



Contraventionnalisation ou
"forfaitisation délictuelle" des stupéfiants ?
Trois scénarios pour moderniser la politique
des drogues en France

Thierry CLAIR , Jean-Michel COSTES , Danièle JOURDAIN-MENNINGER ,
Romain PEREZ , Jacques YGUEL





LE
JOUR
D'APRÈS
THINKTANK · BI PARTISAN

lejourdapres.eu

lejourdapres.eu



Contraventionnalisation ou "forfaitisation délictuelle" des stupéfiants ? Trois scénarios pour moderniser la politique des drogues en France

Thierry CLAIR¹, Jean-Michel COSTES², Danièle JOURDAIN-MENNINGER³,
Romain PEREZ⁴, Jacques YGUEL⁵⁶

Cette note vise à analyser les justifications et les conséquences de la contraventionnalisation des stupéfiants (dont le cannabis), et à analyser les scénarios possibles de sa mise en œuvre. Son propos ne concerne ni la dépénalisation totale de l'usage des stupéfiants, ni leur légalisation, propositions qui ne sont pas à l'agenda du gouvernement nommé suite aux élections de mai et juin 2017⁷.

¹ Secrétaire National province, UNSA Police.

² Directeur de l'Observatoire des Jeux. Fondateur et directeur (1995-2011) de l'Observatoire des drogues et des toxicomanies.

³ Présidente de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives de 2012 à février 2017.

⁴ Economiste, coordinateur du Jour d'Après.

⁵ Chef de Pôle addictologie, Centre Hospitalier d'Avesnes

⁶ Le Jour d'Après adresse ses sincères remerciements à Renaud COLSON Maître de conférences, Université de Nantes) et à Jean-Pierre COUTERON (président de l'association France Addiction) pour leurs contributions actives au groupe de travail ayant produit cette étude.

⁷ Pour autant, certains auteurs de cette note sont convaincus qu'une modernisation véritable de la politique des drogues passe nécessairement par une régulation publique du marché des stupéfiants, et donc, à minima, par leur dépénalisation totale.

RÉSUMÉ

A l'heure où le gouvernement annonce une réforme des sanctions des infractions à la législation sur les stupéfiants, avec la généralisation des amendes et l'abandon des peines de prison, plusieurs scénarios de réforme se dégagent. Les uns relèvent de la contraventionnalisation réelle, et proposent de systématiser les contraventions forfaitaires de faible montant pour ce type d'infraction. Ce scénario doit permettre à la fois d'alléger significativement le travail des forces de sécurité et de la justice, et en même temps de marquer une dépenalisation relative de l'usage par rapport à la législation actuelle qui fait de celui-ci un délit.

Les autres scénarios reposent sur une vision beaucoup plus conservatrice de la promesse de campagne du Chef de l'Etat, en s'appuyant sur le maintien du délit d'usage, qui forme la pierre angulaire de la loi de 1970. La "forfaitisation délictuelle" propose ainsi un aménagement du cadre légal en place, permettant de faciliter le travail de verbalisation de la police et de la gendarmerie pour les interpellations les plus simples - sans leur interdire de placer en garde à vue les autres cas, et notamment les usagers pris en flagrant délit d'achat de stupéfiants.

Cette étude du Jour d'Après analyse trois scénarios, allant de la contraventionnalisation "réelle" à la forfaitisation délictuelle. Elle montre que le premier scénario (contraventionnalisation réelle) est aussi le plus ambitieux, offrant des avantages supérieurs:

- Il permet une véritable clarification de la politique pénale, utile tant aux usagers qu'aux pouvoirs publics. Il ouvre ainsi la perspective d'un assainissement de leurs relations, et en particulier des relations entre forces de l'ordre et usagers. Pour la justice, il s'accompagnerait de la disparition du contentieux usager, alors que la "forfaitisation délictuelle" se traduirait par un nombre de poursuites identiques.
- Il se traduirait, selon nos estimations, par un gain d'efficacité accru pour les forces de l'ordre -avec une hausse de 11% de leurs capacités d'intervention, contre 8% dans le cadre de la "forfaitisation délictuelle".
- Sur le plan budgétaire, aucun des scénarios ne permet de réaliser des économies substantielles, ou comparables aux revenus que dégagerait la taxation effective des échanges dans leur ensemble. Toutefois, le scénario de contraventionnalisation réelle induirait des économies supérieures, de l'ordre de 380 millions d'euros, contre 226 millions d'euros pour le scénario conservateur.
- Ces ressources devraient être allouées prioritairement au financement des politiques de prévention, comme le sont les recettes sur le tabac pour le financement du fonds tabac mis en place en 2017. Si l'intégralité des économies budgétaires réalisées s'accompagnait d'une hausse équivalente des budgets publics consacrés à ces politiques, ces derniers connaîtraient une progression de l'ordre de 90% dans le scénario de contraventionnalisation réelle, et de 54% pour les scénarios conservateurs.

Cette étude souligne que la contraventionnalisation de l'usage ne constitue pas un obstacle insurmontable au travail des forces de l'ordre désireuses de placer en garde à vue un "usager acheteur" dans le but d'interpeller des vendeurs de stupéfiants. La redéfinition du délit de détention, applicable uniquement au-delà de seuils excédant une consommation ponctuelle, permettrait de donner à la police et à la gendarmerie les moyens d'agir dans le cadre du démantèlement de réseaux de vente de stupéfiants. L'usager interpellé pour seul fait d'usage et/ou de transport de quantité non significative de produits ne pourrait plus être placé en garde à vue et serait passible d'une simple contravention.

Par ailleurs, cette étude souligne la nécessité de réorganiser la chaîne contraventionnelle, depuis la

verbalisation jusqu'au recouvrement - de sorte à la numériser et à simplifier les procédures imposées aux policiers et gendarmes. L'enjeu est ici de déployer le savoir-faire acquis en matière de verbalisation autoroutière pour permettre de réduire le temps consacré au traitement administratif des contraventions, et la circulation de liquidités.

Cette étude met enfin en évidence l'opportunité de basculer d'une logique d'obligation de soins et de prévention dans le cadre d'une sanction judiciaire, obligation dont les professionnels de la prévention et du soin soulignent l'inefficacité, à celle d'une incitation financière. A travers la possibilité de minorer le montant de la contravention en contrepartie du suivi d'un parcours d'information, de prévention et de soins, l'usager serait incité à orienter sa réflexion sur la nécessité de mieux prendre compte les effets des stupéfiants sur sa santé. Un tel mécanisme ne serait opportun que dans la mesure où il ne s'accompagnerait pas d'un "matraquage" financier des usagers, et serait coordonné par des professionnels de santé qualifiés.

Introduction



Le candidat Macron a exprimé son souhait de réviser les sanctions de l'usage du cannabis en France. Estimant qu'il est «vain de pénaliser systématiquement la consommation de cannabis», le futur Chef de l'Etat a indiqué dans son livre Révolution qu'on «pourrait tout à fait considérer que le régime des contraventions serait suffisant pour sanctionner ces comportements». Il a suggéré que les forces de l'ordre puissent mettre une amende «immédiate» de 100 euros, qu'il juge «plus dissuasive et efficace» qu'une «réponse pénale plus tardive et théorique» ou que les «peines symboliques» que sont les rappels à la loi.

Cette proposition a suscité des avis mitigés. Les uns jugent qu'elle ne changera pas l'essence de la politique pénale actuelle, qui privilégie déjà les peines alternatives aux sanctions prévues par la loi, et ne fera au final que retarder notre pays dans la voie de la modernisation de sa politique de santé en direction des usagers de stupéfiants. La contraventionnalisation laisserait la France au milieu du gué de la modernisation de l'action publique en la matière, partagée entre l'héritage répressif de la loi de 1970 et un encadrement effectif du marché et des usages des drogues.

Les autres au contraire estiment que la contraventionnalisation édulcorera l'impact symbolique de la sanction, en supprimant la peur de la prison et en introduisant un élément de dépénalisation relativement à la législation de 1970. Ainsi, pour contrecarrer d'éventuelles critiques des tenants de la répression, le gouvernement a confié au ministère de l'intérieur la mise en œuvre de la réforme, étant entendu que celui-ci développe une approche essentiellement sécuritaire des politiques touchant aux stupéfiants. Un tel choix interpelle forcément, une approche interministérielle étant nécessaire pour prendre en compte les enjeux multiples de l'usage des drogues. Fidèle à sa mission, le Ministère de l'Intérieurs'est ainsi assuré que le principe du délit d'usage soit clairement affirmé dans la préparation de la réforme- et que la contraventionnalisation soit donc abandonnée en amont des discussions.

Pourtant, la contraventionnalisation est la voie retenue par nombre de gouvernements dans des pays reconnus pour leur pragmatisme en matière de politique sociale. Ainsi, la révision de la loi fédérale sur les stupéfiants a introduit en 2013 en Suisse les "amendes d'ordre" pour les consommateurs de cannabis qui détiennent jusqu'à 10 grammes de cette substance⁸. Cette amende d'ordre, d'un montant de Frs 100, est une contravention payable dans les trente jours, sans qu'il ne soit tenu compte des antécédents de l'usager et sans enregistrement autre qu'à des fins administratives. De même, la majorité des pays de l'UE, y compris les plus pragmatiques comme le Danemark ou l'Allemagne, ont choisi l'option de la contraventionnalisation. Cette dernière vient, pour certains pays, s'intégrer dans une approche plus globale. C'est le cas du Portugal qui a intégré la contraventionnalisation dans un processus d'évaluation des usagers interpellés, et obtenu ainsi des résultats probants. Ainsi, en un mouvement, la France pourrait changer de camp en assumant l'abandon du délit d'usage et le choix de la contraventionnalisation pour les usagers majeurs.

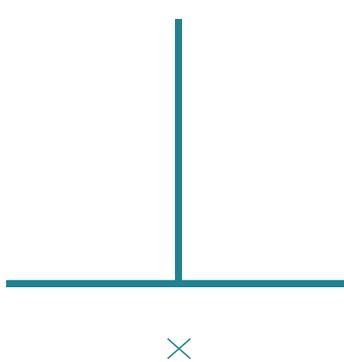
Il reste cependant à déterminer les conditions pour faire de la contraventionnalisation une évolution de fond, qui se distingue véritablement d'une "forfaitisation délictuelle" et permette de modifier la perception des usagers tant dans la société civile qu'auprès des professions socio-médicales impliquées dans le traitement des addictions. Combien pour l'amende ? Quelle catégorisation de la contravention ?

Surtout, il convient de s'interroger sur les moyens de renforcer la politique de prévention, qui est un levier essentiel de la réduction de la prévalence de l'usage des drogues. La contraventionnalisation peut-elle être un vecteur de ce renforcement de la prévention ? La conception globale de la mesure permettra-t-elle d'ouvrir la voie à une véritable politique de prévention, et de suivi des usagers dépendants ? Se traduira-t-elle par le fléchage des ressources budgétaires en direction des politiques de prévention ?

⁸Notons, qu'en novembre 2008, la population suisse avait rejeté à 68% l'initiative "pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse", qui réclamait la légalisation du cannabis.

Ces questions mettent en lumière l'importance de la réforme à venir, qui pourra relever soit d'une initiative contreproductive - si elle s'accompagne d'une répression financière systématique des usagers -, soit d'une évolution en profondeur de la politique de lutte contre les stupéfiants et les addictions. La contraventionnalisation peut marquer un tournant et ouvrir la voie à des progrès véritables, notamment pour les usagers rendus malades par leur dépendance et qui luttent aujourd'hui dans la clandestinité et l'abandon public. Mais il reste à faire de cette réforme un projet ambitieux et à considérer des scénarios à la mesure des enjeux.

Cette note a pour objectif d'analyser les scénarios possibles pour une réforme en profondeur de la politique de lutte contre les stupéfiants, depuis la "forfaitisation délictuelle" jusqu'à la contraventionnalisation réelle. Nous analyserons ainsi l'incidence de la mesure sur la politique pénale et les conditions de sa modernisation effective (1). Nous estimerons les gains à espérer selon les différents scénarios de réforme envisagés (2). Nous montrerons ensuite comment la contraventionnalisation peut affecter positivement la prévention et le suivi des usagers dépendants (3). Nous formulerons enfin des éléments de proposition pour une contraventionnalisation ambitieuse et utile (4).



1. La contraventionnalisation, élément de modernisation de la politique pénale

a. La politique pénale relative aux stupéfiants est source de lourdeur, d'inégalités et d'incertitudes

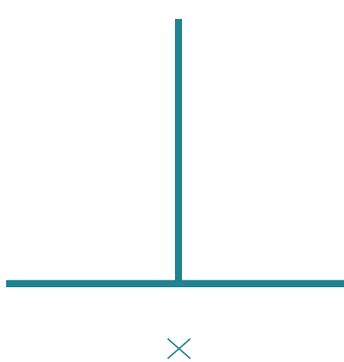
La Loi du 31 décembre 1970 prévoit un régime de sanctions particulièrement lourd pour les infractions liées au simple usage de stupéfiants, pouvant aller jusqu'à une année de prison et 3750 euros d'amende⁹. Dans la pratique la politique pénale laisse apparaître de grandes disparités régionales tant au niveau policier que judiciaire, un usager de stupéfiants pouvant subir dans certains cas un simple rappel à la loi ordonné par le Procureur et effectué par Officier/Agent de Police Judiciaire (OPJ/APJ), dans d'autres, des peines inscrites au casier judiciaire allant jusqu'à l'incarcération. Dans tous les cas, les procédures sont lourdes, et leur issue incertaine, du fait des pratiques différenciées selon les parquets et selon les cas.

Ainsi, le Procureur de la République, lorsqu'il est saisi par la police d'une affaire d'usage de stupéfiant, peut décider de poursuivre, ou pas. S'il renonce à poursuivre, des mesures alternatives aux mesures pénales peuvent être décidées, certaines ne faisant l'objet d'aucune inscription au casier judiciaire (rappel à la loi et/ou orientation vers une structure sanitaire), d'autres étant inscrites au casier.

Même lorsque le Procureur décide de poursuivre, des peines alternatives¹⁰ peuvent être prononcées alors que des peines dites complémentaires s'ajouteront parfois. Au final, malgré l'encadrement de la politique pénale par des circulaires gouvernementales et les recommandations formulées depuis la circulaire du 16/02/2012 de poursuivre systématiquement les usagers interpellés, y compris les primo-délinquants, il semble que la justice soit très libre d'apprécier la gravité de l'usage. Pour le justiciable usager, cette situation est une source d'incertitude radicale, et de méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics.

⁹Loi no 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéneuses abrégée loi du 31 décembre 1970

¹⁰Par exemple des heures de travail d'intérêt général.



Ainsi, on dénombrait 170126 interpellations pour usage de stupéfiants en 2014, dont 90% concernaient l'usage de cannabis¹¹. Sur ce total, plus de 40% ont conduit à l'application de peines alternatives aux poursuites, essentiellement sous forme de rappel à loi. En revanche, 33645 ont abouti à des condamnations pénales, du seul fait d'usage de stupéfiants, dont 10% à des peines de prison et 4% à des peines de prison ferme. Au final, la sanction d'un délit identique semble devoir varier dans des proportions considérables ; d'autant que dans nombre de secteurs les infractions constatées font l'objet d'un nombre limité d'interpellations du fait des contraintes opérationnelles pesant sur les forces de police et gendarmerie.

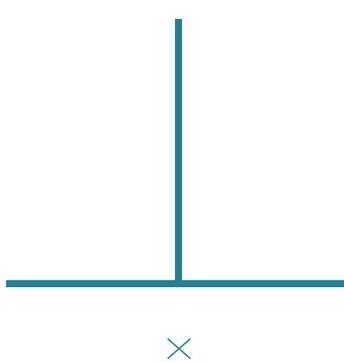
Cette complexité et l'ampleur de la répression s'avèrent aussi particulièrement onéreuses. En reprenant les documents de politiques transverses de lutte contre les drogues et les politiques addictives du service du premier ministre, il est possible d'obtenir un coût agrégé pour l'ensemble de ces dépenses, qui concernent le tabac, l'alcool aussi bien que les drogues illégales. De ces données, Kopp (2013) en a tiré une estimation de l'ensemble des dépenses publiques relatives aux infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS). A partir de cette méthodologie, nous pouvons en déduire les dépenses concernant la partie répressive du dispositif public. Soit un total de 694 millions d'euros pour 2013, et 644 millions, en usant de la même méthodologie, pour 2017. Pour le seul usage de stupéfiants, nous évaluons ce coût à 481 millions d'euros pour cette même année (voir la note méthodologique en annexe 1).

Tableau 1: le coût de la répression des ILS en France en 2013 et 2017 (en millions d'euros)

	TOTAL DPT ILS (2017)	TOTAL DPT ILS USAGE (2017)
Police nationale	236	196
Gendarmerie nationale	189	157
Facilitation et sécurisation des échanges	77	64
Justice judiciaire	140	63
Administration pénitentiaire	2	0
TOTAL	644	481

¹¹17% concernaient des mineurs

Source: calculs des auteurs



b. La contraventionnalisation, acte de simplification administrative et de transparence judiciaire

La première vertu de la contraventionnalisation consiste donc à substituer aux méandres actuels de la politique pénale un système de sanction simple et transparent. Chaque usager connaîtra désormais la réalité de la sanction qu'il encourra, à l'image de l'automobiliste qui excède les limitations de vitesse. Il sera soumis au même régime de sanction qu'il réside à Marseille ou à Neuilly sur Seine. Il subira aussi instantanément la sanction, la contraventionnalisation permettant une verbalisation par procès-verbal électronique, à l'image des infractions routières.

Cette clarification pour l'usager est également nécessaire pour la rationalisation du travail de la police et de la gendarmerie. Comme le soulignent les différents rapports publics, et notamment le rapport Police et Gendarmerie du Sénat (2016), il y a une "paupérisation" tendancielle des forces de sécurité qui appelle la mise en place d'une stratégie renouvelée de "rationalisation des tâches" et de mutualisation des moyens. Pressées par les enjeux de la lutte contre le terrorisme et affaiblies par les baisses de crédit budgétaire¹², les forces de sécurité ne "disposent plus des moyens pour assurer leurs missions", ce qui décrédibilise leur mission, et ce qui justifie la réduction de "tâches indues" et la rationalisation des compétences de la police et de la gendarmerie. Dans un tel contexte, la contraventionnalisation des usagers de stupéfiants interpellés pourrait répondre à des besoins sécuritaires essentiels à long terme.

Il reste cependant que **les effets favorables de la contraventionnalisation ne doivent pas être surestimés**. N'induisant pas une modification des conditions d'échange des stupéfiants, elle ne permet pas une régulation du marché des drogues dans son ensemble. Surtout, elle sera nettement tributaire des conditions de sa mise en œuvre et de la modernisation effective du travail de la police et de la gendarmerie, aussi bien que de la procédure pénale.

¹² En dépit des différentes des gouvernements successifs, une comparaison entre l'exécution budgétaire 2009 et les crédits demandés pour 2016 met en évidence une baisse des moyens de fonctionnement et d'investissement de 336 millions d'euros en 2016 par rapport à 2009, pour des effectifs comparables (Sénat, 2016).



Encadré: repenser les fondements juridique et éthique de l'infraction liée à l'usage de stupéfiants

Le délit d'usage de stupéfiant est établi au titre de la santé publique. En effet l'article concerné de la loi de 1970 est inscrit dans le code de santé publique. Or, ce niveau de sanction pour un dommage fait à soi-même est une exception dans le code de la santé publique¹³

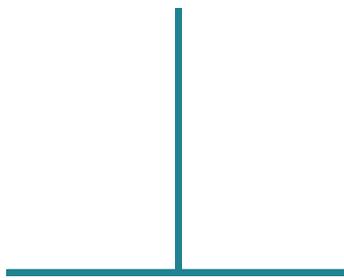
En effet, la **responsabilité pénale** vise la sanction de comportements considérés comme des **atteintes à l'ordre public**. L'intervention de l'État, par la loi, n'est légitime que dans les cas de dommage ou danger à autrui. Dans une société démocratique, La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. L'Etat peut sanctionner un citoyen, et le contraindre contre sa volonté individuelle, afin de prévenir un dommage à autrui. Son propre bien, physique ou moral, n'est pas une raison suffisante pour cela. Si la loi peut prendre en compte le souci de la protection de l'individu contre lui-même, en aucun cas, **à l'exception de l'usage de stupéfiants**, elle ne prévoit de sanction contre l'individu lui-même.

Ainsi, le délit d'usage de stupéfiant est une incohérence juridique, qui rend difficilement intelligible le cadre légal actuel. Or, pour qu'une loi soit suivie, encore faut-il qu'elle ait un sens, un fondement compris et accepté par tous.

Une contraventionnalisation de l'usage de stupéfiant pourrait redonner du sens à la loi, en supprimant la qualification de délit. L'amende pourrait être justifiée par le coût que doit prendre en charge la société pour protéger les individus contre eux-mêmes, comme c'est le cas en sécurité routière de la contravention pour non port de ceinture de sécurité.

Cette réforme s'inscrirait en cohérence avec une évolution plus large qui a vu ces dernières années une clarification, dans le cas de l'usage de stupéfiant, de la réponse publique apportée pour un dommage fait à autrui et la mise en danger de soi-même. Ainsi l'usage de stupéfiant

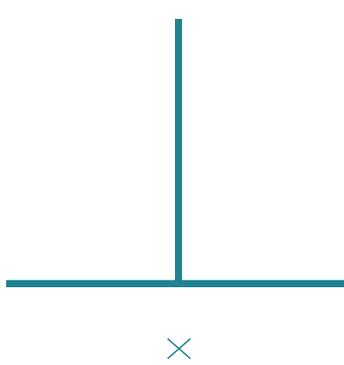
¹³ Notons qu'il existait pour l'Interruption Volontaire de Grossesse, jusqu'à la loi Veil.



×

est-il clairement sanctionné, sur un principe qui est incontestable, dans des contextes où cet usage peut induire une mise en danger d'autrui : conduite automobile ou certains métiers par exemple. On pourrait, dans ce même esprit, prévoir qu'une contraventionnalisation de l'usage soit accompagnée d'une reformulation d'un délit d'incitation à l'usage au titre de la mise en danger d'autrui.





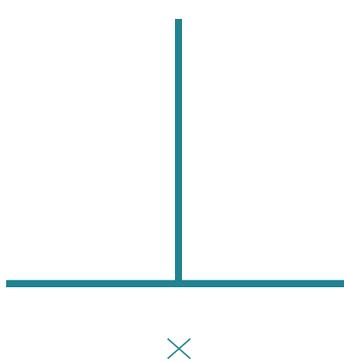
2. De la contraventionnalisation "réelle" à la "forfaitisation délictuelle": trois scénarios de réforme

La mise en œuvre de la proposition du candidat Macron sur la réforme de la politique des drogues est inscrite à l'agenda du gouvernement depuis sa nomination. Différents scénarios se dégagent. Le premier, qui est avancé par le ministère de l'intérieur et débattu à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Mission d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants, est celui de la forfaitisation délictuelle (scénario 1). Il maintient le délit d'usage et la politique pénale en place, mais supprime la peine de prison tout en permettant une verbalisation directe des usagers. Il ne correspond donc pas à la contraventionnalisation annoncée par E. Macron durant sa campagne, et pour laquelle nous proposons deux scénarios: un scénario de contraventionnalisation partielle, avec une contravention forfaitaire de 5ème classe de 320 euros, et celui d'une contraventionnalisation réelle, avec une contravention forfaitaire de 4ème classe de 100 euros.

a. Scénario 1 (proposition du ministère de l'intérieur, "forfaitisation délictuelle"): amende de 320€ et maintien du délit d'usage.

Dans le scénario 1, l'amende deviendrait la sanction unique du délit, avec un éventail élargi de réponses pénales complémentaires. Elle viendrait ajouter à la politique pénale déjà en place un nouveau régime de sanctions, en laissant à la police et à la gendarmerie le soin de trier parmi les infractions celles relevant du nouveau régime (amende forfaitaire) ou de l'ancien (procédure pénale classique).

Elle est défendue notamment par les services du Ministère de l'intérieur au motif qu'elle offre une liberté d'appréciation à la police et à la gendarmerie sur le terrain. Si celles-ci estiment que l'usager interpellé est susceptible d'être un revendeur, ou de donner des informations précises sur un réseau de production et de revente, alors elles pourront le



mettre en garde à vue. La verbalisation automatique de l'utilisateur est une option pour les forces de l'ordre, qu'elles peuvent décider d'appliquer ou non.

Un tel argument suscite cependant des interrogations de fond. Cette pratique ne relève-t-elle pas d'une forme d'intimidation des usagers pour les obliger à "donner les noms" des revendeurs ? L'obligation de dénonciation n'existe en droit français que pour certaines professions, et de manière moins claire, pour certains crimes aisément qualifiables. Est-il légitime d'user d'un artifice juridique tel que le délit d'usage pour contraindre sans le dire les usagers à jouer le rôle de dénonciateur des dealers ?

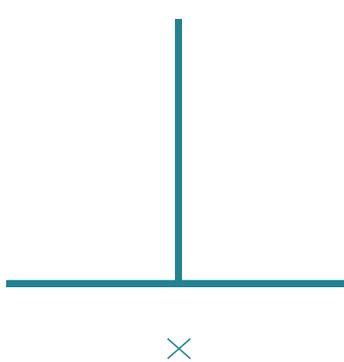
Pour l'utilisateur, une telle approche soulève aussi bien des réserves. Elle le maintient d'abord dans la catégorie des délinquants, qui ne correspond pas au sens commun. Elle place l'usage de stupéfiants à un niveau de gravité excessif (voir supra), et contribue à décrédibiliser la loi - et par ricochet, celles et ceux qui sont en charge de la faire respecter sur le terrain. Surtout, elle introduit une incertitude radicale pour l'utilisateur en le confrontant à une procédure pénale incertaine, et potentiellement complexe.

En termes opérationnels, une telle réforme aura des effets incertains, liés à l'interprétation que feront la police et la gendarmerie de la loi. En prenant pour hypothèse que seuls les usagers actuellement poursuivis d'une heure de travail par procédure automatisée¹⁴, on obtient une réduction du nombre d'heures consacrées aux interpellations de 53% (voir note méthodologique en annexe).

En revanche, cette organisation aura une incidence négligeable pour le travail de la justice, le nombre d'utilisateurs poursuivis n'évoluant pas, et les peines alternatives absorbant actuellement une part peu importante de l'administration judiciaire.

Sur le plan budgétaire (tableau 2), l'impact semble également limité. Le

¹⁴ Une heure de travail correspondant à 20 minutes pour trois hommes mobilisés en patrouille, comme l'exige la procédure. Hypothèse de l'UNSA Police.



coût des interpellations baisse à hauteur de 53%, mais le coût judiciaire est inchangé. Par ailleurs, le revenu des amendes est pratiquement compensé par le coût de leur recouvrement (voir note méthodologique en annexe). Au final, les économies budgétaires associées à cette proposition s'élèvent, selon notre estimation à 226 millions d'euros.

Tableau 2: Impact budgétaire du scénario 1 - "forfaitisation délictuelle" (en millions d'euros)

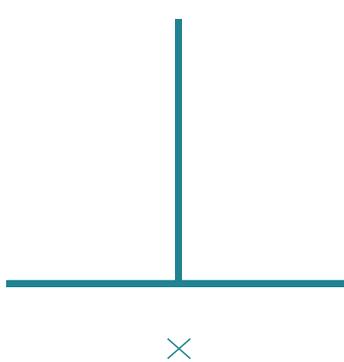
Scénario 1: forfaitisation délictuelle	
Coût interpellation	165
Coût travail judiciaire	63
Dépenses douanières	30
Dépenses pénitentiaires	0
Revenus des amendes	53
Coût traitement des amendes	50
Coût total dépenses de répression des usagers	255
Variation par rapport aux dépenses actuelles	-226

Source: calculs des auteurs

b. Scénario 2 (contraventionnalisation partielle): contravention de 5ème classe de 320€ mais maintien du délit d'usage en cas de récidive

Dans ce scénario, l'usage cesse d'être un délit et devient une infraction de moindre catégorie, une contravention. Il s'agit d'une "dépénalisation relative" à l'état antérieur, mais relève d'une contraventionnalisation partielle dès lors que l'infraction est soumise à la procédure pénale en cas de récidive. La contraventionnalisation ne s'applique alors qu'aux seuls primo-infractionnels.

Ce type d'amende peut être forfaitisée ou non, ce qui permet une indivi-



dualisation du parcours pénal. La récidive peut être aisément identifiée, l'inscription au fichier de Traitement d'Antécédents Judiciaires (TAJ) des personnes interpellées étant automatique pour cette classe de contravention. Les mineurs ne pourraient faire l'objet d'une amende forfaitaire, conformément aux dispositions de l'ordonnance de 1945, et feront donc l'objet de sanctions individualisées.

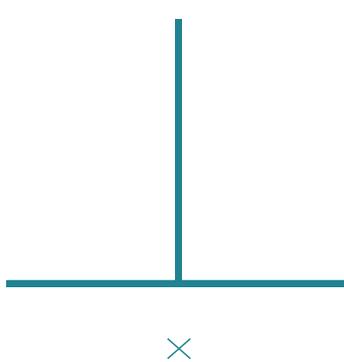
Cette approche permettrait le maintien des outils existants de la politique pénale dans le cas où l'amende n'est pas forfaitaire (en particulier l'injonction thérapeutique dans le cadre d'une composition pénale, l'orientation vers les soins et les stages de sensibilisation), et un suivi de la récidive via l'inscription au TAJ.

Elle pose un problème sécuritaire manifeste: le Code de procédure pénale¹⁵ exclut du champ d'application de la garde à vue toutes les contraventions. Donc un usager ne pourrait plus être amené au commissariat ou à la gendarmerie et placé en garde à vue dans le cadre de la contraventionnalisation. Or, les forces de l'ordre estiment nécessaire le placement en garde en vue de certains usagers pris en flagrant délit d'achat de stupéfiant, dans le but de "faire tomber" les réseaux de vente¹⁶. La nécessité de maintenir cette pratique, bien que contestable dans son principe, et sans doute dans son efficacité, justifie une partie des réticences du Ministère de l'intérieur et de certains syndicats policiers face à la contraventionnalisation. Nous formulons une proposition (voir infra) pour remédier à cette difficulté.

Par ailleurs, la classification en niveau 5 implique une condamnation sévère de l'usage de stupéfiants, les contraventions de 5e classe étant considérées comme des infractions présentant une gravité certaine et traitées comme tels. L'usage de stupéfiant se trouverait assimilé aux infractions les plus graves de cette catégorie, telles que les violences volontaires ayant entraîné une incapacité temporaire de travail inférieure ou égale à huit jours, ou encore le port d'insignes rappelant ceux d'organisations ou de personnes responsables de crime contre l'humanité.

¹⁵ Article 62 du code de Procédure Pénal

¹⁶ Placé en garde à vue, l'usager est davantage enclin à révéler le nom de son fournisseur.



En reprenant les hypothèses du scénario 1, et en considérant que les cas faisant aujourd'hui l'objet d'une procédure pénale continueraient d'être traités devant les tribunaux au titre de la récidive ou de l'association de l'usage à d'autres infractions, il en ressort un impact similaire au scénario 1 pour le travail de la justice et des forces de sécurité. Le niveau de l'infraction change mais l'organisation administrative est rendue identique du fait que la contravention ne s'applique qu'aux primo-infractants sans complication particulière. Ainsi, les économies budgétaires (tableau 3) sont identiques entre les scénarios 3 et 2.

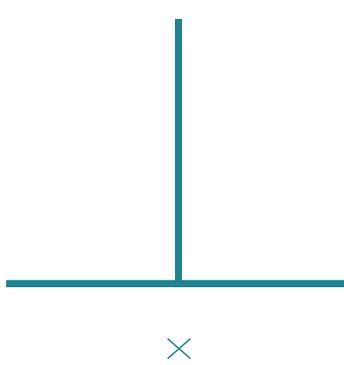
Tableau 3: Impact budgétaire du scénario 3 - Contraventionnalisation partielle (en millions d'euros)

Scénario 2	
Coût interpellation	165
Coût travail judiciaire	63
Dépenses douanières	30
Dépenses pénitentiaires	0
Revenus des amendes	53
Coût traitement des amendes	50
Coût total dépenses de répression des usagers	255
Variation par rapport aux dépenses actuelles	-226

Source: calculs des auteurs

c. Scénario 3 (contraventionnalisation réelle): contravention de 4ème classe de 100€ pour les primo infractants et les réitérations

Le scénario relève d'une philosophie différente puisqu'il considère l'usage de stupéfiants pour les personnes majeures comme une simple contravention, quelles que soient les circonstances et notamment la possible réitération de l'infraction. Dans ce dernier cas, il n'y aurait pas



de glissement de l'infraction vers le délit. L'utilisateur n'est plus considéré comme un délinquant par principe, et son infraction ne ferait l'objet d'aucune inscription au casier judiciaire. La contraventionnalisation est réelle puisqu'elle concerne tous les usagers, et qu'elle ne coexiste pas avec un autre régime de sanctions.

Ainsi, nous considérons un scénario de contraventionnalisation à 100€ pour toute infraction d'usage. Cette contravention serait de classe 4, conformément aux seuils financiers fixés pour cette classe d'amende¹⁷.

Dans la mesure où la réitération de l'infraction ne ferait pas l'objet d'une sanction accrue, le scénario 3 permettrait de prévenir tout fichage des usagers. Au final, dans ce scénario, chaque interpellation représentera une heure de travail pour les forces de sécurité, soit, sur la base du nombre de personnes interpellées pour usage en 2015, 166000 heures de travail, et une baisse de 76% du temps alloués par les forces de gendarmerie et de police à l'interpellation de usagers. De plus, l'absence de poursuite des usagers libère la totalité des ressources judiciaires aujourd'hui consacrées à ce type de procédure.

Ainsi, l'impact budgétaire est le plus fort dans ce scénario. Le coût des interpellations baisse à hauteur de 76%, et le coût judiciaire est supprimé (voir note méthodologique en annexe). Ainsi, les économies budgétaires s'élèveraient à quelques 380 millions d'euros dans le cas d'une contraventionnalisation réelle.

Tableau 4: Impact budgétaire du scénario 3 - Contraventionnalisation réelle (en millions d'euros)

¹⁷ Les amendes forfaitaires de classe 4 sont plafonnées à 135€.

×

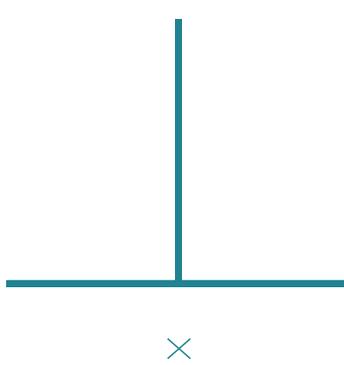
Scénario 3 contrav. Classe 2 forfaitaire uniquement	
Coût interpellation	86
Coût travail judiciaire	0
Dépenses douanières	16
Dépenses pénitentières	0
Revenus des amendes	17
Coût traitement des amendes	16
Coût total dépenses de répression des usagers	101
<i>Variation par rapport aux dépenses actuelles</i>	-380

Source: calculs des auteurs

Le scénario 3 pose cependant la même difficulté sécuritaire que le scénario 2: cessant d'être un délinquant, l'usager ne pourra plus être placé en garde en vue par les forces de l'ordre, même lorsque la nécessité de "faire tomber" un réseau de vente le justifiera. Il est donc nécessaire d'introduire un mécanisme complémentaire permettant ce type de garde à vue pour les usagers-acheteurs susceptibles de faciliter le travail des enquêteurs de police et de gendarmerie. Nous recommandons la redéfinition du délit de détention, qui ne pourrait s'appliquer que pour des quantités dépassant des seuils définis. Ainsi, l'usager interpellé ne pourrait pas être placé en garde à vue si sa quantité détenue serait inférieure au seuil défini (par exemple 5 grammes de cannabis), mais pourrait l'être pour une quantité intermédiaire (5 à 10 grammes).

d. Analyse d'impact des scénarios de contraventionnalisation

Au final, il ressort que la police et la gendarmerie peuvent voir leurs capacités d'intervention augmenter significativement au terme de la

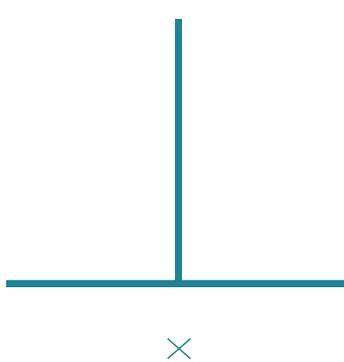


réforme envisagée. Le temps consacré aux interpellations des usagers devrait baisser de 53% (scénario 1 et 2) à 76% dans le cadre d'une contraventionnalisation réelle. Etant entendu que les interpellations d'usager représente environ 15% du total des interpellations en France¹⁸, on peut estimer les gains en terme de capacités opérationnelles pour les forces de l'ordre de 8% (scénario 1 et 2) et 11% (scénario 3). Ceci représente une évolution significative notamment dans la perspective de la lutte contre les nouvelles formes de délinquance et de criminalité.

Sur le plan budgétaire, cette réforme aura une incidence faible, permettant des économies allant de 226 millions (scénario 1 et 2) à 380 millions d'euros (scénario 3). Toutefois, ramenés à l'échelle des ressources consacrées à la prévention, ces montants paraissent nettement plus significatifs. En 2016, notre pays consacrait 420 millions à ces politiques; un fléchage des économies réalisées en direction de ces politiques permettrait une hausse de leur budget de respectivement 54% (scénario 1 et 2) et 90% (scénario 3).

Notons cependant que les recettes générées par les amendes n'auront qu'un impact budgétaire minime, le coût du recouvrement des amendes étant pratiquement identique aux revenus générés du fait du faible niveau des paiements directs par les infractants (voir supra).

¹⁸ Il y a eu 166000 interpellations d'usagers en France en 2015 pour un total de 1.1 millions d'interpellations, soit 15.1% de l'ensemble.



3. Développer une politique de prévention au travers de la contraventionnalisation

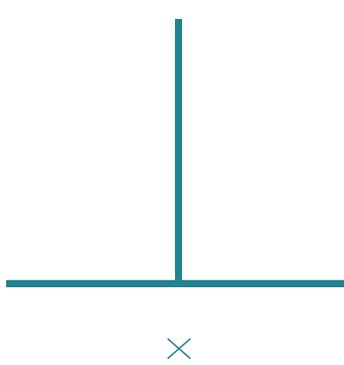
La prévention constitue le talon d'Achille de la politique des drogues en France. L'approche suivie par les pouvoirs publics, qui lie depuis 1970 la prévention à la répression, a révélé son insuffisance. La prévention et les soins sont en effet d'autant moins efficaces qu'ils sont rendus obligatoires par le Juge. L'essentiel du travail de "conscientisation" de l'utilisateur repose sur une démarche volontaire et libre et sur des règles et interdits qui structurent l'espace d'acquisition des substances légales.

Dans cet esprit, la contraventionnalisation pourrait intégrer une incitation financière à suivre des soins. A travers un mécanisme de minoration facultatif, l'utilisateur interpellé trouverait une incitation à s'informer, et le cas échéant à se soigner. Ce mécanisme pourrait s'adapter au profil de l'utilisateur, allant de la prise d'information élémentaire sur un site internet dédié au suivi d'un parcours de soins individualisé.

En parallèle, l'affectation de moyens supplémentaires à la prévention par l'allocation d'une partie des recettes liées à la perception des amendes permettrait de renforcer les dispositifs existants et d'initier un programme national de prévention à la hauteur des enjeux de santé publique. En ce sens, la contraventionnalisation pourrait être un levier pour le développement de la prévention.

a. La reconnaissance des différents statuts des usagers

La loi actuelle traite uniformément les usagers des stupéfiants, sans véritablement adapter le régime des sanctions à la diversité des usages et des produits stupéfiants utilisés. Certes, la politique pénale a fait place à l'individualisation des sanctions, mais dans son esprit, le cadre légal est uniformément répressif. Il se comprend à travers la menace de l'incarcération et la volonté de stigmatiser l'utilisateur, comme un "délinquant-drogué" - c'est-à-dire une personne rendue inconsciente de ses



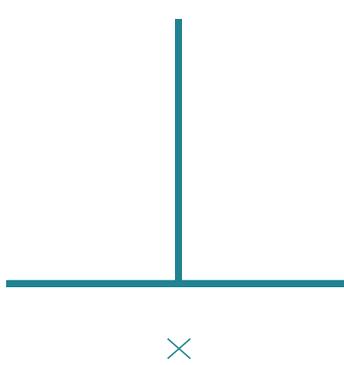
actes du fait de l'usage des stupéfiants, et dangereuse pour elle-même et pour la société.

Or, la compréhension de l'usage des stupéfiants a beaucoup évolué depuis 1970 et l'adoption du cadre légal en vigueur, du fait de leur banalisation. Certains usages, ponctuels et informés, relèvent d'une logique récréative. D'autres sont de nature pathologique. L'attention est maintenant portée plus sur les comportements que sur la nature des produits utilisés. En tous les cas, il apparaît que l'usage n'est pas en tant que telle une menace pour la société, si bien que l'usager ne doit plus pouvoir être traité comme un délinquant.

Au contraire, le maintien d'une fiction judiciaire sur l'"usager-délinquant" contribue à affaiblir les personnes les plus vulnérables aux drogues et à réduire le champ de la prévention et de l'accès aux soins. Il stigmatise les usagers dans leur ensemble, favorisant la clandestinité et le repli sur soi. Les institutions de santé publique se trouvent prises au piège de la Loi de 1970, ayant à traiter des "malades-délinquants" qui portent, aux yeux de la loi, la responsabilité pénale de leur état. Ce préjugé social qu'entretient la loi actuelle est donc un obstacle à l'accès aux soins pour les usagers rendus malades par une éventuelle addiction.

Dans les cas, rares mais bien réels, où l'usage de stupéfiant conduit à l'incarcération, ces a priori peuvent s'avérer dramatiques. La Direction Générale de l'Action Sociale souligne que l'incarcération est en réalité un facteur d'aggravation des problèmes d'addiction aux drogues. L'usager de trouve en effet le plus souvent abandonné à ses addictions, stressé par l'incarcération, et confronté à un large accès aux drogues au sein de la prison.

En replaçant la question de l'usage des stupéfiants dans le domaine de la santé publique, la contraventionnalisation permettra donc d'assainir les rapports entre les usagers souffrant d'addiction et les pouvoirs publics. Elle permettra de traiter les usagers non pas sur la base du tort



tort largement fictionnel qu'ils feraient à la société, mais pour le mal qu'ils se font à eux-mêmes.

b. Instaurer une incitation financière à suivre un parcours d'informations et de soins

Le régime des contraventions peut inclure des mécanismes de majoration/minoration. Ces mécanismes seraient susceptibles d'être utilisés pour inciter l'usager à suivre un parcours d'information et de prévention - et pour l'usager reconnu comme dépendant un ensemble de soins individualisés. L'amende pourrait ainsi se décomposer en deux parties, la partie relative à l'infraction de la loi en matière d'usage et une seconde partie qui ne s'appliquerait qu'en l'absence de suivi.

Ce système permettrait d'inciter financièrement le contrevenant à suivre un parcours adapté à son degré d'addiction, allant du simple module d'information - validable par exemple sur internet -, au suivi médical régulier. L'usager qui resterait dans le déni de la dangerosité des drogues qu'il consomme se trouverait confronté financièrement à ses responsabilités, à défaut d'accepter le principe d'un suivi.

Par ailleurs, l'automatisation des amendes rendrait aussi possible l'automatisation de la sanction du non-suivi. Il s'agirait d'octroyer une minoration automatique de l'amende dès lors que la preuve du suivi aura été apportée sous un certain délai. Ainsi, chaque étape du parcours d'information, de prévention et de soins pourrait faire l'objet d'une validation numérique par l'autorité compétente, et entraîner une minoration correspondante de l'amende. Il serait alors possible d'instaurer un continuum de réponses éducatives et thérapeutiques, en lien avec l'âge et le profil de l'usager, et qui réponde au besoin d'individualisation de la sanction.

Par exemple, l'amende de base pourrait s'élever à 100 euros, minorée à 33 euros dans le cas de suivi du parcours prévu sous 30 jours. Les mécanismes habituels de majoration au-delà du délai de paiement

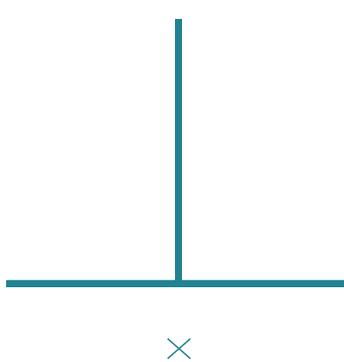
×

permis pourraient s'appliquer.

On aurait alors:

Tableau 5: amende forfaitaire pour usage de stupéfiant avec mécanisme d'incitation à suivre le parcours "information, prévention, soins"

	AMENDE DE BASE	AMENDE MINOREE	AMENDE MAJOREE
Sanction de l'usage	33,3€	33.3€	300€ si non-paiement sous 30 jours
Sanction de non suivi	66.6€	0€ si suivi du parcours "information, prévention, soins" sous 30 jours	66€ Ou 0€ si suivi du parcours "information, prévention, soins" sous 30 jours
TOTAL	100€	33.3€	300€ ou 366€



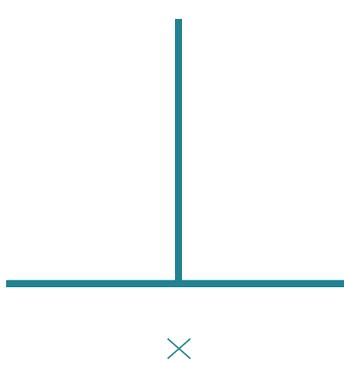
4. Éléments de propositions

Contraventionnalisation versus forfaitisation délictuelle

Si la forfaitisation délictuelle envisagée par le gouvernement doit permettre une amélioration du travail de la police et de la gendarmerie - et la libération d'environ 8% de leurs capacités d'intervention -, elle représente cependant une avancée bien moins significative que la contraventionnalisation. En effet cette dernière permet:

- Une rationalisation de la politique pénale, et son harmonisation entre les différents territoires.
- Un basculement de la perception collective de délinquant vers celui d'usager des stupéfiants, ayant éventuellement besoin d'information, de prévention et de soins. A ce titre la contraventionnalisation, dans son option réelle, permettrait la non-inscription de l'infraction au casier judiciaire, et de lever la stigmatisation arbitraire et injustifiée que subissent certains usagers aujourd'hui.
- Une meilleure lisibilité pour les usagers du régime des sanctions associé à l'usage de stupéfiants - et donc un effet symbolique de la loi accru. De redonner du sens à la Loi afin qu'elle soit mieux comprise.

Par ailleurs, en termes d'efficience, la contraventionnalisation réelle offre de meilleurs résultats tant pour la justice que pour les forces de l'ordre. Elle permet d'éliminer le contentieux "usagers" et libère ainsi les tribunaux. Pour la police et la gendarmerie, elle se traduit par une hausse des capacités d'intervention de l'ordre de 11%. Sur le plan budgétaire, l'impact est aussi significatif avec des économies de l'ordre de 380 millions d'euros, versus 226 millions d'euros dans le cadre de la forfaitisation délictuelle ou de la contraventionnalisation partielle.



La contraventionnalisation (réelle et partielle) souffre d'une faiblesse d'ordre sécuritaire: elle interdit aux forces de l'ordre de placer en garde à vue un usager. Or certaines gardes à vue d'usagers sont utiles pour l'interpellation de vendeurs de stupéfiants. Cette faiblesse peut cependant être contournée par une redéfinition du délit de détention pour les quantités intermédiaires de stupéfiant, correspondant à de l'achat. Ainsi l'usager ayant acheté pourrait être placé en garde à vue pour les besoins d'une enquête, alors qu'il ne pourrait être sanctionné que par une contravention s'il est interpellé dans le cadre d'un usage ou de la détention d'une quantité faible (le seuil caractérisant le délit de détention restant à définir).

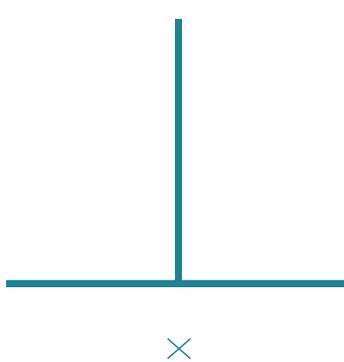
La prise en compte de ces enjeux sécuritaires permettrait de réaliser un compromis social réellement progressiste, évitant l'impasse d'une "forfaitisation délictuelle" et abrogeant véritablement la Loi du 31-12-1970.

Sur la classification de l'amende, le montant et les seuils de produits saisis

Le président de la République a proposé un montant de 100€ pour l'infraction d'usage de stupéfiants. Ce montant nous semble cohérent au regard de l'objectif de modernisation des politiques visant à prendre en charge et endiguer l'usage des stupéfiants. Un montant supérieur s'inscrirait dans une logique davantage répressive, et surtout, se traduirait par un niveau accru de non-paiement. Le niveau de recouvrement des amendes constitue un enjeu essentiel du succès futur de cette réforme, dans la mesure où il détermine l'essentiel de son coût budgétaire.

Nous recommandons ainsi:

- Un montant forfaitaire de 100€ pour une primo-infraction aussi bien que pour la réitération de l'infraction par une personne majeure, **quelle que soit la catégorisation du stupéfiant;**

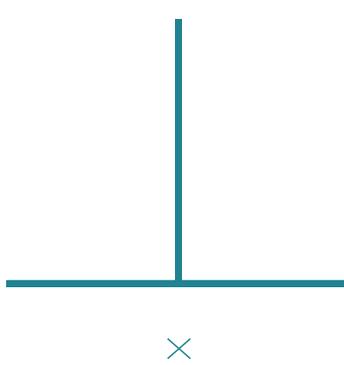


- Une classification de l'amende forfaitaire en rapport avec son montant, **soit en quatrième classe**.
- Un mécanisme de **minoration ramenant l'amende à 33€**, en cas de suivi du parcours d'"informations, prévention et soins" adapté à la situation de l'utilisateur (voir supra).
- Un mécanisme de **majoration portant l'amende à 300€** en l'absence de paiement sous 30 jours.
- Nous recommandons par ailleurs que le seuil des montants saisis caractérisant l'usage soit précisément défini, au moins pour le cannabis. Sur la base des politiques pratiquées à l'étranger (notamment en Suisse), nous recommandons que ce seuil soit fixé à 10 grammes, pour la résine et pour l'herbe. Nous suggérons que le délit de détention s'applique lui à partir de 5 grammes de cannabis détenu.

Sur les modalités de verbalisation

L'impact de la contraventionnalisation sera d'autant plus favorable sur le travail des forces de police et de gendarmerie que celle-ci s'accompagnera d'une remise à plat des procédures de verbalisation des usagers, et de saisie et destruction des produits stupéfiants, avec notamment:

- L'intégration des amendes forfaitaires dans un système automatisé de traitement, sous le contrôle de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions;
- La mise à disposition d'équipements mobiles permettant une destruction des produits stupéfiants, ou une mise sous scellés, sur le lieu de l'interpellation.



Sur l'incitation financière à suivre un parcours d'information, préventions et de soins

La possibilité d'obtenir une minoration des amendes via un suivi de parcours adapté à l'usager constitue la pierre angulaire d'une politique fondant la prévention sur l'incitation, et non sur l'obligation dans le cadre d'une sanction. Cette minoration doit permettre de systématiser les relations entre usagers et les personnels socio-médicaux et de santé. Elle formerait la base d'une modernisation des politiques de prévention, comme amorcée dans le développement de la stratégie d'intervention précoce depuis 2011-2012, en substituant à l'association répression-prévention une logique d'incitation pour engager l'usager à choisir de lui-même la prévention.

Ce mécanisme, associé à une affectation systématique des ressources budgétaires dégagées à travers la contraventionnalisation aux politiques de prévention, offrirait à la France la possibilité de rattraper une partie du retard accumulée en la matière.

Conclusion



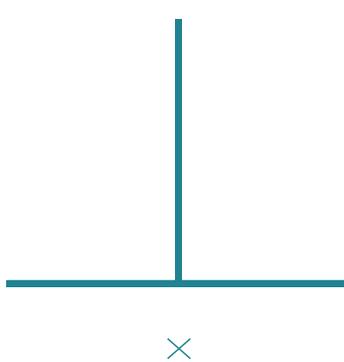
Contraventionnalisation ou forfaitisation délictuelle, la réforme annoncée par le gouvernement ne se traduira pas par un renversement complet de paradigme en matière de politique de drogues en France. Elle laissera à la clandestinité et aux trafiquants le soin de définir les règles du jeu sur les marchés des stupéfiants. A ce titre, elle ne pourra avoir l'ambition de traiter la problématique de l'usage des stupéfiants dans sa globalité.

Toutefois, il convient de ne pas sous-estimer les effets possibles de cette réforme. Celle-ci ouvre la perspective d'assainir la relation entre usagers et pouvoirs publics, tout en allégeant la pression administrative sur les forces de l'ordre et la justice. Elle permettra aussi de libérer des ressources budgétaires pour financer davantage de prévention et de soins à l'attention des populations les plus vulnérables.

Il reste à assumer pleinement le sens de cette réforme, en abrogeant le délit d'usage qui forme la pierre angulaire de la répression des stupéfiants depuis 1970. Un usager n'est pas un délinquant aux yeux de la société. Il l'est peut-être pour lui-même, s'il atteint gravement à sa santé en ne maîtrisant pas sa consommation. Mais prétendre réformer la politique des drogues en maintenant la fiction de l'usager-délinquant reviendrait pour le pouvoir à se mentir sur la réalité de ses ambitions.

L'abrogation du délit d'usage est une nécessité pour rétablir la confiance entre usagers et pouvoirs publics, et plus généralement pour rendre à la loi le crédit qu'elle a perdu aux yeux de beaucoup. C'est une condition pour mettre en place un scénario de contraventionnalisation réelle, synonyme d'efficience administrative aussi bien que de meilleure intégration des politiques de prévention au cœur des dispositifs sanctionnant l'usage de stupéfiants.

Une telle évolution serait un pas en avant, à défaut d'une refonte structurelle des politiques relatives aux ILS. Elle serait l'expression d'un progressisme social innovant qui prend en compte l'héritage et les pratiques sécuritaires de notre pays, sans renoncer à adapter la gouvernance aux évolutions de notre temps.



Références

Assemblée Nationale (2014), *Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites*, présenté par Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Laurent Marcangeli, Paris, Assemblée Nationale.

Ben Lakhdar C. (2007), *Le coût social du cannabis en France*, 2003, In Cannabis, données essentielles, J.-M. Costes (éd), OFDT, Saint-Denis, 146-149.

Ben Lakhdar C., Tanvé M. (2013), *Évaluation économique de la loi du 31 décembre 1970 réprimant l'usage et le trafic de stupéfiants - Illustration par le cannabis*. Psychotropes, 19, 27-48.

Commission mondiale sur les drogues (2014), 4ème rapport, « *Prendre le contrôle : Vers des politiques des drogues qui marchent* »

Kopp P., Christian Ben Lakhdar, Romain Perez (2014). *Cannabis: réguler le marché pour sortir de l'impasse*. Terra Nova.

Kopp P. (1996), *Politiques publiques – la répression du trafic de drogue est-elle efficace ?* Economie Appliquée, 2, 107-132.

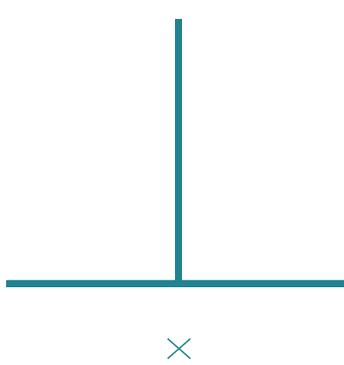
Kopp P. (2000), *Efficacité de la politique répressive de la demande en matière de drogues illicites*. In Tassin J. P., Doray B., Furher R., Mormede P. (Eds), *Variabilité individuelle de la sensibilité à la dépendance*. Paris, INSERM, Collec. Question en santé publique, 69-79.

MILDECA (2016) Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants. Restitution de travaux

Ministère de la Justice, Secrétariat Général, Sous-Direction de la Statistique et des Études (2016). "*Pour une méthodologie d'analyse comparée des statistiques Sécurité et Justice : l'exemple des infractions liées aux stupéfiants*" Rapport d'étude, décembre 2016.

Obradovic, I. (2015). *Trente ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants*, Tendances n°103, OFDT, octobre 2015.

Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (2007). Cannabis, données essentielles.



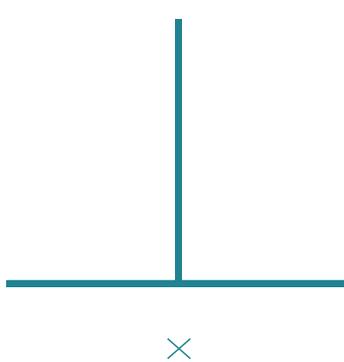
Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (2015). *Drogues, Chiffres clés - 6ème édition*, juin 2015.

Sénat, (2017). Rapport Général. Rapport de Police et de Gendarmerie 2016.

Vance, L. M. (2012), *The War on Drugs Is a War on Freedom*, Vance Publications, 2012, 103 pages.

Viard-Guillot, L. (2017). *Le traitement judiciaire des infractions liées aux stupéfiants en 2015*. Infostat Justice

Zobel F., Cécile Homberg, Marc Marthaler (2017), *Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis. Analyse de la mise en œuvre*. OFS



Annexe 1 note méthodologique

Calcul du coût d'ILS des usagers

Sur le total des ILS, la très grande majorité des personnes sont interpellées pour le motif d'usage. Le taux des usagers sur le total des interpellés est selon l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies relativement stable - s'élevant à 83.3% en 2016¹⁹. Nous retiendrons ce taux pour évaluer la part des dépenses de police et de la gendarmerie consacrée à la répression de l'usage, soit un total de 354 millions d'euros.

En matière contentieuse, l'usage de stupéfiants représentait 45% du total des affaires en 2015, selon le ministère de la justice²⁰. Nous retiendrons ce taux pour évaluer la part du coût judiciaire des ILS lié à l'usage.

Ainsi, le coût total de la répression des usagers s'élève, selon notre estimation, à 481 millions d'euros pour 2017. Ce qui représente 83.3% du coût total des ILS en matière de police, gendarmerie et douanes, et 45% du coût judiciaire.

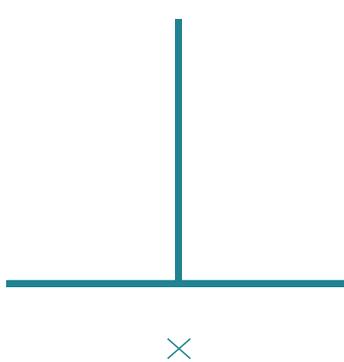
Tableau: le coût de la répression des usagers de stupéfiants en France 2017 (en millions d'euros)

TOTAL DPT ILS USAGE (2017)	
Police nationale	196
Gendarmerie nationale	157
Facilitation et sécurisation des échanges	64
Justice judiciaire	63
Administration pénitentiaire	0
TOTAL	481

Source: calculs des auteurs

¹⁹ OFDT, 2017. Site officiel <https://www.ofdt.fr/statistiques-et-infographie/series-statistiques/interpellations-pour-usage-de-stupefiants-dont-cannabis/>

²⁰ Ministère de la Justice (2016)



Estimation de l'impact budgétaire des réformes

Sur le plan budgétaire, l'impact des propositions semble également limité. Le coût des interpellations baisse à hauteur de 53% (scénario 1 et 2) et 76% (scénario 3), au prorata du nombre d'heures économisées (voir infra). Le coût judiciaire est inchangé par rapport à la situation actuelle dans les scénarios 1 et 2. En revanche, il est supprimé dans le scénario 3.

Par ailleurs, le revenu des amendes est pratiquement compensé par le coût de leur recouvrement. Il convient en effet de prendre en compte le coût de recouvrement des amendes pour la DGFIP, les forces de sécurité et la justice, coût qui sera d'autant plus élevé que le niveau des amendes sera important. Selon la MILDECA (2016) et les données de la DGFIP, le taux de recouvrement des amendes pour infraction aux ILS se situe en moyenne autour de 40-42%²¹, ce qui signifie que près de 60% des amendes font l'objet d'une procédure contentieuse et/ou ne sont pas réglées. Sur la base des coûts de recouvrement observés en matière d'infraction aux règles de stationnement, on peut estimer que 94% des revenus des amendes seront consacrés à leur recouvrement²². Augmenter le niveau des amendes n'impliquerait donc qu'une hausse marginale des revenus publics, d'autant que le niveau de non-paiement semble corrélé au montant des amendes²³.

Estimation des heures consacrées aux ILS des usagers (base 2014-2015)

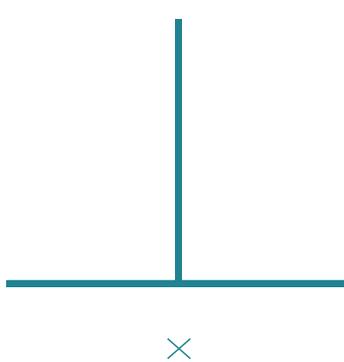
En termes opérationnels, les missions d'intervention liées aux ILS occupent une part importante des ressources des forces de sécurité disponibles.

En reprenant l'hypothèse de la MILDECA de 6h de procédure pour une garde à vue normale - et de 1h pour une procédure simplifiée - et les données connues pour 2014 (170126 interpellations, donnant lieu à l'orientation de 102871 vers les parquets, et de 63245 procédures simplifiées - données justice infostat), il est possible d'estimer à **680 471 heures le nombre d'heures de travail pour la police et la gendarmerie** dévolues à la répression des usagers pour 2014 ($=6*102871+1*63245$).

²¹ Source MILDECA (2016) Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants. Restitution de travaux

²² Source: Groupement des autorités responsables de transport (GART)

²³ Dans les pays où le niveau des amendes est moindre, on observe un taux de recouvrement plus élevé, d'environ 75% en Suisse par exemple pour une amende équivalente à 90 euros. Source: Frank Zobel et al (2017), Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis. Analyse de la mise en œuvre



Dans les scénarios 1 et 2, seuls les usagers actuellement poursuivis - 30343 usagers pour 166000 interpellations²⁴ en 2015 (18% du total) - feraient l'objet d'une procédure pénale classique et 82% d'une procédure automatisée, avec pour hypothèse une heure de travail par procédure automatisée²⁵. On obtient alors une réduction du nombre d'heures consacrées aux interpellations de 680 471 à 317 715, soit une baisse de 53%.

Dans le scénario 3, chaque interpellation représentera une heure de travail pour les forces de sécurité, soit, sur la base du nombre de personnes interpellées pour usage en 2015, 166000 heures de travail, et une baisse de 76% du temps alloués par les forces de gendarmerie et de police à l'interpellation de usagers.

Estimation de l'impact sur les capacités opérationnelles de la police et de la gendarmerie

Il y a eu 166000 interpellations d'usagers en France en 2015 pour un total de 1.1 millions d'interpellations, soit 15.1% de l'ensemble.

Police et la gendarmerie peuvent donc voir leurs capacités d'intervention augmenter significativement au terme de la réforme envisagée. Le temps consacré aux interpellations des usagers devrait baisser de 53% (scénario 1 et 2) à 76% dans le cadre d'une contraventionnalisation réelle. Etant entendu que les interpellations d'usager représente environ 15% du total des interpellations en France, on peut estimer les gains en terme de capacités opérationnelles pour les forces de l'ordre de 8% (scénario 1 et 2) et 11% (scénario 3).

²⁴ Sources: InfoStat Justice (2017) et OFDT (2017)

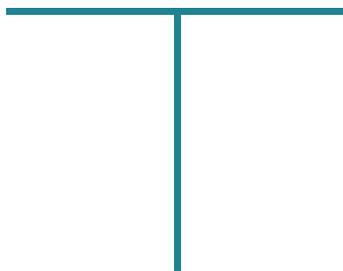
²⁵ Une heure de travail correspondant à 20 minutes pour trois hommes mobilisés en patrouille, comme l'exige la procédure. Hypothèse de l'UNSA Police.



LE JOUR
D'APRÈS

THINKTANK · BI PARTISAN

lejourdapres.eu





LE
JOUR
D'APRÈS

THINKTANK: **LE PARTISAN**

lejourdapres.eu