parents à reprendre confiance en eux et à se réapproprier une parole porteuse de la règle. Elles ont permis de faire émerger les grandes lignes qui serviront de socle à la campagne sur la parentalité menée par la Mildt et l'Inpes en décembre 2010. Notre objectif n'est donc pas de modifier la législation mais de permettre à chacun d'avoir une



meilleure connaissance de la loi et de l'utiliser aussi en tant qu'outil de prévention qui donne des repères et fixe les limites.

Pensez-vous qu'une harmonisation des législations européennes est souhaitable et possible ?

Une harmonisation législative est difficile sur le principe mais en pratique il y a une convergence des approches en Europe. Il est intéressant d'observer les évolutions des politiques chez certains de nos voisins comme les Pays-Bas qui reviennent sur leur stratégie de tolérance, mais également le niveau des consommations et des dommages associés (overdoses) dans ces pays. La France est le pays d'Europe qui a le taux le plus bas d'usage de cocaïne et d'héroïne, le taux d'overdoses mortelles le plus faible et le taux de personnes substituées le plus important.

Dans quelle mesure la Loi de 1970 est-elle un obstacle à une politique de réduction des risques ?

La loi de 1970 ne crée aucun obstacle à la mise en place d'une politique de réduction des risques efficace. L'offre française de réduction des risques est une des plus importantes au monde et la France est le seul pays européen à en avoir inscrit le principe dans la loi. La France a choisi de mettre en place un dispositif particulièrement complet et compatible avec son objectif de prévention et d'interdiction des usages. Nous allons encore le renforcer.

En matière de réduction des risques la France est très bien dotée : Il existe 130 centres chargés de l'accompagnement, de l'aide et de la réduction des risques (Caarud), 500 centres ambulatoires spécialisés (Csapa) qui ont aussi dans leur mission obligatoire la mise en œuvre d'actions de réduction des risques, 130 000 personnes bénéficient d'un traitement de substitution, 15 millions de seringues sont distribuées.

Il se trouve que dans les années 1993-1995, quand l'échange de seringues et la substitution ont été généralisés, j'étais chargé de mission à la Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (devenue Mildt aujourd'hui) et que, sous l'autorité de Jean-Louis Langlais, j'ai contribué, avec d'autres à mettre en place ces dispositifs. En arrivant à la tête de la Mildt, j'ai continué à les défendre parce qu'ils ont été efficaces.

Ils ont en effet permis :

- de réduire de façon très importante les décès par overdoses liés à l'injection de drogues illicites (entre 100 à 200 en 2007, soit 4 à 5 fois moins qu'en Allemagne et 6 à 7 fois moins qu'au Royaume-Uni) ;

- de réduire de façon très importante les contaminations par le VIH des usagers de drogues : Entre 95 et 2008, le nombre des nouveaux cas de VIH est passé de 1 400 à 75 chez les usagers de drogue par voie intraveineuse, tout en permettant une meilleure prise en charge sanitaire de cette population ;

- de réduire de façon très importante l'usage d'héroïne (baisse de 75 % des infractions à la législation pour usage).

De manière plus générale, la politique déployée depuis 15 ans en matière de prise en charge des usagers de drogue incluant la réduction des risques place la France parmi les pays les plus efficaces.

Malgré une situation privilégiée au regard de celle d'autres pays européens, les pouvoirs publics continuent d'agir au travers du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les toxicomanies sur deux problèmes prioritaires : l'épidémie d'Hépatite C chez les usagers de drogues et la précarisation d'une frange de la population des usagers de drogues dépendants. En ce qui concerne l'épidémie d'hépatites C, le plan gouvernemental vise à améliorer le dépistage et la prise en charge (en soutenant le développement de tests de dépistage rapide non invasifs et l'utilisation de Fibroscan partout où cela est possible) et à renforcer l'accès aux seringues stériles. En ce qui concerne les usagers les plus en difficulté pour accéder au système de soins, des actions sont actuellement mises en œuvre pour répondre aux besoins des populations présentant un

risque particulier comme les femmes enceintes ou avec enfants, les personnes détenues ou sortant de prison. La loi de 1970 n'a jamais été un obstacle à la prise en charge sanitaire et sociale des usagers de drogues qu'elle favorise au contraire. De même, elle n'a jamais été un frein à la mise en œuvre de la politique de réduction des risques. Cette politique, inscrite dans la loi de santé publique de 2004, compatible avec l'interdiction de l'usage, est aujourd'hui l'une des plus efficaces au monde.

“La loi de 1970 n’a jamais été un frein à la mise en œuvre de la politique de réduction des risques”

Une plus grande appréhension à l'égard des produits psychoactifs

Tiphaine Canarelli / OFDT

Basée sur des entretiens menés fin 2008, la nouvelle édition de l'enquête Eropp, qui établit un baromètre de l'évolution des perceptions et des opinions des Français sur les drogues, montre une augmentation de l'adhésion des Français aux mesures prohibitives concernant les substances illicites.

Si l'observation des usages et des niveaux de consommation des produits psychoactifs au sein de la population générale est essentielle, il paraît également très pertinent de recueillir les perceptions et opinions des individus sur ce phénomène. C'est ce que propose l'OFDT à travers l'enquête Eropp (Enquête sur les représentations, opinions et perceptions sur les psychotropes) qui interroge régulièrement les Français sur la dangerosité des produits licites ou illicites, les craintes qu'ils suscitent et sur les principales actions publiques qui y sont liées (qu'elles aient été menées ou non). Réalisée à trois reprises en 1999, 2002 et 2008, Eropp repose sur l'interview téléphonique à domicile d'individus durant une vingtaine de minutes. Un échantillon représentatif de 2 300 personnes âgées de 15 à 75 ans a ainsi été questionné pour cette dernière édition entre les mois d'octobre et de décembre 2008.

Un danger pour l'entourage

Il ressort de cette nouvelle édition que la perception des Français a sensiblement évolué depuis 1999 puisqu'on note une plus grande appréhension à l'égard des produits psychoactifs et ce quel que soit leur statut légal (tabac et cannabis sont particulièrement concernés). Le stade à partir duquel les produits sont considérés comme nuisibles s'est d'ailleurs modifié et concerne davantage les usages occasionnels alors qu'auparavant les seuils journaliers étaient plus souvent cités.

S'ils sont plus hostiles aux produits, les Français le sont également davantage vis-à-vis de leurs utilisateurs puisque la grande majorité des sujets interrogés (84 % *versus* 73 % en 2002) estiment que les consommateurs - en particulier les héroïnomanes - représentent un danger pour leur entourage. Ils sont d'ailleurs moins nombreux qu'auparavant à considérer que ces usages sont liés à des difficultés familiales ou à une maladie (respectivement 43 et 24 % *versus* 52 et 41 % en 2002).

Comme en 1999 et en 2002, cet exercice témoigne également de l'attachement des Français aux mesures prohibitives concernant les substances illicites, avec notamment 85 % d'entre eux qui se disent opposés à la vente libre du cannabis (*versus* 75 % en 2002). Ils sont presque autant défavorables (70 % *versus* 65 % en 2002) à une "possible ouverture" telle qu'une autorisation de l'usage de cannabis sous certaines conditions (en maintenant l'interdiction dans certains cas, par exemple avant de conduire, ou pour les mineurs). Quant aux raisons qui fondent l'interdiction de la mise en vente libre du cannabis, les Français interrogés mettent très majoritairement en avant des arguments pragmatiques. Pour 76 % d'entre eux en effet, le cannabis est interdit en France "pour des raisons historiques" et il serait difficile aujourd'hui d'en faire de même pour l'alcool et le tabac. Pour 72 % Il semblerait de plus en plus opportun de légaliser le cannabis qui "provoquerait autant, voire plus de problèmes" que ces deux produits légaux.



Un soutien à la RdR moins massif

Le consensus à l'égard de l'obligation de soins pour les usagers de drogues illicites interpellés reste quant à lui très fort (89 % en 2008 *versus* 91 % en 1999) y compris pour le cannabis¹. D'autre part, le ralliement des Français aux principes généraux de la réduction des risques se maintient mais se révèle moins massif que lors de la dernière enquête. En 2008 en effet, 72 % d'entre eux contre 81 % six ans plus tôt partagent l'idée qu'il faut *"informer les consommateurs de drogues sur la façon la moins dan-*

gereuse de les consommer afin de diminuer les

risques pour leur santé". L'agrément en faveur

du dispositif central de la réduction des

risques, à savoir les traitements de substitution

aux opiacés, connaît également un recul

puisque 72 % des sujets interrogés y sont favo-

rables *versus* 82 % en 2002. Enfin, une des

¹ Ceci peut toutefois s'expliquer par le fait qu'une partie de l'opinion apprécie l'aspect coercitif et que l'autre considère que l'alternative thérapeutique permet d'éviter les poursuites judiciaires.

² Costes JM et al., "Dix ans d'évolution des perceptions et des opinions des Français sur les drogues (1999-2008)", *Tendances* n° 71, août 2010, OFDT

mesures les plus radicales de la réduction des risques, *"la mise à disposition de locaux et de matériel spécial"* pour les consommateurs d'héroïne, est franchement rejetée puisque 73 % s'y déclarent défavorables. Cette évolution vers une moindre acceptation de la réduction des risques en général est à mettre en regard avec le changement de la représentation des usagers d'héroïne vus plus souvent comme *"responsables"* de leur addiction que comme *"victimes"*.

Au total, cette nouvelle édition traduit un durcissement de la perception des Français à l'égard des drogues. Une évolution de l'opinion sur ces questions qui semble s'inscrire dans un mouvement plus global de société contemporaine puisque des enquêtes similaires à Eropp retrouvent des tendances comparables dans d'autres pays occidentaux².

Sondages : l'actualité confirme en partie les résultats d'Eropp

Deux sondages sont venus compléter récemment les résultats de l'enquête Eropp. Dans la continuité de ceux-ci, un sondage BVA pour *Les Inrockuptibles*, réalisé les 17 et 18 septembre par téléphone auprès d'un échantillon représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus, affirme que seuls 29 % des Français sont *"plutôt favorables"* à la dépénalisation des drogues douces, contre 66 % plutôt défavorables. Ce résultat est en léger recul par rapport à un sondage réalisé en 2001 : à la même question, posée par le même institut de sondage, ils étaient 34 % à répondre favorablement et 64 % à s'opposer à la dépénalisation. En 1996, ils étaient respectivement 26 et 67 %. 59 % des sympathisants de gauche se disent plutôt hostiles à la dépénalisation des drogues douces, contre 74 % des sympathisants de droite. Autre chiffre intéressant : alors qu'en 2001, 53 % des 18-34 ans se déclaraient plutôt favorables à la dépénalisation des drogues douces, ils ne sont plus que 30 % aujourd'hui, soit moins que la tranche d'âge 50-64 ans (35 %).

L'effet du débat sur les salles de consommation

Si ces résultats viennent confirmer ceux de l'enquête Eropp, ce n'est pas le cas concernant ceux d'un autre sondage réalisé en août par l'IFOP pour *La Lettre de l'Opinion*, selon lesquels 53 % des Français seraient favorables à l'ouverture des salles de consommation. Cette fois-ci, un clivage gauche-droite se dessine parmi les sondés : les sympathisants de gauche y sont favorables à 67 % et 33 % opposés ; les sympathisants de droite y sont favorables à 42 % et 58 % opposés.

Le débat qui s'est ouvert depuis 18 mois, largement relayé par les médias, explique probablement l'évolution importante notée par rapport aux résultats de l'enquête Eropp en ce qui concerne l'expérimentation de salles de consommation, puisque cette mesure était rejetée par 73 % des répondants fin 2008. Un signe que les opinions peuvent évoluer si les problématiques de la RdR sont réellement discutées dans l'espace public.

Un élément à rapprocher du communiqué d'Act Up-Paris publié après la parution des résultats de l'enquête Eropp : *"[Le président de la Mildt] Étienne Ataire voit dans les résultats de l'enquête Eropp un "lien avec la politique menée ces dernières années", et notamment les discours prohibitionnistes tenus sur les dangers des drogues. Pour une fois, nous ne le contredirons pas. (...) Si une institution comme la Mildt s'attelait à diffuser une information objective et dépassionnée sur la réduction des risques, la perception des Français en serait très différente"... - N.H.*

L'AFR ouvre le débat

Jimmy Kempfer

Les 14 et 15 octobre, à Montreuil (Seine-Saint-Denis), le grand rendez-vous des acteurs de la réduction des risques a prouvé que celle-ci a atteint sa maturité, s'inscrivant avec une évidente légitimité dans le paysage médico-social. Et, bien sûr, les débats sur la loi de 1970 y furent riches.

À défaut d'être le "syndicat de la RdR", l'Association française de réduction des risques (AFR) constitue un vaste mouvement fédérateur qui a su mobiliser, par-delà les clivages corporatistes et idéologiques, sur la base de thèmes pragmatiques et d'une actualité parfois brûlante. Si l'intérêt autour de la thématique d'une indispensable révision de la loi de 1970 fut unanimement partagé, l'actualité autour de la mise en place de lieux de consommation à moindres risques, plusieurs fois à la une de l'actualité et très commentée dans les médias, était sans doute le sujet le plus évoqué par le public des 3^{es} rencontres nationales de la RdR. Parallèlement, cet événement a fait ressortir combien il était indispensable de communiquer de manière dépassionnée et pragmatique afin de faire évoluer une opinion toujours fortement influencée par les clichés manichéens et les messages anxiogènes.

Au-delà du nombre de participants dépassant largement les prévisions (plus de 600), l'atmosphère fut réellement stimulante et, de mémoire de réducteur de risques, on n'avait jamais vu une aussi bonne ambiance. La qualité et la diversité des intervenants, notamment des élus, furent, en général, unanimement appréciées. Mais, surtout, nous avons vu apparaître une nouvelle génération de jeunes acteurs sociaux et d'intervenants professionnels en phase avec la réalité du terrain, issus de diverses cultures mais aussi de disciplines pointues, qui, peu à peu, imprime sa marque. Ils sont jeunes, enthousiastes, croient en ce qu'ils font, et surtout, sont souvent munis d'un bagage culturel et professionnel conséquent qui leur

permettra d'être pris au sérieux par les interlocuteurs institutionnels. La relève semble assurée.

Dépénaliser l'usage

Du côté des intervenants, il y eut aussi des moments forts. Ainsi, même si Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur sous Jospin, plaida de façon très convenue, et semble-t-il sans grande conviction pour une révision de la loi de 1970, voir un ex-ministre de la police adopter une telle posture est un événement en soi.

Dominique Voynet, maire de Montreuil, qui officia pour la plénière d'ouverture, souligna que la question d'une nécessaire révision de la loi n'est pas de droite ou de gauche, en rappelant les avancées notoires sous des gouvernements de droite. Bien que chaque gouvernement ait instrumentalisé la problématique des drogues, le débat ne doit pas être dépolitisé, au sens noble du terme, mais à tout prix être dépassionné. Dominique Voynet a insisté sur le poids de l'implication des personnes concernées pour faire bouger les pouvoirs publics et modifier la législation, et a clairement pris position en faveur d'une dépénalisation de l'usage des drogues, taclant au passage les messages de prévention totalement inadaptés de la Mildt et l'approche indifférenciée des drogues sans tenir compte des multiples usages. Elle a également souligné sa déception face à l'attitude "résignée" des pouvoirs publics vis-à-vis du deal de quartier et de ses nuisances, les spectaculaires et ponctuelles opérations "coup de poing" s'avérant improductives. Si son intégrité et sa générosité sont reconnues et appré-



ciés, elle a toutefois fait tousser nombre de participants en affirmant qu'il était évident que la disponibilité des drogues n'a rien à voir avec l'usage.

Pragmatisme belge

La ministre belge de la santé ayant été empêchée, Serge Carabin, le directeur belge de la santé, la remplaça. Son discours fut réellement étonnant pour une telle fonction. Il n'a pas une seule fois prononcé le mot "toxicomane", ce stigmatisant mot fourre-tout qui pèse et imprègne si lourdement de tout son poids mortifère la dialectique française dès qu'il est question de drogues. Il a rappelé que la politique des drogues en direction des consommateurs doit être une politique de santé dans laquelle la RdR doit travailler en totale complémentarité avec le soin et la prévention, soulignant qu'il était fondamental de différencier les produits, les modes d'usage et de distinguer les usages expérimentaux, ponctuels, récréatifs, les dépendances... et non pas selon les critères licite/illicite. Et si pragmatisme et non jugement sont essentiels, il convient également de mettre l'utilisateur face à ses responsabilités vis-à-vis de lui-même et d'autrui. Lui aussi a souligné combien il était indispensable de travailler à obtenir une meilleure adhésion de l'opinion publique vis-à-vis du rôle de la RdR, trop souvent perçue comme incitatrice.

L'intervenant suivant, Jean-Marie Le Guen, député socialiste et adjoint au maire de Paris chargé de la santé publique sut captiver l'auditoire par sa fougue. Assez paradoxalement, il évoqua peu la loi de 1970, estimant le cadre juridique suffisant pour mener à bien son projet de "salles de consommation supervisées". Les termes de "toxicomane" et d'"addiction" émaillèrent son discours. Bien qu'il plaîdât pour que la lutte contre les addictions soit un combat sanitaire et non pas un combat moral, nombre de participants l'eussent volontiers informé qu'ils ne se reconnaissaient aucunement dans son discours. La dépendance, la toxicomanie et plus encore l'injection ne concernent qu'une petite minorité des consommateurs de psychotropes. Mais, pris par ses obligations, le paladin dû partir dès la fin de son intervention.

L'aberration de l'article L 3421

Jean-Pierre Couteron, président de l'Anitea, ne résista pas au plaisir de rappeler que dès 1994 l'Anit avait appelé à une révision de la loi de 1970. Il a subtilement expliqué comment la loi de 2004 sur la santé publique avait renforcé les prérogatives de la loi de 1970 avec un nouveau prétexte : la lutte contre la maladie et les dépendances. Et aux yeux de certains, le simple fait de discuter le bien fondé de ces généreuses intentions peut faire passer pour un corrupteur de la jeunesse. Cette loi a-t-elle

jamais protégé quelqu'un des risques de l'usage ? Est-il possible d'éduquer sans culpabiliser ceux qui ont recours à des plaisirs "illicites", le sentiment de culpabilité n'étant jamais thérapeutique ? Jean-Pierre Couteron souligna que de récentes législations sur le tabac et l'alcool ont tenté de limiter l'accès en l'encadrant sans stigmatiser l'utilisateur mais en jouant sur les prix, circonstances, espaces de consommation... Et ne se gêna pas pour rappeler que le danger lié au trafic est bien plus élevé que celui lié à la consommation, au vu des dégâts sociaux et des morts et blessés.

Au risque de déplaire aux "ultralibéraux", il affirma que ne pas encadrer les consommations serait "démagogique", celles-ci l'ayant toujours été – par la religion, la tradition ou divers rites sociaux.

Et de rappeler le fonctionnement de notre société d'hyperconsommation et l'incidence de la loi de 1970 sur la désirabilité du produit, cette loi consistant souvent, finalement, à tendre la main à quelqu'un qui ne peut la saisir. Mais, surtout, Jean-Pierre Couteron dénonça l'aberration de l'article L 3421 de la loi de santé publique qui punit "l'incitation et la provocation à l'usage même si elle n'est pas suivie d'effets", occultant la responsabilité d'une société qui valorise l'hyper usage, sans parler du terme d'"addict" auquel la pub donne une connotation glamour et fun. Cet article est une intolérable épée de Damoclès qui peut sanctionner toute initiative, toute information objective, comme l'ont montré quelques procès et affaires récentes.

En légitimant les discours caricaturaux confondant prévention avec rappel à la loi et sanctions, la loi de 1970 a contribué à déconsidérer pour longtemps tout discours officiel au sujet des drogues aux yeux des principaux concernés : les usagers.

Déni de réalité

Olivier Bernard, président de Médecins du Monde, expliqua que la loi de 1970 devrait être abolie car elle est à l'origine d'un "déni de la réalité" de l'usage et de la stigmatisation des consommateurs, preuve de sa déconnexion d'une analyse générale et pragmatique du contrôle des drogues démontrant combien l'interdiction stimule l'offre et la demande...

De nombreux autres encore prirent la parole pour réclamer eux aussi une révision complète de la loi de 1970 et l'abolition de l'interdiction de l'usage de drogues en privé.

Mais combien sont-ils ainsi à être concernés par le fameux déni de réalité ? Dans ce cas, nous les informons que dans la plupart des cités, lieux festifs et autres, les drogues sont en vente libre depuis belle lurette.

Répression de l'usage : vents contraires en Europe

Olivier Doubre

Depuis plus d'une décennie, la tendance sur le Vieux Continent est de ne plus emprisonner pour simple usage de drogues. Mais un raidissement des politiques s'est fait récemment sentir dans certains pays.

Pénaliser l'usage de drogues est-il efficace contre la consommation de stupéfiants, en particulier des plus jeunes ? Emprisonner les consommateurs sert-il vraiment à quelque chose ? Des sanctions sévères ont-elles réellement un effet dissuasif tendant à protéger la santé des jeunes Européens ? Depuis les premières mesures de prohibition des stupéfiants – et de leur usage – apparues un peu partout en Europe au début du XX^e siècle, le recul devrait être suffisant pour pouvoir répondre à ces questions. Et pourtant, nombre de préjugés idéologiques et passionnels continuent d'empêcher, dans la plupart des pays européens, de mener un débat serein et démocratique sur cette question. Or depuis plusieurs décennies, toutes les études constatent que la répression de l'usage n'a que peu d'incidence sur la consommation effective de stupéfiants, voire qu'elle a des conséquences néfastes sur la santé des usagers et, davantage encore, en termes de criminalité organisée.

L'exemple de Christiania

Le Danemark, pays européen plutôt progressiste en la matière, a récemment fourni un exemple des paradoxes qui interviennent lorsque les pouvoirs publics prennent des décisions spécifiques visant directement à lutter contre l'usage et la détention à des fins de consommation personnelle. En effet, en 2004, l'une des premières mesures prises par les "libéraux-conservateurs", tout juste vainqueurs aux élections, a été le démantèlement du célèbre quartier de Christiania à Copenhague où la revente à des fins d'usage personnel de cannabis était tolérée depuis plusieurs décennies.

Le résultat ne s'est pas fait attendre. Alors que la "scène" du cannabis était jusqu'alors concentrée dans ce quartier périphérique, le porte-parole de la police de la capitale danoise a dû, amer, reconnaître à peine quelques mois plus tard : *"Le marché s'est étendu dans tout Copenhague, le rendant beaucoup plus difficile à contrôler et de nouveaux acteurs sont arrivés sur le marché, entraînant avec eux plus de criminalité, plus de drogues et des armes."* Cet engrenage constaté alors au Danemark est pourtant connu et bien documenté depuis de nombreuses années dans d'autres pays de l'Union européenne, mais le débat sur l'usage de drogues est à ce point porteur de passions, facilement exploitables électoralement, qu'il est très difficile d'avoir une approche rationnelle de la question.

Amendes et sanctions "administratives"

Néanmoins, une tendance forte existe sur le Vieux continent depuis plus d'une décennie : ne plus emprisonner pour simple usage de drogues (ou détention à des fins de consommation personnelle). Peu à peu, un grand nombre d'États européens ont compris que l'incarcération des usagers de drogues, outre son coût très élevé pour les budgets des États, n'avait que des conséquences néfastes, tant en termes de santé publique (contaminations en prison de maladies infectieuses notamment) qu'en termes de sécurité publique, les simples usagers emprisonnés ayant toutes les chances d'entrer en contact avec une criminalité bien plus dangereuse et organisée. On note donc une évolution lente mais certaine chez nombre d'États de l'Union



européenne cherchant à éviter les peines privatives de liberté dans le cas de poursuites pour usage simple ou, selon chacune des législations nationales, détention de stupéfiants à des fins de consommation personnelle. Il convient toutefois de rappeler que dans tous les cas, les Conventions des Nations Unies obligent les pays signataires à interdire la consommation de stupéfiants, “à des fins autres que médicales ou scientifiques”. Mais elles leur laissent le choix du type de sanctions – ce qui explique les différences de traitements des usagers de drogues d’un pays à l’autre – en dehors du trafic, dont la répression sévère s’applique sur tout le continent.

La première grande différence apparaît entre les États qui considèrent l’usage simple de stupéfiants comme une infraction pénale à part entière (ceux-ci sont au nombre de sept : France, Chypre, Finlande, Grèce, Luxembourg – sauf pour le cannabis –, Suède et Finlande) et ceux qui n’interdisent pas directement l’usage en tant que tel, mais plutôt les actes préparatoires à celui-ci, en particulier la détention. Chez ces derniers, les législations font généralement la différence entre la détention à des fins d’usage personnel (en reconnaissant ou non une quantité maximale) de celle en vue de la revente ou du trafic proprement dit.

Dans au moins sept de ces États, tout en interdisant la détention d’une petite quantité à des fins d’usage personnel, les sanctions encourues – hors circonstances aggravantes, telles l’usage en public, devant ou avec des mineurs, ou en cas de récidive – ne sont pas des “peines privatives de liberté”, mais de simples amendes ou des

sanctions dites “administratives” (telles le retrait du permis de conduire ou un avertissement lorsqu’il n’y a pas récidive). C’est le cas en République tchèque, en Espagne, au Portugal et en Italie (lire encadré) pour l’ensemble des stupéfiants, et, pour le seul cannabis, en Irlande, au Luxembourg et en Belgique. Enfin, en Allemagne, en Autriche et en Hongrie, les dispositions adoptées au cours de la dernière décennie laissent une plus grande marge d’appréciation aux autorités judiciaires, en leur donnant la possibilité de ne pas prononcer de peines d’emprisonnement.

Incarcérations : la Suède et la France en pointe

Il apparaît donc clairement que la plupart des pays tendent à éviter d’incarcérer les usagers de drogues. Toutefois, deux États continuent de privilégier une conception essentiellement répressive de l’usage simple de stupéfiants, sans hésiter à prononcer des peines d’emprisonnement contre des usagers qui ne sont pourtant pas poursuivis pour trafic : la Suède et la France. Dans le cas de la Suède, la politique suivie à l’encontre de l’usage simple est sensiblement aussi sévère que celle de l’Hexagone, bien que le pourcentage de consommateurs dans la population soit nettement inférieur.

Or, en France, où l’on sait le nombre élevé de consommateurs, notamment chez les jeunes et en particulier de cannabis, le nombre d’interpellations pour usage simple ou détention-acquisition (c’est-à-dire le délit correspondant à l’achat de petites quantités de stupéfiants) s’élevait à environ 120 000 en 2007. Surtout, chiffre peu

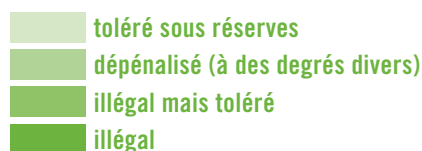
Italie : sanctions administratives et entraves à la RdR

L’Italie est souvent présentée comme un des pays ayant dépenalisé l’usage, suite à un référendum durant les années 1990. Si l’usage de drogues n’est certes plus un délit, il reste passible de sanctions dites “administratives” – assez lourdes. D’abord, les usagers interpellés subissent généralement de longues gardes à vue – plusieurs sont morts ces dernières années faute de soins durant ces enfermements pouvant aller jusqu’à 48h. Ils se voient ensuite signifier le retrait de leur permis de conduire pour au minimum trois mois. Pour le récupérer commence alors un véritable parcours du combattant : tests urinaires à répétition, avis de médecins spécialisés et de psychologues. Le tout aux frais de l’usager. Quand ils ne sont pas condamnés à une amende en sus.

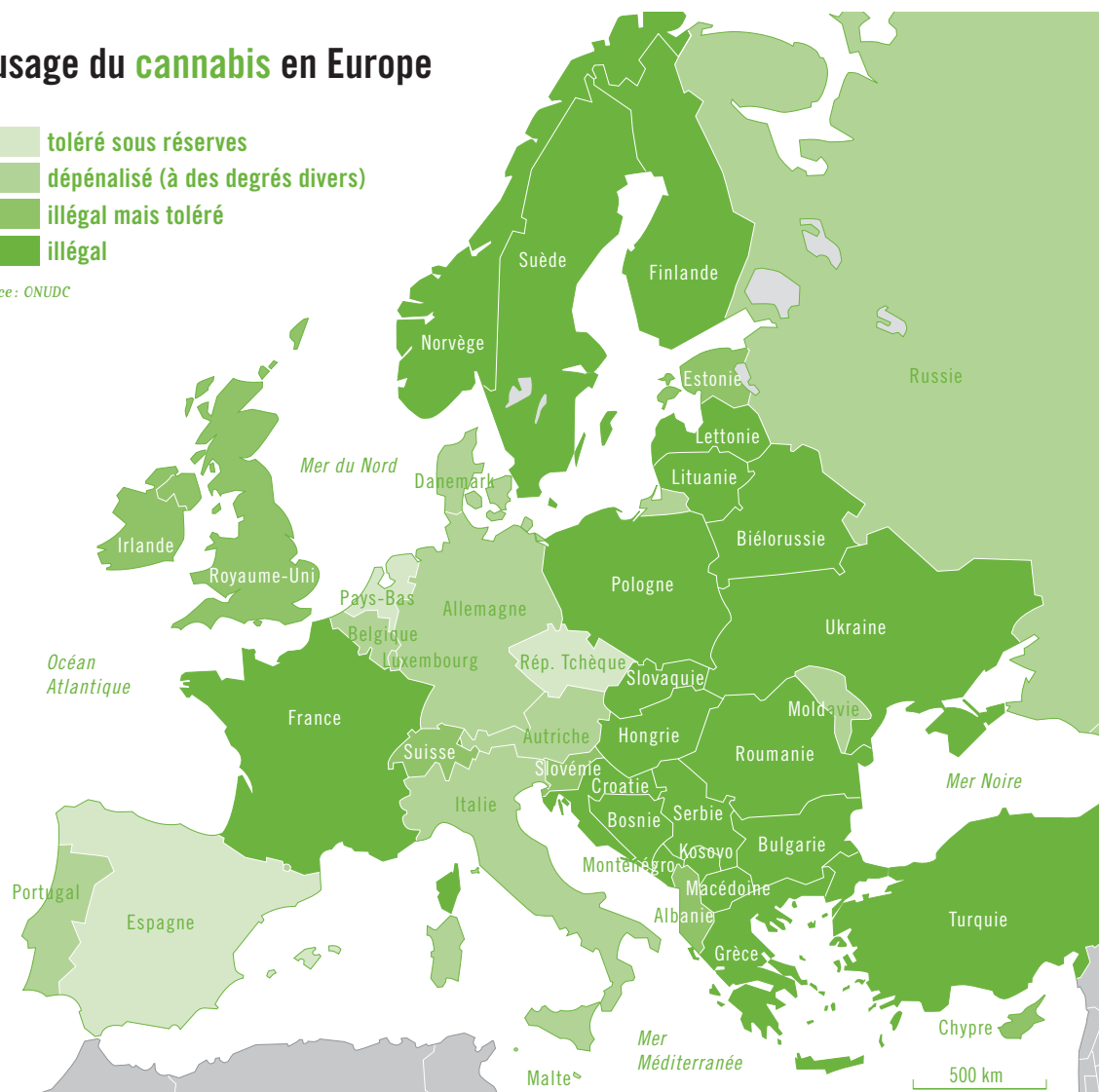
Portugal : une dépenalisation plutôt réussie

Depuis la loi du 30 novembre 2000, l’usage, l’acquisition et la détention pour usage personnel n’est plus un délit au Portugal. Pour *tous* les stupéfiants. L’usage reste illégal mais les usagers interpellés sont relâchés et ont 72 heures pour se rendre eux-mêmes devant une “commission de dissuasion de l’usage” (hors cadre pénal). Composée de psychologues, d’un juriste, d’assistants sociaux, celle-ci assure un contact avec l’usager, lui propose d’intégrer un “groupe de motivation” s’il n’est pas prêt à l’abstinence, ou un traitement de substitution. La condamnation à une amende se fait en dernier recours, en cas d’infractions ultérieures répétées. Si les grandes villes du pays ont leurs “scènes” de deal et de consommation, le Portugal peut se targuer d’avoir l’un des taux de consommateurs les plus faibles d’Europe, en baisse depuis dix ans, date de l’adoption de la loi.

L'usage du cannabis en Europe



source : ONUDC



connu, mis en évidence par une étude¹ menée par la chercheuse Marie-Danièle Barré pour le Cesdip, le centre de recherches du ministère de la Justice, le nombre des condamnations pour usage simple en France, en hausse constante depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1970, s'élevait en 2005 à 13 104, dont plus de 1 500 condamnations à de la prison ferme (y compris avec sursis partiel). Mais si l'on ajoute celles pour détention et acquisition, soit 12 564, dont 5 271 ont donné lieu à des peines de prison (avec, parfois, sursis partiel), on peut conclure que plus de 6 500 personnes non trafiquantes sont passées par les prisons françaises en 2005 pour la seule raison qu'elles consommaient des drogues.

Les coffee-shops sur la sellette

Enfin, il faut évidemment évoquer le cas particulier des Pays-Bas où, contrairement à une croyance bien ancrée en Europe, la possession de stupéfiants n'est pas dépénalisée. En fait, seule une tolérance s'applique pour les quanti-

tés inférieures à cinq grammes de cannabis : dans ce cas, une directive du conseil des procureurs néerlandais prévoit la non-application des sanctions. Enfin, la vente et la détention (donc l'usage) de cannabis dans les fameux coffee-shops ne sont pas poursuivies si l'établissement remplit des critères précis : pas de vente aux mineurs, aucune drogue dure, pas de "nuisance publique", pas de publicité, etc.

Mais les démocrates-chrétiens, victorieux des élections de juin 2010, ont annoncé vouloir réduire le nombre de coffee-shops et surtout les interdire aux étrangers. D'après certains militants de la réduction des risques aux Pays-Bas, ce changement de politique risquerait d'entraîner à la fois des trafics autour des coffee-shops avec les étrangers qui continueraient à venir nombreux en Hollande mais aussi une augmentation des interpellations et des poursuites pour usage et détention de cannabis.

¹ "La répression de l'usage de produits illicites : état des lieux", Marie-Danièle Barré, Cesdip, "Études et données pénales", n° 105, 2008 (source : ministère de la Justice, statistiques des condamnations, toutes juridictions, mise en forme Cesdip/MDP)

La montée en puissance des antiprohibitionnistes

Nestor Hervé / Pistes

Face à la faillite de la "guerre contre la drogue", l'idée de décriminaliser l'usage de drogues fait son chemin. Et ils sont de plus en plus nombreux, notamment en Amérique latine et dans les pays anglo-saxons, à aller plus loin, en préconisant la légalisation du cannabis, voire de toutes les drogues. Alors qu'en France le sujet paraît encore tabou, un tour d'horizon au-delà de nos frontières s'imposait.

Décriminaliser la possession et l'usage de drogues ? En France, cette question peine à s'imposer dans l'espace public. Et les accusations d'irresponsabilité envers ceux qui la posent ne sont jamais loin. Pourtant, en juillet, l'ensemble des experts internationaux de la lutte contre le sida ont signé la Déclaration de Vienne, un appel pour une "réorientation complète" des politiques en matière de drogues (lire page 23). Et en octobre, lors de la 65^e assemblée générale de l'ONU, Anand Grover, un expert des Nations unies en matière de droits de l'homme, appelait à une refonte totale de la politique internationale sur les drogues. Mesure phare de ces deux appels : la décriminalisation.

Faillite de la guerre à la drogue

Les arguments étayant ces prises de position sont multiples : santé des usagers, droits de l'homme, constat de faillite de la guerre à la drogue... Pour rappel, quelque 30 000 décès par an seraient liés à l'usage d'héroïne en Russie (pays où la RdR n'a pas droit de cité), et environ 28 000 personnes sont mortes en quatre ans au Mexique dans les affrontements liés au trafic de la drogue. Pire encore : largement financé par ce trafic, le crime organisé devient "une menace globale" pour la stabilité internationale, selon l'Onudc, qui s'alarme, dans un rapport publié en juin, de voir les gangs mexicains nouer des liens directs avec la Camorra napolitaine et étendre leurs ramifications jusqu'au Liban. Dans le Sahel, le passage vers l'Europe de la cocaïne en provenance d'Amérique latine alimente déjà les noyaux islamistes qui se réclament d'Al-Qaïda. Autre exemple plus près de nous : le

crime organisé tenterait aussi de miner les efforts de la Serbie pour adhérer à l'Union européenne.

Mais si l'on veut bien se pencher sur une éventuelle évolution de la législation sur les drogues, encore faut-il s'interroger sur quelles bases : Décriminaliser ou légaliser ? Quelles quantités ? Pour un usage médical ou récréationnel ? Le cannabis ou tous les produits illicites ? Avec quels systèmes de contrôle ?

L'"exemple" américain

Le sujet est vaste, comme l'illustrent les différentes législations adoptées aux États-Unis, qui d'ailleurs n'arrêtent pas d'évoluer : début novembre, l'Arizona a été le 15^e État américain à légaliser le cannabis à des fins médicales. Le District de Columbia, où se trouve Washington, a également voté une loi en ce sens au mois de mai, qui devrait entrer en application début 2011. Treize États (pas toujours les mêmes) ont quant à eux décriminalisé la possession de cannabis, possession qui reste néanmoins illégale au niveau fédéral...

Mais la Californie est bien sûr l'État qui cristallise le débat. Organisé le 2 novembre à l'occasion des élections de mi-mandat, le référendum sur la légalisation complète de la consommation, de la culture et du commerce du cannabis a été rejeté par 55 % des électeurs. Ce qui ne décourage pas Ethan Nadelmann, de la Drug Policy Alliance, pour qui "il y a désormais une vraie légitimation du débat". Et le millionnaire Richard Lee, à l'origine du référendum, a annoncé qu'il retenterait sa chance en 2012.

Ils ont en effet quelques raisons d'être optimistes : selon un sondage effectué une semaine avant le référendum

californien, près d'un Américain sur deux se dit favorable à la légalisation de la marijuana (46 %, contre 50 % qui y sont opposés, avec une marge de 5 % d'erreur). Or, en 2000, seuls un tiers des sondés se prononçaient en faveur de la légalisation...

L'avis des pays en "première ligne"

Cette proposition de légalisation du cannabis en Californie a provoqué des réactions partagées en Amérique latine. *"Comment pourriez-vous expliquer à quelqu'un dans la montagne colombienne que cultiver du cannabis est illégal et qu'on va détruire sa récolte si c'est légal de le consommer aux États-Unis ?"*, s'est par exemple interrogé le nouveau président colombien, Juan Manuel Santos. Mais celui-ci a aussi déclaré soutenir l'appel du président mexicain Felipe Calderon à un débat sur la légalisation des drogues : *"Nous entrons dans une ère du trafic de drogues où chacun doit avoir ce type de réflexion. Le président Calderon a raison d'appeler à cette discussion, sans présupposer être en accord ou pas avec le choix de la légalisation."*

Car (et ça n'a rien d'une coïncidence) les pays d'Amérique latine, en première ligne dans la "guerre contre la drogue", le sont aussi sur la question de la décriminalisation : en août 2009, le Mexique a décriminalisé la possession pour "usage personnel" jusqu'à 5 grammes de

marijuana, un demi-gramme de cocaïne, 50 mg d'héroïne, 40 mg de méthamphétamine et 0,015 mg de LSD. La Colombie a fait de même, et la Cour de justice argentine a déclaré que les poursuites pour usage personnel étaient inconstitutionnelles.

Surtout, bon nombre de personnalités sud-américaines de premier plan se prononcent en faveur d'une légalisation des drogues, à l'instar de Fernando Henrique Cardoso (président du Brésil de 1995 à 2002), César Gaviria (président de Colombie de 1990 à 1994), Ernesto Zedillo (président du Mexique 1994 à 2000) et plus récemment Vicente Fox (son successeur à la tête du Mexique de 2000 à 2006), ou du nouveau prix Nobel de littérature et ex-candidat à la présidence du Pérou Mario Vargas Llosa.

L'ancien chef du gouvernement espagnol, Felipe Gonzalez, prône lui aussi une légalisation des drogues à l'échelle mondiale pour en finir avec les meurtres liés au trafic de stupéfiants, tout en reconnaissant qu' *"aucun pays ne pouvait prendre cette décision de manière unilatérale sans que cela coûte extrêmement cher (politiquement) à ses dirigeants"*.

Une tradition anglo-saxonne

Légaliser toutes les drogues ? Certains n'hésitent pas à le préconiser, à l'instar de l'Américain Thomas Feiling, dont le livre *Cocaine Nation. How the White Trade Took Over the World*, publié en juin chez Pegasus, est ➔

L'alcool, un argument ?

Aux États-Unis, la comparaison s'impose : l'époque de la prohibition de l'alcool (instituée au niveau fédéral en 1919, elle fut abolie en 1933) est restée gravée dans les mémoires. Et certains rapprochements avec les effets de la guerre à la drogue sont troublants : montée en puissance du crime organisé, coût financier exorbitant pour l'État, cécités voire décès liés à l'usage de produits frelatés et non contrôlés — même s'il convient de ne pas oublier, à l'inverse, le grand nombre de troubles hépatiques et pancréatiques évités à l'époque —, décalage entre législation et pratiques couramment admises nourrissant un mépris de la population envers des responsables politiques jugés hypocrites... le tout durant une autre crise économique célèbre !

Dernier rapprochement : à l'époque, certains États avaient aboli la prohibition de l'alcool avant que le gouvernement fédéral ne les suive. Mais le débat sur la décriminalisation, voire la légalisation des drogues s'appuie aussi sur des comparaisons beaucoup plus récentes, comme le montre par exemple une étude parue récemment dans le *Lancet*, selon laquelle l'alcool est plus nocif que les drogues illégales comme l'héroïne ou le crack si l'on tient compte de ses effets autant sur les individus que sur l'ensemble de la société*.

Les membres d'une commission scientifique britannique indépendante ont élaboré un système évaluant la nocivité des drogues sur le corps humain mais également d'autres facteurs comme le coût de leur usage pour le système de santé ou le système carcéral. Ainsi, sur une échelle de dangerosité de 0 à 100, l'alcool est évalué à 72, l'héroïne à 55 et le crack à 54. Cocaïne (27), tabac (24) et cannabis (20) arrivent loin derrière. Et les auteurs de l'article (dont le premier signataire, David Nutt, occupait le poste de conseiller du précédent gouvernement sur les drogues avant sa démission en 2009) de noter que leurs résultats ne sont guère corrélés avec la classification des stupéfiants en vigueur au Royaume-Uni. Et même si l'étude peut sembler un tantinet simplificatrice, la puissance de ces chiffres reste indéniable.

De son côté, le ministère de la santé thaïlandais, pays où la consommation d'alcool a été multipliée par douze en quarante ans, propose d'imposer une réglementation obligeant les fabricants de boissons alcoolisées à apposer sur les bouteilles des messages illustrés sur les dangers de l'alcool, à l'image de ceux imprimés sur les paquets de cigarettes. Les thèmes des photographies : Accident de la route, suicide, violences conjugales...

* Nutt DJ et al., "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis",

The Lancet, 2010, 376, 9752, 1558-65, 2010

un solide argumentaire sur les multiples effets contreproductifs de la prohibition de la cocaïne, et sur l'intérêt d'envisager sa légalisation... Un livre qui a bénéficié de critiques favorables dans une bonne partie de la grande presse anglo-saxonne.

Le thème de la prohibition des drogues est en effet beaucoup plus médiatisé aux États-Unis et au Royaume-Uni qu'en France, et ce de longue date. On peut y voir une influence de la pensée libérale, à l'image de la distinguée revue *The Economist*, qui plaide régulièrement pour une évolution des politiques anti-drogue. Mais comme l'a montré le débat sur la légalisation du cannabis en Californie, les motivations des pro et des antiprohibitionnistes sont variées, complexes, voire paradoxales : la California Cannabis Association, par exemple, craignait que le vote de la légalisation rende plus difficile l'obtention de cannabis thérapeutique, en créant une approche "chaotique" de la régulation. L'occasion de rappeler que les usagers ne sont pas forcément partisans de la légalisation, tandis que les partisans de la légalisation ne sont pas forcément des usagers — loin de là.

Outre-Manche, par exemple, certains scientifiques, responsables de la police, avocats, politiques, voire hommes d'affaires n'hésitent pas à prendre parti contre la prohibition. Et quand le *Guardian*, autre titre phare de la presse britannique, situé pour sa part au centre-gauche, signe

¹ *Guardian* du 18 août 2010 un éditorial¹ préconisant comme "un bon début"

une décriminalisation de l'usage, c'est en s'appuyant sur "l'exemple portugais" (lire p. 18) mais aussi sur les prises de position de personnalités britanniques.

Un autre phénomène vient par ailleurs confirmer un renforcement du mouvement antiprohibitionniste dans les pays anglo-saxons : la création d'associations, de think-tank, voire de lobbies dédiés à cette cause, à l'instar de l'Association nationale de l'industrie du cannabis (NCIA), qui entend représenter les intérêts des industriels du secteur et des consommateurs et influencer depuis Washington les politiques fédérales, ou de l'ONG anglaise Transform, qui ambitionne d'explorer les alternatives à la prohibition (lire encadré).

Idées dangereuses

Si la décriminalisation de l'usage est une idée qui paraît en passe de recueillir un consensus assez large, nul doute que la légalisation, elle, reste un concept beaucoup plus controversé. Certains y voient le prototype de la "fausse bonne idée", de surcroît irréalisable.

"Rendre l'usage de toutes les drogues légal" était justement l'un des thèmes du stimulant "Festival des idées dangereuses" organisé en 2009 en Australie, à l'Opéra de Sydney ? un signe que le débat a aussi atteint l'autre côté de la planète. Mais, finalement, l'idée la plus dangereuse ne serait-elle pas de poursuivre aveuglément la "guerre à la drogue" ?

Légalisation, mode d'emploi

La légalisation des drogues est un domaine peu exploré, qui tient parfois du fantasme ou de l'utopie - sans compter qu'elle est inenvisageable dans le cadre des règles internationales actuelles. L'association Transform*, une ONG britannique, a pourtant cherché à imaginer comment elle pourrait être mise en œuvre. Paru en 2009, *After the War on Drugs: Blueprint for a Regulation* propose des modèles de régulation pour chaque drogue illicite, accompagnés des principes et des méthodes pouvant permettre de les appliquer. "La régulation des drogues n'est pas une avancée dans le noir impensable et politiquement irréalisable, arguent les auteurs de ce guide, mais une approche sensible et pragmatique pour contrôler la production, l'offre et l'usage des drogues."

"Basés sur des régimes de licence et d'organisation courants et qui ont fait leurs preuves", les modèles développés vont de la prescription médicale (comme pour les TSO), à la vente libre (comme pour le café), en passant par la vente en pharmacie, la vente sous licence et celle appliquée aux débits de boisson. Sont aussi détaillés les systèmes de contrôle nécessaires : au niveau de la production, les auteurs proposent de se baser sur les systèmes de production légale déjà existants, qu'il s'agisse d'opium, de coca ou de cannabis, en les développant avec précaution.

La régulation de la drogue permettrait aussi, selon les auteurs, de mesurer et de réguler l'offre de manière constructive, et de mettre en place des réponses flexibles qui permettraient à la fois de décourager progressivement les usagers d'utiliser des produits plus dangereux et d'écarter les criminels du marché de la drogue. D'autre part, le contrôle de la qualité des produits pourrait s'appuyer sur des standards établis afin de minimiser les risques liés à l'usage.

Les auteurs étudient également la manière dont les prix, le conditionnement, les points de vente, les restrictions de ventes (aux mineurs par exemple) ou les licences pourraient être régulés.

La seconde partie de l'ouvrage explore la manière dont un système régulé pourrait être élaboré et progressivement mis en place, ainsi que bénéfices sur la réduction des risques liés à l'usage de drogues qui pourraient en découler. "Il ne s'agit pas d'une expérimentation radicale, estimait Stephen Rolles, l'auteur principal de l'ouvrage, lors de la dernière conférence de l'IHRA, à Liverpool. Les gouvernements régulent presque tous les produits dangereux. L'expérimentation radicale, c'est la prohibition et la

* www.tdpt.org.uk guerre à la drogue."

Pour une “réorientation complète” des politiques en matière de drogues

L'APPEL DES EXPERTS

Rendue publique en juillet à l'occasion de la XVIII^e Conférence mondiale sur le sida, la “Déclaration de Vienne” est un plaidoyer argumenté lancé par la communauté scientifique internationale en faveur de politiques basées sur des données scientifiques, incluant la décriminalisation de l'usage de drogues.

Rédigée par une équipe de spécialistes internationaux parmi lesquels **Michel Kazatchkine** (directeur général du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme), **Julio S.G. Montaner** (alors président de la Société internationale sur le sida) ou **Don C. Des Jarlais** (directeur du groupe de recherche internationale Center for Drug Use and HIV Research), la déclaration officielle de la XVIII^e Conférence mondiale sur le sida, qui s'est tenue à Vienne en juillet, a aussi reçu le soutien de la Prix Nobel de médecine **Françoise Barré-Sinoussi** et du directeur du Thai AIDS Treatment Action Group, **Paisan Suwannawong**.

Cette déclaration constitue un engagement solennel de la communauté scientifique internationale, qui demande que “l'on reconnaisse les limites et les préjudices de la prohibition des drogues et réclame une réforme des politiques en matière de drogues afin d'éliminer les obstacles à la mise en place de régimes efficaces de prévention, de traitement et de soins du VIH”.

¹ Transcriptases n° 144, p. 4 à 7, disponible sur www.vih.org

Il s'agit de “décriminaliser les utilisateurs de

drogues, de multiplier les options de traitements de la toxicomanie fondés sur des données probantes et d'abolir les centres de traitements de la toxicomanie obligatoires et inefficaces”.

De plus, le texte en appelle au secrétaire général des Nations unies, Ban Ki Moon, afin qu'il “mette en place des mesures d'urgence visant à faire en sorte que les Nations unies – y compris l'Organe international de contrôle des stupéfiants – s'expriment d'une seule voix pour appuyer la décriminalisation des utilisateurs de drogues et l'adoption de stratégies de lutte antidrogue basées sur des données probantes”.

Dans le numéro de la revue *Transcriptases* consacré à la conférence de Vienne¹ sont publiés le texte intégral de la déclaration ainsi qu'une analyse dans laquelle France Lert estime que celle-ci “ne doit pas rester un acte symbolique mais au contraire constituer le point de départ d'une coalition”. Il est aussi possible de consulter – et de signer – la déclaration sur www.ladeclarationdevienne.com



Abonnement

Je souhaite m'abonner gratuitement à la revue *Swaps*

À retourner à l'association Pistes, Tour Maine-Montparnasse, BP 54, 75755 Paris cedex 15

nom

prénom

profession

organisme

adresse

code postal

ville

tél.

e-mail

Directeur de la publication
Didier Jayle

Rédacteur en chef
Gilles PIALOUX

Édition
Philippe PÉRIN

Comité de rédaction
Florence Arnold-Richez
Mustapha Benslimane
Catherine Brousselle
Tiphaine Canarelli
Isabelle Grémy
Marie Jauffret-Roustide
Jimmy Kempfer
France Lert
Vincent Pachabézien
Pierre Poloméni
Brigitte Reboulot
Marianne Storogenko
Agnès Sztal
Antonio Ugidos
Claudine Vallauri
Avec la collaboration de
Madeleine Jayle

Gestion
Amanda Baptista
Secrétariat, abonnements
Natalia De Oliveira

Réalisation graphique
Céline Debrenne
d'après une conception de
Sylvain Enguehard
Impression : Stipa / 4M
Dépôt légal : à parution
ISSN : 1277-7870
Commission paritaire : en cours

SWAPS
Tour Maine-Montparnasse
BP 54
75755 Paris cedex 15

Téléphone : 01 56 80 33 51
Fax : 01 56 80 33 55
swaps@pistes.fr
www.pistes.fr/swaps

Publié par l'association Pistes
(Promotion de l'information
scientifique, thérapeutique,
épidémiologique sur le sida),
qui édite aussi Transcritases
et www.vih.org

Avec la participation des
Centres régionaux
d'information et de prévention
du sida :



Avec le soutien
du laboratoire



Il n'est pas trop de deux numéros de *Swaps* pour marquer l'anniversaire des 40 ans de la loi de 1970, loi qui, entre autres, pénalise l'usage personnel de drogue sans faire de différence entre les produits. Quarante ans, deux numéros et cinq experts ! Cinq personnalités qui ont eu à diriger la Dgldt ou la Mildt et qui analysent pour *Swaps*, prospectivement ou rétrospectivement, les effets de la loi de 1970 sur leur propre exercice à la tête de l'organisme chargé de la lutte contre la toxicomanie en France. Avec par ordre d'apparition à l'écran interministériel **Monique Pelletier, Catherine Trautmann, Nicole Maestracci, Didier Jayle** (aujourd'hui directeur de cette publication) et celui qui est actuellement aux commandes de la Mildt, **Étienne Apaire**.

Cinq personnalités pour cinq points de vue mais un point commun : aucun, que ce soit sous un gouvernement de gauche ou de droite, n'a réussi à modifier cette loi quadragénaire. Comme le souligne Nicole Maestracci, "*la loi de 1970 n'est pas la source de tous les maux*". Certes, mais une source intarissable de tant de mots écrits, verbalisés, affichés, de campagnes, d'engagements militants...

Si une loi se mesure à son "efficacité", 160 000 personnes ont été interpellées en 2009 pour infraction à la législation sur les stupéfiants, dont 86 % concernaient un usage personnel et 90 % le cannabis, comme le révèle l'OFDT dans le dernier numéro de *Tendances*. Un chiffre multiplié par 60 en 40 ans ! Ce à quoi Étienne Apaire oppose, sans les chiffrer, le "*peu d'incarcérations pour usage*". Une étude du Cesdip indique pourtant que le nombre total des incarcérations fermes pour usage ou détention-acquisition se monte à près de 7 000 sur un an (lire p. 18).

Le fait que la loi de 1970 possède une "troisième voie", celle de l'alternative de soins à la sanction, ne doit pas masquer une pénalisation croissante de l'usage, qui atteint des niveaux jamais égalés. Bien que l'actuel président de la Mildt s'en défende, la loi de 1970 pose obstacle à la mise en place des politiques de réduction des risques efficaces. En tout état de cause sur le plan théorique, même si l'offre de RdR en France est l'une des plus élevées et que cette RdR est inscrite dans la loi de santé publique depuis 2004.

Peut-être qu'une part de la non-modification de la loi de 1970 trouve réponse dans les données de **l'enquête Eropp** que présente Tiphaine Canarelli (p. 13) : 85 % des Français se déclarent opposés à la vente libre du cannabis et 70 % défavorables à toute "ouverture" à l'usage. Une opposition qui justifie aussi un tour de planisphère. Où l'on voit que les grands pays de l'Union Européenne ont décriminalisé l'usage et que près d'un Américain sur deux est favorable à **une légalisation du cannabis** (p. 17 à 22)...

Malgré la qualité des débats organisés lors des rencontres de **l'AFR** (lire p. 15) et des Egus 2010, la France reste très en retard sur le débat autour de la pénalisation de l'usage. Suffisamment en tout cas pour que *Swaps* souhaite que les candidats-candidates déclaré(e)s ou non à l'élection présidentielle de 2012 se déclarent aussi sur l'évolution de la loi de 1970. Nous en reparlerons donc.

GILLES PIALOUX