

DOCUMENT DE TRAVAIL SSMSI

15 mars 2022

Amende forfaitaire délictuelle pour usage de stupéfiants : premiers éléments d'évaluation

Victoria Fumat, Alexis Gerbeaux et Mathilde Poulhes

Ce document de travail ne reflète pas la position du SSMSI et n'engage que ses auteurs. Ce travail constitue une première version, potentiellement amenée à être améliorée.



Amende forfaitaire délictuelle pour usage de stupéfiants : premiers éléments d'évaluation

Résumé

L'amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour usage de stupéfiants a été mise en place en France en 2020 pour renforcer la lutte contre les drogues. Cette réforme permet aux services de sécurité d'adresser directement sur le lieu de l'infraction une amende aux usagers de stupéfiants plutôt que d'ouvrir une procédure en commissariat de police ou en brigade de gendarmerie qui serait transmise ensuite à la justice.

Ce dispositif, uniquement à destination des majeurs non récidivistes et auteurs de la seule infraction d'usage de stupéfiants, modifie radicalement la réponse pénale et le traitement des infractions pour usage des stupéfiants dans la pratique des services de police et de gendarmerie. Il conduit à simplifier la démarche et à raccourcir considérablement le temps passé pour établir une infraction pour usage de stupéfiants lorsque le mis en cause est éligible au dispositif. Dès lors, il convient de mesurer quel a pu être l'impact de la mise en place des AFD sur la répression de l'usage de stupéfiants, notamment sur la population ciblée.

Grâce aux données exhaustives du ministère de l'Intérieur recensant tous les auteurs présumés liés aux stupéfiants enregistrés en France par les services de police et de gendarmerie, on estime que la mise en place des AFD conduit à une forte augmentation des mis en cause pour usage seul de stupéfiants (+39 %), qui s'accompagne d'une forte baisse de la proportion (-50 %) et du volume (-5 700) de mis en cause mineurs en 2021. Ces évolutions sont néanmoins très contrastées selon les départements.

1 Introduction

La consommation de stupéfiants est un enjeu majeur pour les gouvernements, notamment en France, où la part des 15-64 ans ayant déjà consommé du cannabis (45 %) est la plus élevée d'Europe d'après l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - EMCDDA) et l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT). La loi du 23 mars 2019 introduit un nouveau dispositif de lutte contre l'usage de stupéfiants : l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour usage de drogues. Cette mesure élargit le pouvoir des forces de sécurité en leur permettant de délivrer une AFD pour usage de stupéfiants¹ sans l'accord préalable des magistrats (accord requis pour toute action ou réponse pénale en général). Ce nouveau dispositif réservé notamment aux seuls consommateurs majeurs, est expérimenté à partir de la mi-juin 2020 dans les communes des ressorts des tribunaux judiciaires de Rennes, Reims et Créteil puis dans celles des ressorts des tribunaux de Lille et Marseille à partir de la mi-juillet. Le 25 juillet 2020, le premier ministre français annonce sa généralisation à l'ensemble du territoire à partir du 1^{er} septembre 2020.

Les AFD pour usage de stupéfiants s'inscrivent dans la continuité de la loi de 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéneuses qui marque le début de la répression de l'usage de stupéfiants et prévoit que l'usager de stupéfiants encourt un an d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende. Cette politique répressive repose sur une action assidue des services de sécurité et mobilise également les services judiciaires. La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) a évalué à plus d'un million le nombre d'heures de travail dévolues par les services de sécurité aux procédures pour usage de stupéfiants, pour un coût estimé de l'ordre de 500 millions d'euros par an (voir BEN LAKHDAR 2018). À cela s'ajoutent les coûts des actions judiciaires, estimés à environ 100 millions d'euros par an.

En réactions aux accusations d'inefficacité des politiques répressives visant les usagers de stupéfiants, de nombreux pays se sont engagés dans des réformes de la réponse publique à l'usage de drogues et plus particulièrement du cannabis. Dans une note de 2015, la Commission des stupéfiants (CND) de l'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDC) recommande aux pays membres d'utiliser des mesures alternatives aux poursuites judiciaires standards, notamment dans le cas d'infractions d'usage. Les mesures alternatives mises en place dans les différents pays sont très diverses : simple avertissement, amende (judicialisée ou non), travail d'intérêt général, stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants ou encore injonction thérapeutique. Différents arguments sont développés dans la littérature pour justifier l'emploi de ces mesures alternatives : la proportionnalité de la réponse pénale, le souhait d'éviter la stigmatisation liée à une condamnation (sur l'employabilité par exemple, voir SHANAHAN, HUGHES et MCSWEENEY

1. Par simplification dans ce document, le terme AFD pourra être utilisé pour désigner les AFD pour usage de stupéfiants.

2017), l'impératif sanitaire (voir FAN 2013) ou encore les objectifs de réduction de la population carcérale, des coûts et des délais liés au système judiciaire (voir SUTHERLAND, WEATHERBURN et DEGENHARDT 2020).

Ces différentes mesures alternatives ont pu être évaluées avec plus ou moins de précision et de robustesse. En effet, l'évaluation des politiques publiques liées aux drogues pâtit malheureusement d'une absence de contrefactuel robuste : le changement de législation concernant en général le pays dans son ensemble, il est impossible de séparer l'effet des réformes d'effets conjoncturels concomitants. En outre, les éventuelles périodes d'expérimentation sont relativement courtes, comme c'est le cas pour le dispositif français des AFD. Elles ne permettent donc pas d'exploiter directement le groupe d'expérimentation pour mesurer l'impact de la réforme concernée par différence avec le groupe non concerné par l'expérimentation. Ces différentes évaluations montrent néanmoins des effets plutôt positifs, notamment sur la baisse de la récidive ou du taux d'usage de stupéfiants (voir MITCHELL et al. 2012 pour une méta analyse des résultats).

La politique répressive de la France n'échappe pas aux critiques, elle est jugée particulièrement coûteuse et peu efficace (voir AURIOL et Pierre-Yves GEOFFARD 2019) et de régulières plaidoiries pour une démarche de dépénalisation du cannabis voient le jour dans le débat public (voir Pierre-Yves GEOFFARD, BEUVE et FIZE 2019). La mise en place des AFD s'inscrit en partie dans ce mouvement d'alternatives aux poursuites traditionnelles mais elle reste une mesure axée sur la répression car l'amende est assortie d'une inscription au casier judiciaire. Les AFD visent prioritairement à réduire le coût des actions de la police et de la justice en simplifiant la procédure et en réduisant drastiquement les délais entre l'interpellation et la condamnation. Au moment de leur implémentation, les AFD ont suscité de vives polémiques liées notamment à l'absence de mesures sanitaires accompagnantes (voir OBRADOVIC, PROTAIS et NÉZET 2020).

Cet article cherche à évaluer l'impact de la mise en place des AFD sur la répression des infractions d'usage de stupéfiants. Plus particulièrement, l'analyse porte sur l'effet des conditions d'éligibilité des mis en cause sur la population appréhendée par les services de sécurité. Ce nouveau dispositif pourrait avoir des effets contrastés selon la réponse comportementale des services de sécurité : afin de minimiser leur recours aux procédures classiques, plus chronophages et dont la réponse pénale est différée dans le temps, les policiers et les gendarmes pourraient chercher à ne plus appréhender certaines populations (les non-éligibles, donc notamment les mineurs).

À notre connaissance, cet article présente la première évaluation du dispositif des AFD. Il exploite les données exhaustives du ministère de l'Intérieur recensant tous les auteurs présumés liés à l'usage de stupéfiants enregistrés en France métropolitaine par les services de police et de gendarmerie ainsi qu'un certain nombre de leurs caractéristiques, notamment leur âge. L'analyse sur 2016-2021 permet d'une part d'isoler les effets saisonniers et tendanciels. La comparaison de zones géographiques plus ou moins affectées par la mise en place des AFD permet d'autre part d'établir le lien entre l'implémentation des AFD et les évolutions trouvées.

Ainsi, la mise en place des AFD conduit à une forte augmentation des mis en cause pour usage seul de stupéfiants estimée à 39 % en 2021. Cette augmentation, très hétérogène entre les départements, est fortement corrélée à l'utilisation plus ou moins fréquente des AFD. La part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul chute, elle, de 50 % en 2021. En comparant les départements ayant fortement intensifié leur lutte contre la répression de l'usage et ceux l'ayant peu intensifié, on montre que la part des mineurs baisse d'autant plus que l'intensification de la répression de l'usage est grande.

Cette modification de la population ciblée par les services de police et de gendarmerie est un enjeu de premier ordre concernant l'évaluation de ce nouveau dispositif. Les études sont en effet nombreuses sur les liens entre usage de stupéfiants et santé et permettent de définir les mineurs comme les cibles prioritaires de la lutte contre les stupéfiants : le Conseil d'Analyse Économique en fait la priorité de politique publique dans la lutte anti-stupéfiants (voir AURIOL et Pierre-Yves GEOFFARD 2019) et le plan national de mobilisation contre les addictions (2018-2022) évoque dès le préambule les effets de l'usage de substances psychoactives durant l'enfance et l'adolescence (voir le plan national).

Cet article rappelle d'abord le cadre institutionnel et décrit le nouveau dispositif d'AFD (partie 2). La partie 3 décrit les données utilisées, la partie 4 présente les évolutions temporelles et les disparités spatiales de la lutte contre l'usage de stupéfiants et la partie 5 rassemble les résultats de l'analyse des effets de la mise en place des AFD sur la population appréhendée par les services de sécurité.

2 Les Amendes Forfaitaires Délictuelles : une nouvelle mesure dans la lutte contre les stupéfiants

2.1 La législation sur l'usage de stupéfiants : de la loi de 1970 aux AFD

La loi du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéneuses introduit pour la première fois dans la loi française la répression de l'usage de stupéfiants. L'utilisateur encourt ainsi une peine de prison d'une durée maximale d'un an et une amende pouvant aller jusqu'à 3 750 € selon l'article L.3421-1 du code de la santé publique. Même si la loi comporte un volet sanitaire qui permet aux magistrats d'avoir recours à l'injonction thérapeutique, cette alternative à l'enfermement était dans les faits peu utilisée dans les années 70 et 80, faute d'offre de soins (voir MARCHANT 2018). Dès lors, tous les auteurs présumés d'usage de stupéfiants, pourtant en forte augmentation durant cette période (environ 4 000 au début des années 1970 contre 40 000 à la fin des années 1980), faisaient par défaut l'objet de poursuites judiciaires classiques devant la juridiction compétente.

Afin notamment de désengorger les tribunaux, des procédures simplifiées sont mises en place à la fin des années 1990 : ces alternatives aux poursuites permettent d'éviter le transfert des affaires

devant une juridiction. Elles recouvrent différentes mesures : rappel à la loi, composition pénale, médiation pénale ou réparation pénale pour les mineurs. La composition pénale est une mesure alternative aux poursuites « renforcée » pouvant prendre la forme d'une amende, d'une injonction thérapeutique, d'un stage de sensibilisation, etc. Homologuée par le président du tribunal judiciaire, elle est inscrite au casier judiciaire. Ces procédures simplifiées ont fortement modifié la réponse pénale : ces alternatives aux poursuites représentent par exemple plus de 60 % des suites données aux affaires d'usage de stupéfiants à l'arrivée aux parquets (voir OBRADOVIC 2018) depuis le début des années 2000 en région Île-de-France (représentant environ 25 % du contentieux pénal).

En 2016, les députés Éric Poulliat et Robin Reda rendent un rapport très critique sur l'efficacité de la lutte contre les drogues en France (voir POUILLIAT et REDA 2018). Ils observent une forte augmentation du nombre d'interpellations pour usage de stupéfiants mais dénoncent une large profusion de réponses pénales pour usage qu'ils considèrent comme peu répressives : en 2016 « 65 % des 68 700 mesures alternatives aux poursuites prononcées ont été de simples rappels à la loi ». Par ailleurs, ils mettent en évidence, une forte disparité géographique de la réponse pénale et alertent sur le ciblage des contrôles. Ils notent également que la procédure à suivre lors de la constatation d'une infraction pour usage est chronophage : elle mobilise 2 à 3 heures de travail des services de sécurité pour une procédure standard mais peut durer jusqu'à 5 heures si l'interpellation est accompagnée d'une garde à vue.

Les rapporteurs préconisent donc la mise en place d'une amende forfaitaire pour améliorer la sanction pénale en simplifiant la procédure et en la rendant plus dissuasive. Pour cela, ils s'appuient sur le dispositif d'amende forfaitaire décrit dans l'article 36 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle et défini par l'article 495-17 du code de procédure pénale. Les députés recommandent « une expérimentation dans un ressort local ou régional » avant la mise en place de la mesure sur l'ensemble du territoire. Lors de la parution de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le principe de l'amende forfaitaire est élargi (article 58) à l'usage de stupéfiants en modifiant l'article L.3421-1 du code de la santé publique. L'expérimentation a lieu entre le 15 juin et le 31 août et le dispositif est généralisé à l'ensemble du territoire le 1^{er} septembre 2020.

2.2 La mise en place des AFD

L'AFD vise les délits d'usage de produits stupéfiants et s'accompagne d'une inscription au casier judiciaire. Elle est constatée en flagrant délit sur le lieu de l'infraction par les services de police ou de gendarmerie via une application dédiée sur tablette ou terminal téléphonique qui permet de dresser un procès-verbal électronique (PVe), largement simplifié par rapport à un procès verbal classique, notamment par la lecture automatique de la bande MRZ du titre d'identité et par la coche de cases pré-définies adaptées à l'infraction. Le gain de temps est donc significatif : pas de déplacement au

commissariat ou à la brigade et une élaboration du PV simplifiée.

Le montant de l'amende s'élève à 200 euros (le montant est minoré à 150 euros si le règlement de l'amende a lieu dans les 15 jours et majoré à 450 euros si l'amende n'est pas payée dans les 45 jours). L'AFD s'inscrit dans un cadre légal strict défini par la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) du ministère de la Justice : elle ne peut s'appliquer à un mineur, à un usager malade, présentant des difficultés de compréhension ou à un récidiviste². En outre, elle ne peut être utilisée dans le cadre d'une affaire avec plusieurs infractions simultanées (une infraction d'usage ne peut donner lieu à une AFD si le mis en cause est également interpellé pour trafic de stupéfiants par exemple), ou encore si le mis en cause est en possession de plusieurs types de stupéfiants. Enfin, elle s'applique aux auteurs qui reconnaissent l'infraction : en cas de contestation, une procédure standard doit être ouverte.

Par ailleurs, des seuils maximaux de quantité de stupéfiants détenus ont été fixés par le ministère de la Justice. Au-dessus de ces seuils, le mis en cause ne peut pas être sanctionné par une AFD et encourt une peine plus lourde. Ces seuils sont de 50 grammes pour le cannabis, 5 grammes pour la cocaïne et 5 cachets ou 5 grammes pour l'ecstasy (MDMA). En utilisant l'estimation 2020 des prix de l'Office anti-stupéfiants, les équivalents en euros sont les suivants : 500 euros d'herbe de cannabis (400 euros pour la résine), 330 euros pour la cocaïne et 50 euros pour l'ecstasy. Ces seuils sont nettement plus élevés que ceux définis à l'étranger pour circonscrire l'usage personnel (3 grammes de résine ou d'herbe de cannabis en Belgique, de 6 à 15 grammes en Allemagne, voir le site de l'EMCDDA pour une revue complète des seuils d'usage personnel pour l'Union Européenne). En outre, d'après une enquête en ligne de l'OFDT de 2021, 90 % des consommateurs français de cannabis interrogés ont acheté moins de 40 grammes lors de leur dernière transaction. Néanmoins, il est à noter que la pesée du produit stupéfiant n'est pas nécessaire à l'établissement d'une AFD, l'évaluation de la quantité saisie est laissée à l'appréciation des forces de sécurité.

Les AFD ont fait l'objet d'une phase d'expérimentation en deux temps lors de l'été 2020 : la mesure a été testée à partir du 16 juin sur les ressorts³ des tribunaux judiciaires de Rennes, Créteil et Reims puis a été étendue sur les ressorts des tribunaux de Marseille et Lille le 16 juillet avant d'être généralisée à tout le territoire à partir du 1^{er} septembre 2020.

2. Le contour de l'exclusion liée à la récidive est néanmoins relativement flou. La dépêche du 31 août 2020 de la DACG relative à la mise en œuvre de la forfaitisation du délit prévu à l'article L.3421-1 du code de la santé publique (usage de stupéfiants) précise : « À la différence des dispositions de l'article 495-17 du code de procédure pénale, l'article L.3421-1 du code de la santé publique prévoit désormais que la procédure d'amende forfaitaire peut être mise en œuvre, en matière d'usage de stupéfiants, y compris en cas de récidive. Pour autant, cette voie procédurale n'a pas vocation à être utilisée dès lors que le mis en cause a déjà fait l'objet de plusieurs infractions à la législation sur les stupéfiants. Les développements techniques doivent prochainement permettre une consultation simplifiée du fichier de Traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) par les forces de sécurité intérieure ».

3. Le ressort est la partie du territoire national sur l'étendue duquel s'exerce la compétence du tribunal judiciaire. Il concerne donc plusieurs communes.

3 Données et champ

3.1 Les données du service statistique ministériel de la sécurité intérieure

Dans le cadre de leur activité judiciaire, les services de police et de gendarmerie rédigent des procédures relatives à des infractions avant de les transmettre à l'autorité judiciaire, susceptible de les requalifier par la suite. Ces infractions ont pu être constatées suite à une plainte, à un signalement, à un témoignage, à un flagrant délit, à une dénonciation ou encore sur l'initiative des forces de sécurité. Dans les logiciels de rédaction des procédures de la police (LRPPN) et de la gendarmerie (LRPGN), une procédure peut regrouper plusieurs infractions. Les protagonistes (victimes, mis en cause) sont rattachés à chacune des infractions les concernant. Dans une procédure classique, lorsque, dans le cadre de leur enquête, les forces de sécurité auditionnent une personne et que des indices graves ou concordants rendent vraisemblable qu'elle ait pu participer, comme auteur ou complice, à la commission d'un crime ou d'un délit, elles signalent l'identité de cette personne aux autorités judiciaires. Cette personne est alors considérée comme « mise en cause ». C'est la justice qui déterminera ultérieurement si la personne mise en cause est coupable ou non. En revanche, dans le cadre d'une AFD, aucune transmission à la justice n'est prévue.

Le champ de cette publication couvre les mis en cause enregistrés par les services de police et de gendarmerie pour les délits relatifs à l'usage de stupéfiants commis en France métropolitaine entre 2016 et 2021, qu'ils aient fait l'objet d'une procédure classique ou d'une AFD. Les séries débutent en 2016 car le champ est défini à partir des natures d'infraction enregistrées dont l'introduction dans les logiciels de rédaction des procédures de la police et de la gendarmerie date de 2016.

3.2 Le champ des stupéfiants : usage et usage seul

Le champ des infractions à la législation des stupéfiants (ILS) est défini selon la Nomenclature statistique française des infractions (NFI, voir GERBEAUX et FABRE-VERDURE 2021 pour les détails concernant la détermination du champ et les résultats sur la période 2016-2020). Cette nomenclature a été réalisée à partir de la Classification internationale des infractions à des fins statistiques (ICCS : International Classification of Crime for Statistical Purposes) construite par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en 2015. Cette classification a été adaptée au contexte français par un groupe de travail interministériel (Justice et Intérieur). L'usage correspond aux faits de possession, achat ou usage illicites de drogues contrôlées pour la consommation personnelle.

Certaines natures d'infraction, réservées aux infractions de trafic par la jurisprudence française et donc classées comme telles dans la NFI, sont utilisées de manière générique pour qualifier aussi bien l'usage que le trafic par la police et la gendarmerie : il s'agit de la détention, du transport et de l'acquisition non autorisés de stupéfiants. Dès lors, pour ces trois natures d'infraction, c'est l'indexation historique propre aux services de sécurité (« État 4001 ») qui est utilisée pour distinguer

l'usage du trafic. Ces index de l'« État 4001 » constituent une seconde caractérisation des infractions par les services de sécurité, en complément des natures d'infraction ⁴.

Les AFD s'appliquent uniquement aux mis en cause pour *usage seul* : c'est-à-dire les mis en cause pour usage de stupéfiants sans lien avec une autre infraction (trafic de stupéfiants, vol, violences, etc.). Cette catégorie spécifique des mis en cause pour usage seul sera utilisée dans la suite. Il est possible de les repérer facilement dans les données car dans la procédure correspondante, le mis en cause n'est lié qu'à des infractions d'usage de stupéfiants, sauf pour les infractions de conduite sous stupéfiants pour lesquelles l'information n'est pas disponible dans les bases de données du SSMSI (car le SSMSI ne dispose pas sur le champ de la Gendarmerie nationale de l'identifiant des procédures permettant de relier les délits routiers avec les potentielles infractions d'usage). Pour 2021, la part des mis en cause pour usage seul de stupéfiants qui ont également été mis en cause pour conduite sous stupéfiants est estimé à 7 % sur le champ de la police et de la gendarmerie nationales (sources de données externes pour la Gendarmerie nationale). Ces mis en cause pour usage de stupéfiants et conduite sous stupéfiants seront considérés dans la suite comme des mis en cause pour usage seul et donc qui auraient pu faire l'objet d'une AFD, ce qui est sans impact sur la fiabilité des résultats présentés.

4 L'introduction des Amendes Forfaitaires Délictuelles modifie significativement la répression de l'usage de stupéfiants

4.1 Le nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants a fortement progressé en 2021

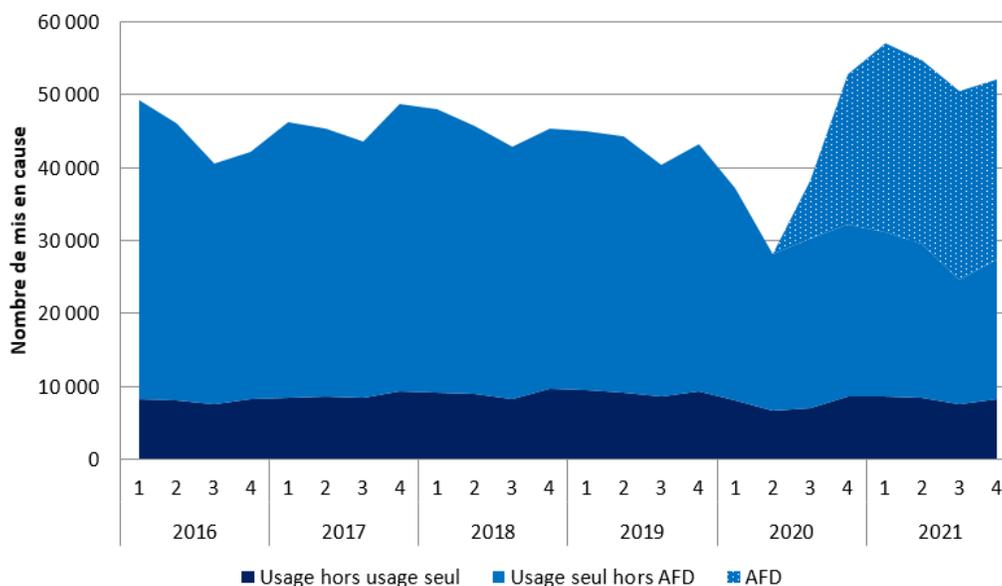
Entre 2016 et 2021, en France métropolitaine, le nombre trimestriel moyen de mis en cause pour au moins une infraction d'usage de stupéfiants est de 45 000 (Figure 1). L'usage de stupéfiants est resté quasiment stable entre 2016 et 2019 (-3 %, soit en moyenne -1 % par an) avant de fortement chuter en 2020 (-9 %) en lien avec la crise sanitaire et les différentes périodes de confinement. En 2021, le nombre de mis en cause pour usage a dépassé son niveau de 2019 (+24 %). Par rapport à la période 2016-2019, le nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants a augmenté de 20 %. Dans la suite de cette partie, la période de référence s'étend de 2016 à 2019 et la période utilisée pour mesurer l'effet de la mise en place des AFD est l'année 2021 durant laquelle les AFD sont implémentées sur toute la France et qui a connu des perturbations limitées dues à la pandémie de Covid-19.

4. L'« État 4001 » est le système d'enregistrement statistique des crimes et délits portés à la connaissance de la police ou de la gendarmerie, mis en place en 1972 par le ministère de l'Intérieur. Les index dédiés aux ILS sont les index 55 à 58. L'index 55 comprend le trafic et la revente sans usage de stupéfiants, l'index 56 comprend l'usage-revente de stupéfiants, l'index 57 l'usage de stupéfiants uniquement et l'index 58 regroupe les autres ILS, telles que la provocation à l'usage de stupéfiants.

Parmi les mis en cause pour usage de stupéfiants, figurent ceux mis en cause pour d'autres infractions que l'usage (dont le trafic de stupéfiants) et ceux mis en cause uniquement pour de l'usage de stupéfiants. Ces derniers, mis en cause pour *usage seul* sont en moyenne 37 000 par trimestre entre 2016 et 2021 et représentent plus de 80 % de l'ensemble de l'usage. En 2021, après l'introduction des AFD, le nombre de mis en cause pour usage seul progresse de 26 % par rapport à la période de référence. La majorité des mis en cause (56 %) en 2021 a fait l'objet d'une AFD, le reste ayant fait l'objet d'une procédure classique.

Le nombre d'usagers de stupéfiants mis en cause également pour d'autres infractions est lui en légère baisse (-6 % entre 2016-2019 et 2021). La loi prévoit qu'une AFD ne peut pas être utilisée dès lors qu'une autre infraction est relevée à l'encontre du même mis en cause. L'effet de substitution entre ces deux groupes de mis en cause (usage seul et usage hors usage seul) devrait donc être nul en théorie mais ne peut être exclu en pratique même si son ampleur semble limitée. Dans la suite de l'analyse, seuls les mis en cause pour usage seul sont conservés. Les mis en cause pour usage hors usage seul pourront faire l'objet de travaux ultérieurs.

Fig 1 – Évolution trimestrielle du nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants



Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
 Champ : France métropolitaine

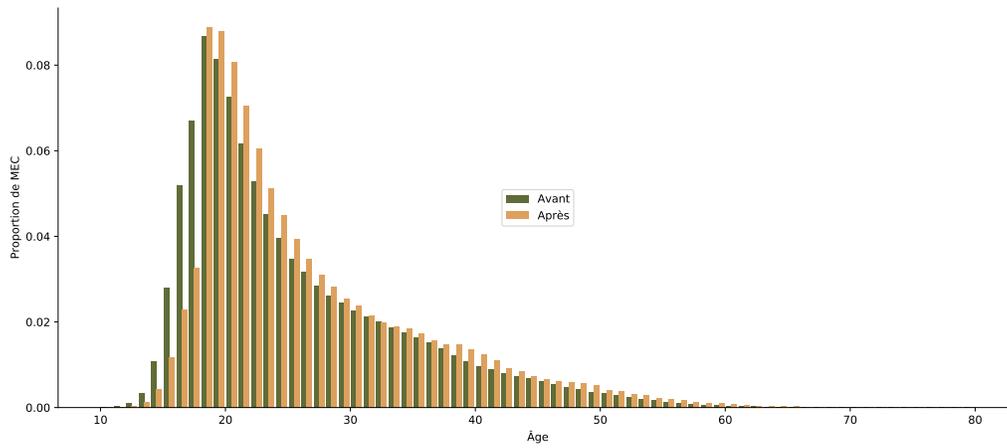
4.2 Évolution du profil des mis en cause : un nombre de mineurs en forte baisse

La mise en place des AFD a pu modifier la réponse comportementale des forces de sécurité, notamment envers la population appréhendée. Il est alors possible que le profil des mis en cause évolue entre la période avant l'introduction des AFD (entre 2016 et 2019) et la période après leur introduction (2021). En supposant que la population consommatrice de stupéfiants et les pratiques d'usage n'aient pas changé, la comparaison des caractéristiques des mis en cause pour usage seul (âge, genre, nationalité) entre ces deux périodes permet d'approcher la modification de la population ciblée par les services de police et de gendarmerie.

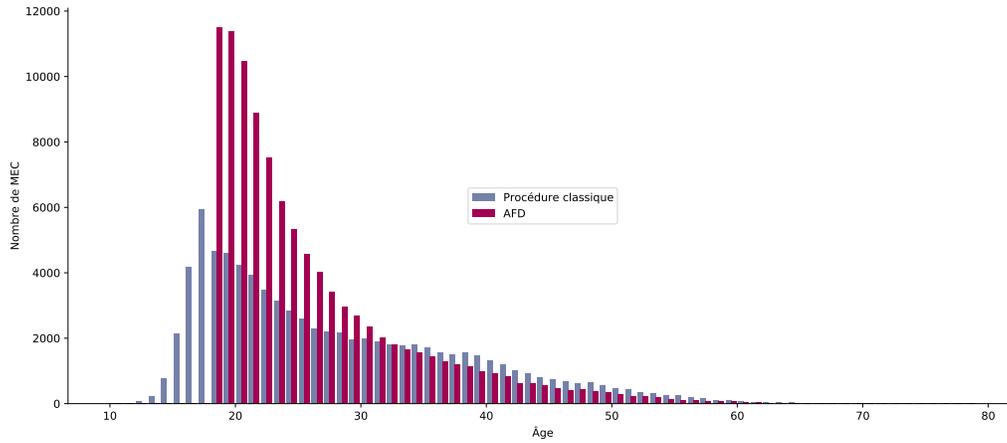
Les mis en cause pour usage seul de stupéfiants sont majoritairement très jeunes : entre 2016 et 2021, trois quarts des mis en cause ont moins de 31 ans et la moitié a moins de 23 ans. En comparant ces caractéristiques avec le profil des consommateurs établi par l'OFDT à partir d'enquêtes représentatives de la population, la population des moins de 25 ans semble particulièrement ciblée par les services de sécurité.

La distribution de l'âge des mis en cause a fortement évolué avec la mise en place des AFD, la part des mineurs passe de 16 % entre 2016 et 2019 à seulement 7 % en 2021 au profit des mis en cause âgés de 18 à 30 ans (Figure 2a). En 2021, les mis en cause ayant fait l'objet d'une AFD sont tous majeurs comme le prévoit la loi. Néanmoins, ils sont en moyenne plus jeunes que les mis en cause ayant fait l'objet d'une procédure classique (respectivement 25 ans et 5 mois et 27 ans et 5 mois). De plus, les 18-30 ans représentent 80 % de l'effectif dans le cas des AFD contre 50 % de l'effectif dans le cas des procédures classiques (Figure 2b). Malgré ces effets de composition importants, la distribution de l'âge des mis en cause majeurs (procédures classiques et AFD confondus) n'a quasiment pas évolué en 2021 par rapport à la période 2016-2019 (Figure 3).

Fig 2 – Distribution de l'âge des mis en cause pour usage seul de stupéfiants



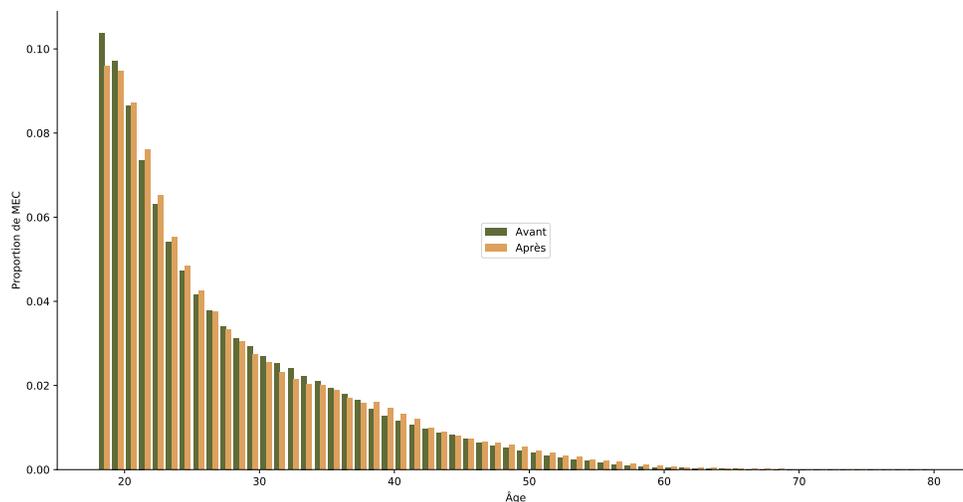
(a) Comparaison avant (2016-2019) et après (2021) l'introduction des AFD - en proportion



(b) Comparaison en 2021 suivant le type de procédure (AFD ou procédure classique) - en volume

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
Champ : France métropolitaine

Fig 3 – Distribution de l'âge des mis en cause majeurs pour usage seul de stupéfiants avant (2016-2019) et après (2021) l'introduction des AFD - en proportion

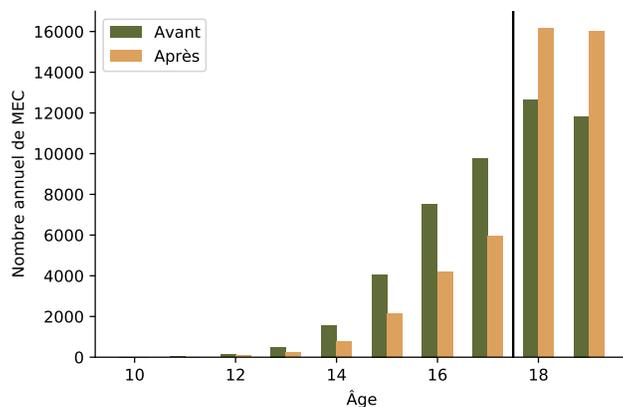


Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
 Champ : France métropolitaine

Les AFD étant réservées à la population adulte, leur utilisation majoritaire à partir de 2021 déforme la distribution en faveur des plus de 18 ans. Cela suggère que les contrôles n'ont pas été effectués de manière identique à la période précédant l'introduction des AFD. Il est probable qu'un ciblage particulier des populations éligibles à l'AFD ait été effectué afin de minimiser le recours aux procédures classiques.

En outre, ce n'est pas seulement la part des mineurs mis en cause pour usage seul de stupéfiants qui a chuté mais également leur nombre qui a fortement diminué entre 2016-2019 et 2021 : le nombre annuel de mis en cause mineurs passe par exemple de 23 600 à 13 400 (voir Figure 4). Cette nette baisse ne se retrouve pas chez les jeunes majeurs qui sont plus nombreux en 2021 que sur la période 2016-2019 : le nombre annuel de mis en cause de 18/19 ans passe de 24 500 à 32 200. Ces évolutions contrastées entre mineurs proches de la majorité (16 ou 17 ans) et jeunes majeurs (18 ou 19 ans) soulèvent la question du traitement différencié de ces populations par les services de sécurité au-delà du seul ciblage de population : en effet, comment distinguer *a priori* un individu ayant 17 ans d'un individu ayant 18 ans ? Il n'est donc pas exclu qu'en cas de constatation d'une infraction d'usage seul commise par un individu non éligible à l'AFD, les policiers ou les gendarmes aient renoncé à l'ouverture d'une procédure.

Fig 4 – Nombre annuel de mis en cause (âgés de 10 à 19 ans) pour usage seul de stupéfiants par âge avant et après l’introduction des AFD

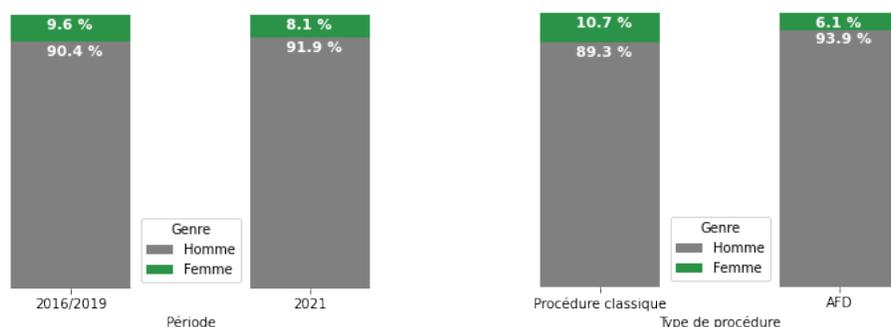


Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
 Champ : France métropolitaine

La modification de la population ciblée est approchée également selon deux autres caractéristiques des mis en cause : le genre et la nationalité.

Les mis en cause pour usage de stupéfiants sont majoritairement des hommes sur les deux périodes mais cette proportion augmente légèrement après l’introduction des AFD passant de 90 % entre 2016 et 2019 à 92 % en 2021 (Figure 5a). Cette augmentation s’explique par la très forte proportion d’hommes chez les mis en cause ayant reçu une AFD : en 2021, la part des hommes ayant fait l’objet d’une AFD est de 94 % contre 89 % pour les mis en cause faisant l’objet d’une procédure classique (Figure 5b).

Fig 5 – Genre des mis en cause pour usage seul de stupéfiants



(a) Comparaison avant (2016-2019) et après (2021) l'introduction des AFD (b) Comparaison en 2021 suivant le type de procédure (AFD ou procédure classique)

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
 Champ : France métropolitaine

Les français représentent environ 9 mis en cause sur 10 et les autres nationalités les plus fréquentes sont celles des étrangers résidents en France les plus nombreux : algérienne, marocaine et tunisienne (voir GERBEAUX et FABRE-VERDURE 2021 pour une analyse des nationalités). La part des mis en cause de nationalité française a très peu évolué avant et après l'introduction des AFD passant de 91,1 % entre 2016 et 2019 à 89,5 % en 2021. Même si le mis en cause doit maîtriser suffisamment la langue française pour faire l'objet d'une AFD, la part des mis en cause français parmi les mis en cause ayant fait l'objet d'une AFD est la même que celle parmi ceux ayant fait l'objet d'une procédure classique (89,5 %).

Le genre et la nationalité ne seront pas étudiés plus en détail dans cette étude mais pourraient faire l'objet d'analyses similaires à celles menées dans cet article concernant l'âge des mis en cause. L'enjeu prioritaire que constitue la consommation de stupéfiants par les mineurs nous a conduits à privilégier l'analyse de l'âge.

4.3 Hétérogénéité départementale

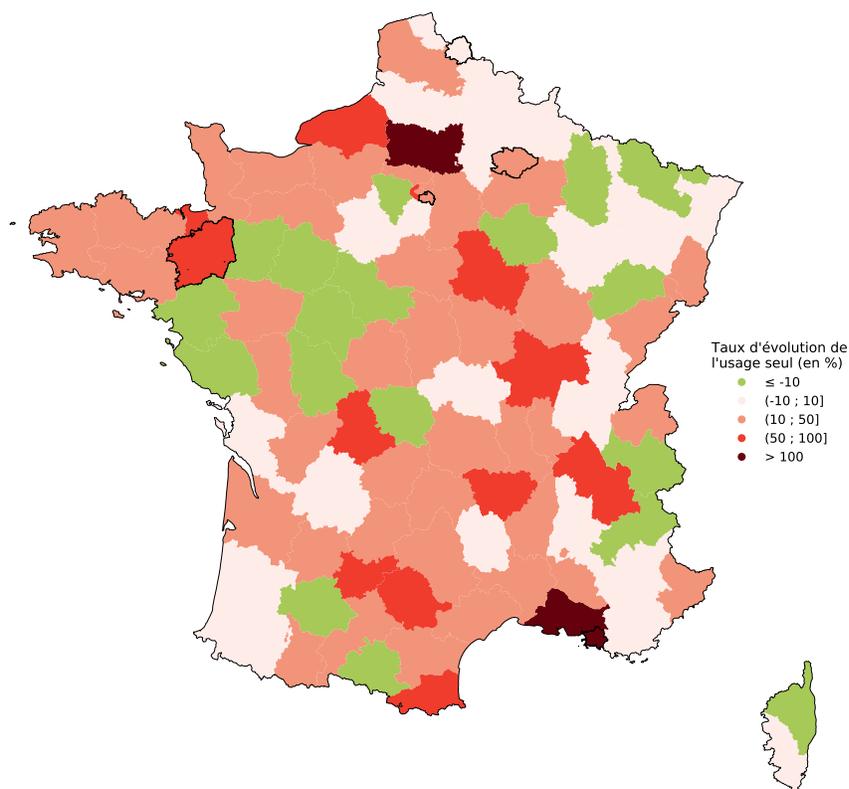
L'évolution du nombre de mis en cause pour usage seul

L'usage seul a augmenté de 26 % entre la période de référence précédant l'introduction des AFD (2016-2019) et la période de pleine application des AFD (2021). Cette forte augmentation au niveau national cache des disparités géographiques importantes : au niveau départemental, le taux d'évolution du nombre de mis en cause pour usage seul varie pour la quasi totalité des départements entre -32 % et +85 % (Figure 6) et deux départements présentent des taux supérieurs à +100 % : l'Oise (+135 %) et les Bouches-du-Rhône (+232 %). Pour 18 départements, l'usage seul a diminué

d'au moins 10 %, alors que pour 56 départements l'usage seul a augmenté de plus de 10 % dont 13 départements pour lesquels la hausse dépasse les 50 %.

Concernant les départements des tribunaux judiciaires (TJ) ayant fait partie de la phase d'expérimentation des AFD, les évolutions sont également contrastées : -2 % dans le Nord (TJ de Lille), +17 % dans la Marne (TJ de Reims), +27 % dans le Val-de-Marne (TJ de Créteil), +66 % dans l'Ille-et-Villaine (TJ de Rennes) et +232 % dans les Bouches-du-Rhône (TJ de Marseille).

Fig 6 – Taux d'évolution départemental du nombre de mis en cause pour usage seul de stupéfiants entre 2016-2019 et 2021 - moyenne nationale : +26 %



Note de lecture : Les contours des ressorts des tribunaux judiciaires ayant fait partie de l'expérimentation des AFD apparaissent en gras sur la carte.

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021

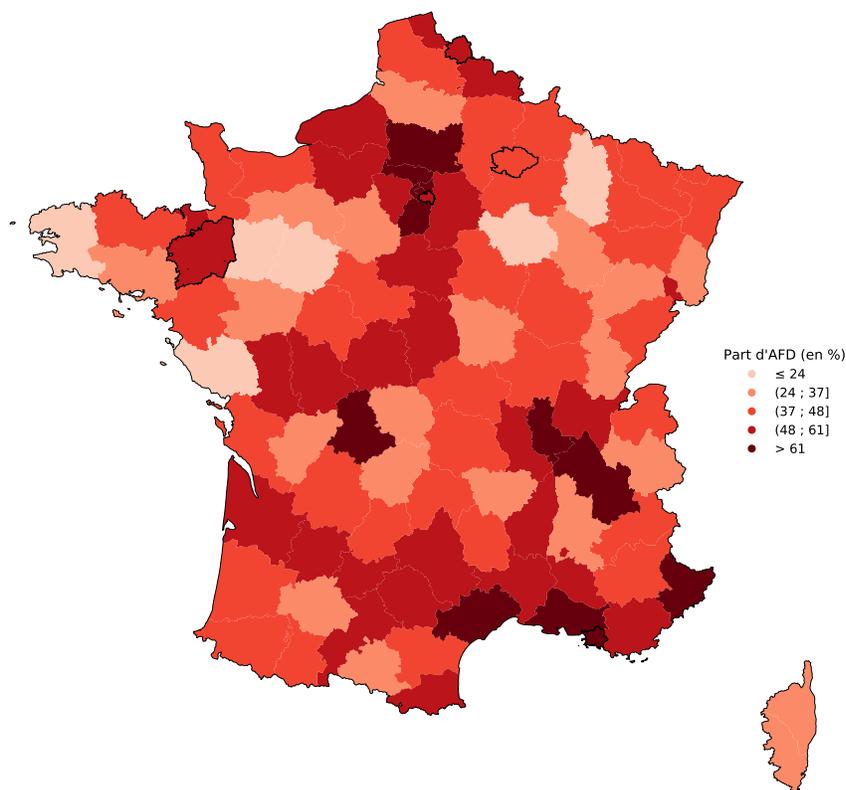
Champ : France métropolitaine

Part des AFD dans la répression de l'usage seul

Au niveau national en 2021, 56 % des mis en cause pour usage seul de stupéfiants font l'objet d'une AFD. Les mis en cause pour usage seul peuvent en effet faire l'objet d'une AFD ou d'une procédure classique (en particulier les mineurs, les auteurs présumés ne pouvant prouver leur identité ou ceux qui contestent l'infraction ne peuvent recevoir une AFD). La part des AFD dans l'usage seul présente également une grande hétérogénéité spatiale sur le territoire métropolitain (Figure 7). Les taux départementaux s'étalent ainsi de 14 % à 85 %. 22 départements présentent un taux de mis en cause ayant fait l'objet d'une AFD plus élevé que la moyenne nationale, dont les Bouches-du-Rhône où le taux départemental maximal est atteint avec 85 % mais aussi la Seine-Saint-Denis (70 %) et le Rhône (69 %). Pour 26 départements, le taux de mis en cause pour usage seul faisant l'objet d'une AFD est inférieur à 37 %. C'est le cas notamment de la Meuse (14 %), de la Vendée (15 %) et du Finistère (19 %).

Concernant les départements des tribunaux judiciaires ayant fait partie de la phase d'expérimentation des AFD, la Marne présente un taux d'AFD de 39 % et les départements du Nord, d'Ille-et-Vilaine et du Val-de-Marne comptent entre 52 et 60 % de mis en cause pour usage seul qui font l'objet d'une AFD.

Fig 7 – Taux départemental de mis en cause pour usage seul de stupéfiants ayant fait l’objet d’une AFD en 2021 - moyenne nationale : 56 %



Note de lecture : Les contours des ressorts des tribunaux judiciaires ayant fait partie de l’expérimentation des AFD apparaissent en gras sur la carte.

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2021

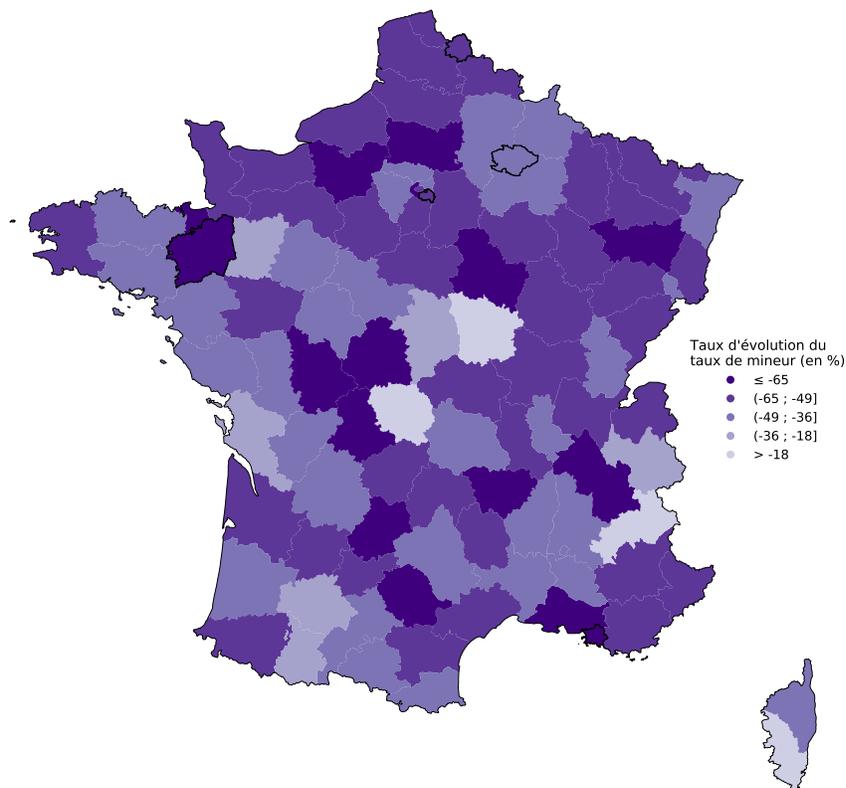
Champ : France métropolitaine

L’évolution du taux de mis en cause mineurs parmi les mis en cause pour usage seul

Enfin, on étudie les disparités spatiales de l’évolution de la part de mineurs parmi les mis en cause pour usage seul. Ce taux d’évolution est calculé comme la variation du taux de mis en cause mineur parmi les mis en cause pour usage seul entre 2016-2019 et 2021. Au niveau national, ce taux de variation est de -55 %, le taux de mineurs mis en cause passant de 16 % à 7 %. Au niveau départemental, il varie de -77 % pour les Bouches-du-Rhône à +3 % pour la Corse-du-Sud (Figure 8). Dans seulement 4 départements, l’évolution est inférieure à -18 % : la Corse du Sud, les Hautes-Alpes, la Nièvre et la Creuse. Des baisses du taux de mineur mis en cause pour usage seul entre 65 et 77 %

sont observées dans 14 départements dont les Bouches-du-Rhône, l'Indre et l'Oise qui présentent les plus fortes baisses.

Fig 8 – Taux d'évolution départemental du taux de mineur mis en cause pour usage seul de stupéfiants entre 2016-2019 et 2021 - moyenne nationale : -55 %



Note de lecture : Les contours des ressorts des tribunaux judiciaires ayant fait partie de l'expérimentation des AFD apparaissent en gras sur la carte.

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021

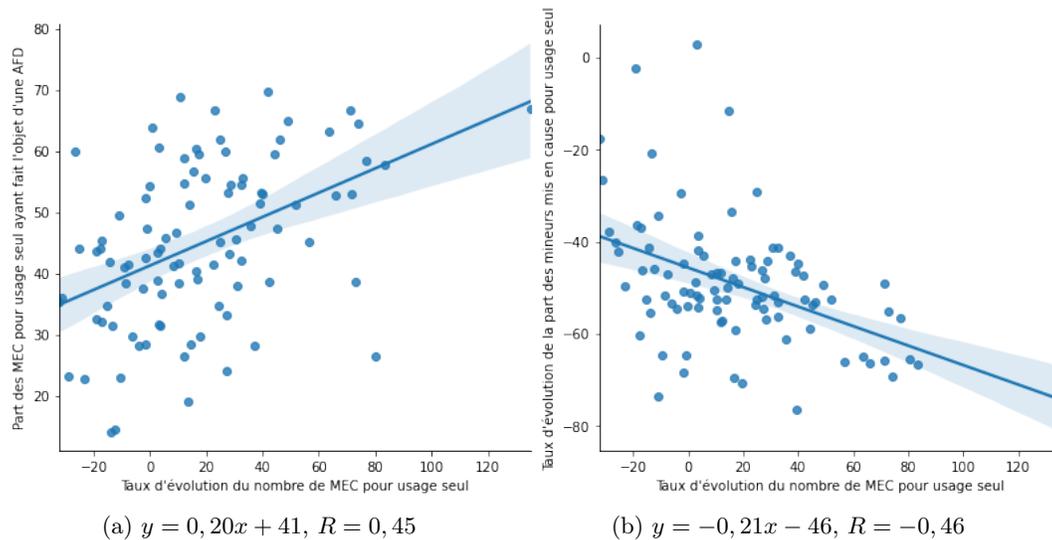
Champ : France métropolitaine

Afin d'appréhender les liens existants entre les indicateurs géographiques présentés dans cette section, une interpolation linéaire des valeurs départementales est réalisée (Figure 9). Le taux d'évolution du nombre de mis en cause pour usage seul est corrélé positivement à la part des mis en cause ayant fait l'objet d'une AFD (coefficient de corrélation : $R = +0,45$). D'après ce modèle linéaire, pour une augmentation de 5 points du taux d'évolution du nombre de mis en cause, la part des d'AFD augmente de 1 point. L'intensification de la répression de l'usage seul est donc fortement

liée au taux d'utilisation des AFD dans le département. Dans la suite, cette évolution du nombre de mis en cause pour usage seul sera utilisée afin d'approcher les départements ayant pratiqué une application plus ou moins intense des AFD.

Par ailleurs, le taux d'évolution du nombre de mis en cause pour usage seul est corrélé négativement au taux d'évolution de la part des mineurs ($R = -0,46$). Le modèle linéaire estime qu'une augmentation de 5 points du taux d'évolution du nombre de mis en cause induit une baisse de 1 point de la part des mineurs.

Fig 9 – Corrélations départementales



Note de lecture : $y=f(x)$ correspond à l'interpolation linéaire et R mesure le coefficient de corrélation. Le département des Bouches-du-Rhône présentant un taux d'évolution du nombre de mis en cause (MEC) pour usage seul extrême, il a été écarté pour l'estimation de ces régressions linéaires.

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
Champ : France métropolitaine

5 Résultats

L'évaluation d'une politique publique vise à estimer l'impact causal du changement opéré par celle-ci, c'est-à-dire à isoler les seuls effets de cette politique et à les quantifier. Il s'agit notamment de distinguer les effets de la réforme évaluée des effets conjoncturels (saisonnalité) ou d'autres chocs exogènes éventuels (dus à la pandémie de Covid-19 par exemple).

Une des méthodes d'évaluation causale les plus employées pour l'évaluation de politique publique repose sur l'exploitation d'une période d'expérimentation. Inscrite dans la Constitution depuis 2003, l'expérimentation permet de déroger à une loi ou un règlement durant un temps limité. Elle consiste en une application territoriale différenciée dans le temps qui permet donc d'avoir simultanément des territoires couverts par la nouvelle mesure et d'autres non couverts. De cette façon, il est possible de s'approcher d'un contrefactuel idéal (voir le rapport du Conseil d'Etat «Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?», 2019) qui permet de mesurer l'effet de la mesure par comparaison directe des territoires ayant fait partie ou non de l'expérimentation.

Dans le cas des AFD, la période d'expérimentation ne permet malheureusement pas de mener ce type d'analyse causale. En effet, elle est très courte (2 mois et demi) et l'application de la politique reste très partielle durant la période (les cinq tribunaux judiciaires d'expérimentation comptent en moyenne 78 AFD en août 2020 et 3 fois plus, environ 269 AFD, pour le même mois en 2021). La comparaison des évolutions de mis en cause pour usage seul montre que l'expérimentation ne permet pas d'observer une zone appliquant le dispositif de manière complète ("traité" dans le vocabulaire de l'évaluation) qu'il serait possible de comparer à une zone de contrôle pour laquelle le dispositif n'est pas disponible (voir l'annexe A.1 et en particulier la figure 15).

Ainsi, deux méthodes alternatives sont utilisées ici afin de mesurer l'effet de l'introduction des AFD sur l'usage seul et sur la part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul :

- une comparaison avant/après l'introduction des AFD avec contrôle des composantes temporelles pour neutraliser les effets saisonniers et d'évolution structurelle du phénomène ;
- une comparaison entre deux groupes de départements : d'une part ceux qui ont intensifié fortement leur lutte contre l'usage seul à partir de la mise en place des AFD et d'autre part, ceux qui ont faiblement intensifié cette lutte. Il s'agit ici de vérifier que c'est bien l'intensification de la lutte contre l'usage seul due à l'introduction des AFD qui conduit à la chute de la part des mineurs parmi les mis en cause interpellés.

5.1 Contrôle des composantes temporelles

Cette première approche compare donc le nombre de mis en cause pour usage seul avant et après la mise en place des AFD en retirant les effets saisonniers et une potentielle tendance linéaire.

La neutralisation des effets mensuels (la désaisonnalisation est réduite au retrait de l'effet mois) et le retrait de la composante tendancielle sont obtenus grâce au modèle de régression linéaire décrit ci-dessous :

$$Y_{a,m} = \alpha + \beta_m + \gamma((a - 2016) \times 12 + m) + \epsilon_{a,m} \quad (1)$$

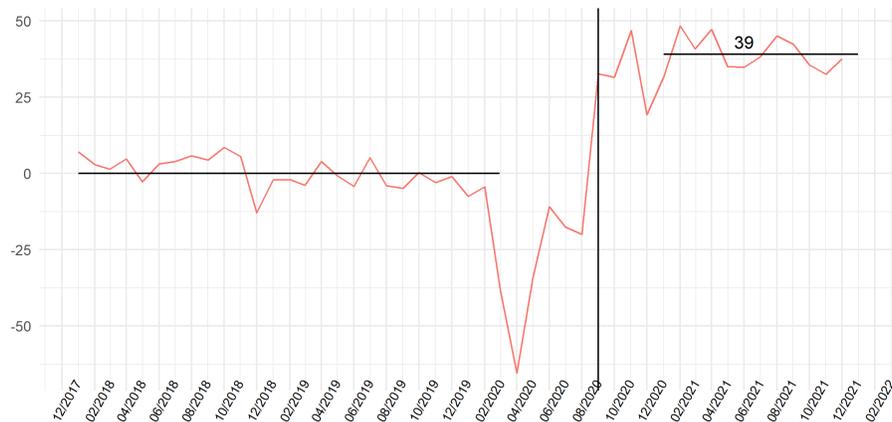
où Y est la variable d'intérêt (nombre de mis en cause pour usage seul ou part des mineurs dans la suite) et a et m représentent respectivement l'année et le mois de l'observation.

Les différents confinements ayant eu lieu lors de la crise sanitaire du Covid-19 ont été exclus afin de ne pas perturber l'estimation de la saisonnalité et de la tendance. La période d'estimation du modèle s'étend donc entre janvier 2016 et février 2020. L'étude de la série se déroule ensuite en deux étapes :

- Pour la période janvier 2016 - février 2020 : exploitation des erreurs de la régression linéaire et représentation du ratio $\frac{Y-\hat{Y}}{\hat{Y}}$
- Pour la période mars 2020 – décembre 2021 : exploitation des valeurs prédites (Y_P) via l'équation (1) et représentation du ratio $\frac{Y-Y_P}{Y_P}$

Dans la suite, ce sont ces deux ratios qui sont représentés pour les périodes correspondantes dans les graphiques d'évolution, afin d'approcher les variations en différence par rapport à la situation précédente (tendance et variations saisonnières inchangées). Il faut noter que cette méthode ne permet pas de neutraliser les effets dû à la conjoncture. L'effet avant/après est donc susceptible d'être biaisé par d'autres chocs indépendants des AFD.

Fig 10 – Évolution mensuelle du nombre de mis en cause pour usage seul de stupéfiants (en %)



Note de lecture : Les séries ont été centrées en zéro sur la période de janvier 2016 à février 2020, la tendance et les variations saisonnières ont été retirées.

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021

Champ : France métropolitaine

La figure 10 présente l'évolution du nombre de mis en cause pour usage seul une fois retirées les composantes temporelles détaillées ci-dessus (et estimées sur la période de référence janvier 2016 - février 2020). La tendance retirée est négative de pente $\gamma = -26,7$ (p-value = 2e-03), correspondant à une baisse tendancielle annuelle moyenne de 320 mis en cause. Ainsi, le nombre de mis en cause

pour usage seul a progressé de 39 % en 2021 par rapport à une situation dans laquelle les effets mensuels et la tendance linéaire seraient restés inchangés après la mise en place des AFD. Cette très forte augmentation s’amorce à partir de septembre 2020, date de généralisation des AFD sur le territoire français. Elle fait suite à une année 2020 globalement à la baisse et marquée par la chute très importante (jusqu’à -60 %) bien que ponctuelle de mars-avril 2020 du nombre de mis en cause due au premier confinement instauré dans le cadre de la crise sanitaire.

Le dispositif des AFD simplifie et raccourcit la procédure pour usage de stupéfiants. Les services de sécurité peuvent alors sanctionner les usagers en délivrant une amende plutôt qu’en entamant une procédure standard avec interpellation. Le temps ainsi gagné semble avoir été mis à profit pour intensifier l’action de contrôle par les services de sécurité sur l’usage de stupéfiants conduisant à une augmentation du nombre de mis en cause pour usage seul de stupéfiants.

Fig 11 – Évolution mensuelle de la part des mineurs mis en cause pour usage seul de stupéfiants (en %)



Note de lecture : Les séries ont été centrées en zéro sur la période de janvier 2016 à février 2020, la tendance et les variations saisonnières ont été retirées.

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021

Champ : France métropolitaine

La même méthode a été appliquée à la part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul. La figure 11 présente ainsi l’évolution de la part des mineurs une fois retirées les composantes mensuelles et tendanciennes (estimées sur la période de référence janvier 2016 - février 2020). La tendance estimée est négative de pente $\gamma = -3,9 \times 10^{-4}$ (p-value = 8e-08), ce qui représente une baisse annuelle moyenne de 0,5 point de pourcentage sur la part des mineurs. Ainsi, la part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul a chuté de 50 % en 2021 par rapport à une situation dans laquelle les effets mensuels et la tendance linéaire seraient restés inchangés après

la mise en place des AFD. Cela correspond à une baisse de 5 700 mineurs en 2021. Cette très forte baisse s’amorce également à partir de septembre 2020, date de généralisation des AFD et semble se poursuivre depuis. Le début de l’année 2020 avait également vu sa part de mineurs parmi les mis en cause diminuer davantage que sur l’ensemble de la période de référence mais dans des proportions bien moins importantes (environ -20 %). Les déterminants de cette baisse n’ont pas pu être précisément identifiés : il pourrait s’agir d’une moindre exposition des mineurs consommateurs du fait des restrictions de déplacement et de la fermeture des établissements scolaires ou bien d’un ciblage différencié des forces de sécurité durant cette période.

La mise en place des AFD semble donc être à l’origine d’une forte augmentation de la répression de l’usage seul qui s’accompagne d’une chute très significative de la part des mineurs appréhendés par les forces de sécurité. Pourtant sous l’hypothèse réaliste que les habitudes de consommation et la répartition des consommateurs par âge sont restées stables entre 2016-2019 et 2021, la part de mineurs parmi les mis en cause n’a pas de raison de changer après la mise en place des AFD si les pratiques de contrôle des forces de sécurité restent identiques. L’interpellation d’un mineur devrait simplement conduire à l’ouverture d’une procédure classique plutôt qu’à une AFD. Ainsi, la forte baisse observée de la part des mineurs interpellés montre que l’activité des services relative à la répression de l’usage de stupéfiants a été modifiée. Elle a pu changer en termes de lieux et d’heures de contrôle mais également de choix des personnes à contrôler.

L’analyse des corrélations a permis de montrer le lien étroit qui existe entre l’évolution du nombre de mis en cause pour usage seul et la part des AFD (voir Figure 9). Ainsi, afin de mesurer l’influence des AFD sur la baisse de la part des mineurs appréhendés, on compare des départements ayant plus ou moins augmenté leur nombre de mis en cause pour usage seul.

5.2 Comparaison entre départements ayant plus ou moins intensifié leur lutte contre l’usage de stupéfiants

Cette seconde approche compare les départements avec des évolutions différenciées d’usage seul entre la période de référence (janvier 2016 - février 2020) et 2021 dans le but de vérifier que c’est bien l’augmentation de la répression de l’usage seul qui mène à la diminution de la part des mineurs mis en cause.

Pour cette comparaison, les départements pour lesquels le taux annuel de mis en cause pour usage seul pour 1 000 habitants est inférieur à 1,14 sur la période de référence (ce qui correspond aux 5 % des départements qui interpellent le moins de mis en cause pour usage seul) sont retirés. Il s’agit des Deux-Sèvres, du Tarn-et-Garonne, du Puy-de-Dôme, de la Dordogne et du Lot-et-Garonne. En effet, le but est de comparer des zones pour lesquelles l’usage de stupéfiants est un phénomène significatif. En outre, inclure les départements avec des taux très faibles pourrait nous conduire à

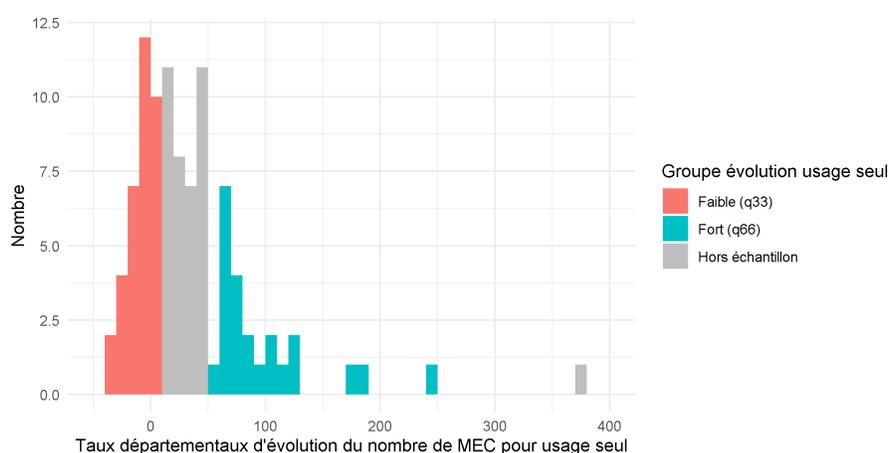
des calculs d'évolutions moins robustes. L'annexe A.2 présente les résultats sans exclusion de ces départements ce qui n'occasionne pas de changement significatif dans les résultats qui suivent.

Comme précédemment, en utilisant un modèle de régression linéaire, le nombre de mis en cause pour usage seul est estimé, au niveau départemental cette fois, à l'aide du modèle suivant :

$$Y_{a,m,d} = \alpha + \beta_{m,d} + \gamma_d((a - 2016) \times 12 + m) + \epsilon_{a,m,d} \quad (2)$$

où Y est le nombre de mis en cause pour usage seul, a et m représentent respectivement l'année et le mois de l'observation et d le département considéré.

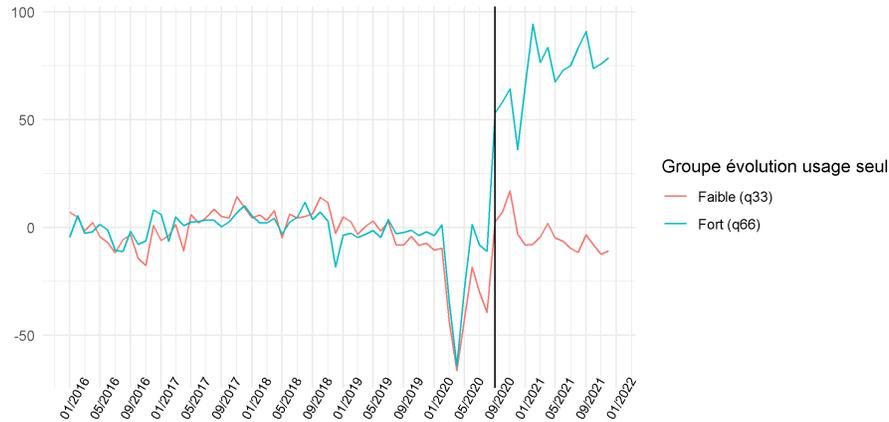
Fig 12 – Distribution départementale des taux d'évolution du nombre de mis en cause (MEC) pour usage seul entre 2021 et 2016-2019



Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
 Champ : France métropolitaine, hormis les départements 24, 47, 63, 79 et 82

Le taux d'évolution du nombre de mis en cause pour usage seul est calculé à partir de l'estimation issue du modèle précédent entre 2021 et la période de référence. À partir de la distribution des taux départementaux d'évolution du nombre de mis en cause pour usage seul (Figure 12), deux groupes de départements sont créés pour comparer l'évolution du taux de mineurs mis en cause pour usage seul : ceux avec les plus fortes évolutions (supérieures au quantile 0,66) et ceux avec les plus faibles évolutions (inférieures au quantile 0,33). Ces deux groupes présentent effectivement des évolutions différenciées après la mise en place des AFD (Figure 13). Le département des Bouches-du-Rhône est exclu car le taux d'évolution y est supérieur à +300 % et parce qu'il n'est pas souhaitable que les résultats soient influencés par un seul département. La robustesse de ces résultats est vérifiée : en incluant les Bouches-du-Rhône, l'écart entre le quantile à 33 % et le quantile 66 % sur la part des mineurs est encore plus forte (voir l'annexe A.2).

Fig 13 – Évolution du nombre de mis en cause pour usage seul selon les groupes de départements avec une faible et une forte évolution du nombre de mis en cause pour usage seul (en %)



Note de lecture : Les composantes temporelles sont retirées dans les deux groupes de manière indépendante. La période d'estimation est de janvier 2016 à février 2020.
Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
Champ : France métropolitaine, départements des groupes faibles et forts

On compare ensuite les évolutions de la part des mineurs dans les mis en cause pour usage seul en prenant la période de référence pour l'estimation du modèle. Les variations relatives à la prédiction du modèle $\frac{Y - Y^p}{Y^p}$ et $\frac{Y - \hat{Y}}{\hat{Y}}$ sont tracées sur la figure 14 pour chacun des groupes de départements. Le modèle de régression linéaire suivant permet de retirer les effets mensuels et une potentielle tendance linéaire différenciée entre les deux groupes.

$$Y_{a,m,g} = \alpha + \beta_{m,g} + \gamma_g ((a - 2016) \times 12 + m) + \epsilon_{a,m,g} \quad (3)$$

où Y est la part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul, a et m représentent respectivement l'année et le mois de l'observation et g le groupe de département considéré (évolution faible ou forte).

La mise en place des AFD en 2020 s'accompagne donc d'une forte baisse de la part des mineurs dans les deux groupes. Cependant, la baisse est significativement plus forte dans les départements ayant connu les plus fortes évolutions de mis en cause pour usage seul en 2021 : -35 % contre -56 % (significativement différent à 1 %, p value = 2.4e-08).

Fig 14 – Évolution de la part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul de stupéfiants entre les groupes de départements avec une faible et une forte évolution du nombre de mis en cause pour usage seul (en %)



Note de lecture : Les composantes temporelles sont retirées dans les deux groupes de manière indépendante. La période d'estimation est de janvier 2016 à février 2020.

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021

Champ : France métropolitaine, départements des groupes faibles et forts

Les départements pour lesquels le nombre de mis en cause pour usage seul a le plus augmenté sont donc aussi ceux pour lesquels la part de mineurs parmi ces mis en cause a le plus diminué. L'intensification de la répression de l'usage, étroitement liée à l'utilisation des AFD (voir la corrélation Figure 9) semble donc avoir un impact sur la réponse comportementale des services de sécurité et contribuer à proportionnellement moins cibler les mineurs que les majeurs dans le cadre de la lutte contre l'usage de stupéfiants.

La consommation des mineurs est pourtant identifiée comme une priorité de politique publique : parce que la fréquence de consommation chez les jeunes français est particulièrement importante et parce que les enjeux de santé publique sur cette population sont unanimement reconnus.

Les jeunes français font en effet partie des principaux consommateurs, notamment de cannabis, en Europe : en 2019, 23 % des jeunes français âgés de 16 ans ont déjà expérimenté le cannabis. Cette prévalence reste bien plus élevée que la moyenne européenne pour les jeunes de 16 ans, à savoir 16 % (SPILKA, NÉZET et al. 2021). L'écart est encore plus marqué pour les filles pour lesquelles 20 % ont déjà expérimenté du cannabis alors que la moyenne européenne est de 13 % pour cette même catégorie. De plus, en 2018, la part de jeunes français ayant déjà expérimenté le cannabis dépasse les 40 % lorsque les jeunes sont en dernière année de lycée (SPILKA, GODEAU et al. 2019).

La littérature montre par ailleurs de manière unanime que les effets les plus nocifs concernent en premier lieu les jeunes. Concernant le cannabis, les effets sur les majeurs sont estimés faibles

sur la santé (voir NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES ENGINEERING AND MEDICINE 2017 pour les résultats synthétiques de plus de 10 000 articles). En revanche, la consommation de stupéfiants chez les adolescents se répercute négativement sur la santé de ces derniers mais également sur leur parcours scolaire. Les recherches s'accordent sur le fait que la consommation de cannabis a des effets cognitifs et psychotiques plus importants chez les jeunes que chez les adultes et que ces effets peuvent avoir des répercussions à l'âge adulte (HALL 2015, OURS et WILLIAMS 2012, COTTENCIN, BENCE et KARILA 2016). Au-delà des impacts sur la santé des jeunes, la consommation de cannabis a également des effets sociaux sur le parcours de jeunes : des impacts négatifs notamment sur la réussite scolaire pouvant aller jusqu'à la déscolarisation (PACULA, ROSS et RINGEL 2003 et OLIVIER et ULF 2017).

Bien que les effets négatifs de l'usage de cannabis sur les plus jeunes soient partagés très largement dans la littérature, les mineurs n'étaient pas concernés par la modification de 2020 du dispositif répressif français car non éligibles à l'AFD pour usage de stupéfiants. Le cannabis est pourtant la cible quasi exclusive des AFD : 97 % de celles-ci ont concerné le cannabis depuis la mise en place du dispositif, et seulement 3 % pour usage d'ecstasy, de cocaïne ou de MDMA. L'amende forfaitaire n'est probablement pas un dispositif adapté à cette population car la charge financière ne peut pas être portée par le mineur en question mais rien n'a été prévu pour les mineurs lors de cette réforme : c'est donc une procédure standard qui doit être ouverte et les suites seront données par la justice. L'analyse précédente a montré que cela s'est fait au détriment de la répression des usagers mineurs, qui ont été moins souvent mis en cause par les policiers ou les gendarmes, en proportion mais également en nombre brut par rapport à la période précédant la mise en place des AFD.

6 Conclusion

Cette étude a permis de montrer que l'introduction des AFD s'est accompagnée d'une très forte augmentation des mis en cause pour usage seul de stupéfiants, résultant probablement du gain de temps lié à la simplification de la procédure. Néanmoins, malgré l'importance que recouvre la consommation des mineurs dans le débat public et dans la littérature académique, qui en font le sujet prioritaire concernant la lutte actuelle contre les stupéfiants, cette population non éligible aux AFD est moins appréhendée par les services de sécurité depuis l'introduction du dispositif, à la fois en proportion et en nombre brut.

La mise en place des AFD pourrait également avoir eu des effets collatéraux sur les autres types de délinquance : l'AFD permettant de raccourcir les délais concernant l'usage seul de stupéfiant, sa mise en place pourrait avoir influencé le temps passé par les services de police et de gendarmerie sur les autres formes de délinquance (trafic de stupéfiants, mais également infractions hors ILS).

Enfin, l'évaluation du dispositif doit être complétée par la mesure des taux de recouvrement des AFD, par population et par zone géographique. En effet, la réponse pénale doit être appréhendée

dans sa globalité, jusqu'à l'issue finale de la procédure.

Références

- AURIOL, Emmanuelle et Pierre-Yves GEOFFARD (juin 2019). *Cannabis : comment reprendre le contrôle ?* Note du Conseil d'Analyse Economique.
- BEN LAKHDAR Christian et Kopp, Pierre-Alexandre (2018). « Faut-il légaliser le cannabis en France ? Un bilan socio-économique ». In : *Économie & prévision* 213.1, p. 19-39.
- COTTENCIN, Olivier, Camille BENCE et Laurent KARILA (2016). « 95. Effets somatiques liés à la consommation de cannabis ». In : p. 669-673. ISSN : 0965-2140.
- FAN, Mary (déc. 2013). « Street Diversion and Decarceration ». In : *American Criminal Law Review* 50.
- GEOFFARD, Pierre-Yves, Jean BEUVE et Étienne FIZE (juin 2019). *Une filière du cannabis en France*. Focus du Conseil d'Analyse Economique.
- GERBEAUX, Alexis et Alice FABRE-VERDURE (nov. 2021). *Infraction à la législation sur les stupéfiants : premier état des lieux statistique*. Interstats Analyse n°38. SSMSI.
- HALL, Wayne (2015). « What Has Research Over the Past Two Decades Revealed About the Adverse Health Effects of Recreational Cannabis Use? ». In : 110 (1), p. 19-35. ISSN : 0965-2140.
- MARCHANT, Alexandre (2018). « Petite histoire de la prohibition des stupéfiants en France ». In : *Deliberee* 3.1, p. 10-15.
- MITCHELL, Ojmarrh et al. (2012). « Assessing the effectiveness of drug courts on recidivism: A meta-analytic review of traditional and non-traditional drug courts ». In : *Journal of Criminal Justice* 40.1, p. 60-71.
- NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES ENGINEERING AND MEDICINE (2017). *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*. Washington, DC : The National Academies Press.
- OBRADOVIC, Ivana (2018). *Trente ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants*. Rapp. tech. Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT).
- OBRADOVIC, Ivana, Caroline PROTAIS et Olivier Le NÉZET (2020). *Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants (1970-2020)*. Rapp. tech. Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT).
- OLIVIER, Marie et Zölitz ULF (mar. 2017). « “High” Achievers? Cannabis Access and Academic Performance ». In : *The Review of Economic Studies* 84.3, p. 1210-1237.
- OURS, Jan C. van et Jenny WILLIAMS (2012). « The effects of cannabis use on physical and mental health ». In : 31 (4), p. 564-577. ISSN : 0167-6296.

- PACULA, Rosalie Liccardo, Karen E. ROSS et Jeanne RINGEL (sept. 2003). *Does Marijuana Use Impair Human Capital Formation?* NBER Working Papers 9963. National Bureau of Economic Research, Inc.
- POULLIAT, Éric et Robin REDA (2018). *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants*. Rapp. tech. Assemblée Nationale.
- SHANAHAN, Marian, Caitlin HUGHES et Tim MCSWEENEY (juin 2017). « Police diversion for cannabis offences: Assessing outcomes and cost-effectiveness ». English. In : *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*. ISSN : 0817-8542.
- SPIILKA, Stanislas, Emmanuelle GODEAU et al. (2019). « Usages d'alcool, de tabac et de cannabis chez les adolescents du secondaire en 2018 ». In : *Tendances* 132.
- SPIILKA, Stanislas, Olivier Le NÉZET et al. (2021). « 20 ans d'évolutions des usages de drogues en Europe à l'adolescence ». In : *Tendances* 143. ISSN : 295-6910.
- SUTHERLAND, Rachel, Don WEATHERBURN et Louisa DEGENHARDT (sept. 2020). « A trial of Criminal Infringement Notices as an alternative to criminal penalties for illicit drug offences in New South Wales, Australia: Estimated savings ». In : *Drug and alcohol review* 40.

A Annexes

A.1 Une expérimentation qui ne permet pas un cadre d'évaluation quantitative

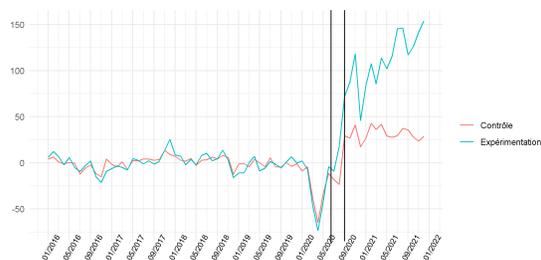
Les AFD ont fait l'objet d'une phase d'expérimentation en deux temps lors de l'été 2020 : la mesure a été testée à partir du 16 juin sur les ressorts des tribunaux judiciaires de Rennes, Créteil et Reims puis a été étendue sur les ressorts des tribunaux de Marseille et Lille le 16 juillet avant d'être généralisée à tout le territoire à partir du 1^{er} septembre 2020.

La durée de l'expérimentation est donc très courte (2 mois et demi) et l'application de la politique reste très partielle durant la période. Ceci pourrait être dû en partie à des limites techniques dues au déploiement progressif des tablettes ou terminaux permettant de dresser des procès-verbaux électroniques.

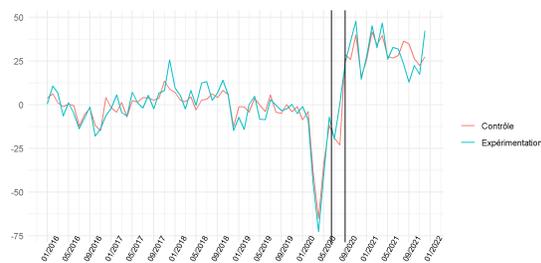
Entre 2016 et l'été 2020, l'évolution du nombre relatif de mis en cause pour usage seul de stupéfiants est identique dans le groupe d'expérimentation et dans le groupe dit de contrôle (celui qui comprend tous les départements hors expérimentation). Les deux courbes suivent ensuite des trajectoires divergentes : le groupe d'expérimentation voit son nombre relatif de mis en cause pour usage seul augmenter fortement, il augmente de 50 % entre juillet 2020 et septembre 2020 et continue de progresser ensuite pour atteindre +150 % fin 2021 (Figure 15). Cette trajectoire singulière est due à la présence des Bouches-du-Rhône dans le groupe d'expérimentation. Les Bouches-du-Rhône ont en effet appliqué depuis mi-2020 une politique de lutte contre les stupéfiants particulièrement intense, qui s'est accompagnée de renforts de personnels. Ce n'est donc pas uniquement l'effet du dispositif AFD qui est ici mesuré. Une fois les Bouches-du-Rhône exclue de l'échantillon d'expérimentation, les trajectoires des deux groupes sont similaires en termes d'évolution des mis en cause pour usage seul. Le groupe expérimentateur connaît une croissance légèrement plus précoce que le groupe de contrôle, due à la période d'expérimentation mais cette période n'est pas une période de pleine application du dispositif car le nombre de mis en cause pour usage seul n'atteint pas encore le niveau post septembre 2020. On observe la même chose concernant la part des mineurs parmi les mis en cause interpellés.

L'expérimentation des AFD, du fait de sa trop courte durée qui a certainement limité l'application pleine du dispositif dans les territoires expérimentateurs, ne permet pas de mesurer l'impact du dispositif en comparant simplement les zones expérimentatrices avec le reste du territoire.

Fig 15 – Spécificités du groupe ayant participé à l'expérimentation



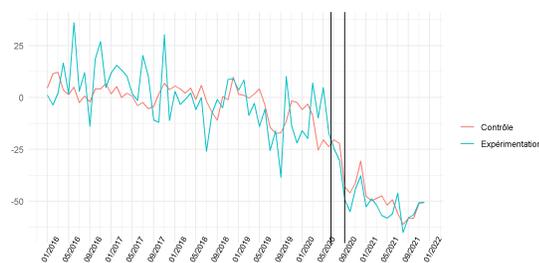
(1) Évolution du nombre de mis en cause pour usage seul de stupéfiants



(2) Évolution du nombre de mis en cause pour usage seul de stupéfiants (sans les Bouches-du-Rhône)



(3) Évolution de la part des mis en cause mineurs parmi les mis en cause pour usage seul de stupéfiants



(4) Évolution de la part des mis en cause mineurs parmi les mis en cause pour usage seul de stupéfiants (sans les Bouches-du-Rhône)

Note de lecture : Les séries ont été centrées en 0 sur la période de 2016 à 2019. Les Bouches-du-Rhône ont été retirées de l'échantillon pour les figures (2) et (4).

Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021

Champ : France métropolitaine

A.2 Tests de robustesse

Les figures 16, 17 et 18, 19 présentent les mêmes évolutions que les figures 13 et 14 mais sans retrait des départements présentant les taux de mis en cause pour usage seul les plus faibles et sans le retrait des Bouches-du-Rhône. Les résultats restent inchangés.

Fig 16 – Test de robustesse : Évolution du nombre de mis en cause pour usage seul selon les groupes de départements ayant plus ou moins intensifié la répression pour usage seul - tous départements sauf Bouches-du-Rhône



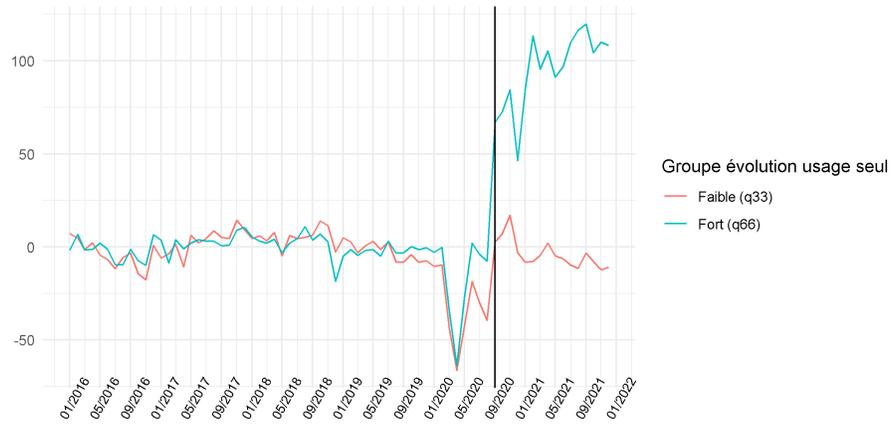
Note de lecture : Les composantes temporelles sont retirées dans les deux groupes de manière indépendante. La période d'estimation est de janvier 2016 à février 2020.
Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
Champ : France métropolitaine hormis les Bouches-du-Rhône

Fig 17 – Test de robustesse : évolution de la part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul de stupéfiants entre les groupes de départements avec une faible et une forte évolution du nombre de mis en cause pour usage seul - tous départements sauf Bouches-du-Rhône



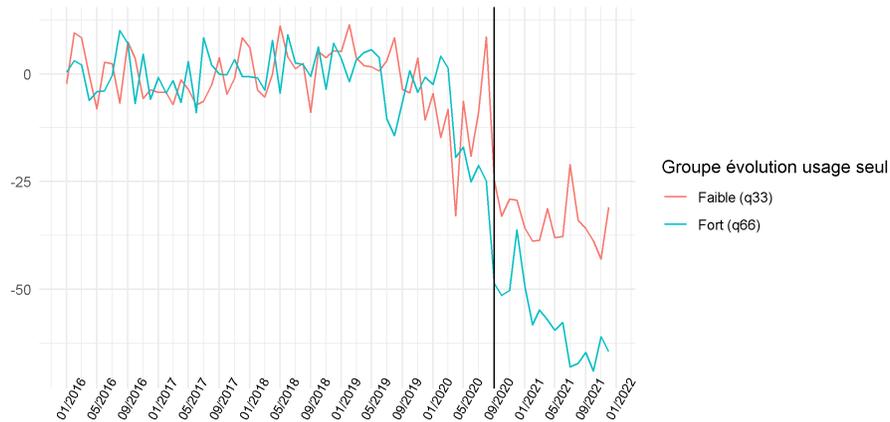
Note de lecture : Les composantes temporelles sont retirées dans les deux groupes de manière indépendante. La période d'estimation est de janvier 2016 à février 2020.
Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
Champ : France métropolitaine hormis les Bouches-du-Rhône

Fig 18 – Test de robustesse : évolution du nombre de mis en cause pour usage seul selon les groupes de départements ayant plus ou moins intensifié la répression pour usage seul - tous départements



Note de lecture : Les composantes temporelles sont retirées dans les deux groupes de manière indépendante. La période d'estimation est de janvier 2016 à février 2020.
Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
Champ : France métropolitaine

Fig 19 – Test de robustesse : évolution de la part des mineurs parmi les mis en cause pour usage seul de stupéfiants entre les groupes de départements avec une faible et une forte évolution du nombre de mis en cause pour usage seul - tous départements



Note de lecture : Les composantes temporelles sont retirées dans les deux groupes de manière indépendante. La période d'estimation est de janvier 2016 à février 2020.
Source : SSMSI, base des mis en cause pour crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie de 2016 à 2021
Champ : France métropolitaine