



► *État et économie*

Quels liens entre trafic de drogues et État ?

Revue internationale
des sciences sociales

■ Christian Geffray

Le trafic international des drogues possède de multiples dimensions. La nature des relations qu'il entretient avec les institutions étatiques en est une caractéristique essentielle. Cette relation peut prendre plusieurs formes qui dépendent étroitement de la nature de l'État et du rapport de force entre les réseaux trafiquants et les pouvoirs publics. Dans certains pays, ce sont ainsi plutôt les trafiquants qui, grâce à leur puissance financière, sont en mesure d'influer sur les représentants de l'État, dans d'autres, ce sont en revanche les fonctionnaires ou les élus qui abusent de leur autorité légale pour placer les activités criminelles sous leur tutelle.

Problèmes économiques

Le Brésil, le Mexique et même la Chine, évoqués ici, sont aujourd'hui connus pour leur rôle dans le transit international de la drogue (cocaïne au Brésil et au Mexique, héroïne en Chine) ainsi que, pour ce qui est du Mexique, dans la production et l'exportation de cannabis et d'héroïne. Ce sont de très grands pays économiquement diversifiés où, à la différence des pays producteurs comme le Pérou, la Bolivie, la Colombie, le Pakistan, l'Afghanistan ou la Birmanie, le commerce de la drogue occupe une place macroéconomique relativement marginale. Les effets de ces activités illégales dans le champ politique ne sont pourtant pas proportionnels à leur incidence dans l'économie nationale : ils peuvent être comparativement beaucoup plus sensibles. Des affaires judiciaires ont révélé l'implication de certaines hautes autorités de l'Administration de ces pays dans le trafic de drogue, elles ont défrayé les chroniques journalistiques internationales ces dix dernières années, et certaines seront évoquées par Luis Astorga dans son article traitant du Mexique, par Guilhem Fabre à propos de la Chine, ou par nous-même au Brésil. Mais que représentent au juste ces épisodes spectaculaires relativement à la situation des administrations et instances électives, exécutives et judiciaires des États affectés ? Au-delà des scandales qui, comme tels, sont susceptibles de frapper n'importe quel État à n'importe quel moment de son histoire, les auteurs se sont attachés à comprendre, dans cet article et les suivants, la nature des relations existant entre les institutions étatiques et le narcotrafic, ou plus largement, dans le cas de la Chine, avec les activités criminelles dont le trafic de drogue ne présente qu'une facette parmi d'autres.

La gravité des affaires de cette nature dans un grand nombre de pays de tous les continents a conduit certains chercheurs ou commentateurs à évoquer l'**existence d'un**

processus en cours de « criminalisation de l'État », expression elliptique et suggestive désignant le caractère illégal des activités de certains représentants de l'État, lesquelles peuvent prendre en effet, lorsqu'elles revêtent un caractère systématique, un tour préoccupant. **En tout état de cause, quelle que soit la nature des relations entre les criminels et les représentants de l'État, entre les hors-la-loi et les représentants de la loi, ces liens supposent toujours une forme de corruption**, et c'est sur cette figure générique de la délinquance étatique – la corruption – que nous souhaitons retenir l'attention ici. Les textes présentés dans cette partie montrent que **la forme de corruption prévalant dans un pays dépend étroitement de la nature de l'État et du rapport de force qui s'établit entre les institutions étatiques et les réseaux trafiquants**. À cet égard, la situation mexicaine, où l'Administration est demeurée longtemps sous la tutelle *de facto* d'un parti unique, peut s'avérer plus proche de la situation chinoise que de celles du Brésil ou de la Colombie, par exemple.

Les trafiquants autonomes

Rappelons, même si cela semble aller de soi, que le problème se pose à tous les trafiquants de se soustraire aux rigueurs de la loi en se cachant ou, lorsque l'importance ou la nature de leurs activités sont telles que le secret ne peut être garanti, en circonvenant les représentants de l'État chargés de faire appliquer le droit. **Diverses procédures de neutralisation de la loi peuvent être alors mises en œuvre**, au terme desquelles un certain nombre de fonctionnaires renoncent à exercer leurs charges à l'encontre des trafiquants, tout en continuant de les occuper puisqu'il ne servirait à rien qu'ils en démissionnent. **C'est ce renoncement des fonctionnaires sans abandon de poste qui constitue l'objet propre de la transaction corruptrice** ; il suppose un reniement des idéaux de l'État que les corrompus se sont en principe engagés à servir, et donne d'emblée à ces pratiques une dimension morale qu'il serait vain de vouloir écarter de l'analyse, sauf à s'interdire de les comprendre et d'en mesurer les effets. Les criminels se comportent d'ailleurs, vis-à-vis de l'institution étatique dans son ensemble, de la même façon qu'à l'égard de chacun des fonctionnaires qu'ils corrompent individuellement : ils font en sorte que l'État renonce à exercer sa fonction contre eux tout en demeurant à sa place (la politique proprement dite ne les intéresse guère).

La procédure ordinaire de corruption consiste alors, de la part des trafiquants, à inviter les représentants de l'État à renier leur engagement en leur faisant valoir la promesse d'un bien, d'un service ou d'une richesse particulièrement désirables et providentiels, avant de brandir, si nécessaire, de terribles menaces, mettant en péril la vie même du fonctionnaire ou de ses proches. Nous avons tous rencontré, lors de nos enquêtes, des policiers, des magistrats ou des journalistes victimes de ces tentatives de

n° 2.748

13 février 2002

Science
économique

4

Les trafiquants sous tutelle

Mais il existe d'autres modalités de « criminalisation de l'État », et ce qui se passe en Colombie ou, à un bien moindre degré au Brésil, en Inde ou en Thaïlande, etc., où l'initiative de la corruption provient de l'extérieur de l'État, ne ressemble pas à ce qui se passe, sous l'effet du même trafic de drogue, au Mexique ou en Chine, par exemple. Luis Astorga s'emploie précisément, depuis des années, à défaire une image véhiculée par la presse, l'opinion et les personnalités publiques mexicaines, selon laquelle le trafic se serait développé de façon indépendante de l'État et l'aurait progressivement corrompu de l'extérieur. « La création d'un parti d'État en 1929, le monopole du pouvoir politique et le contrôle militaire du territoire national, ont rendu pratiquement impossible le développement autonome de groupes importants de trafiquants de drogues illicites. Quelque spontanée qu'ait été l'apparition de certains d'entre eux, ils se sont trouvés confrontés à un moment donné à une structure de pouvoir beaucoup plus forte qui les contraignait à céder une part importante de leurs profits » (L. Astorga). Autrement dit, pendant des dizaines d'années, des représentants de l'État ont été assez puissants et sûrs de leur fait, au Mexique, pour s'adresser eux-mêmes aux trafiquants et leur épargner les rigueurs de la loi s'ils consentaient à leur remettre une part de leurs profits illégaux.

Alba Zaluar montre que des comportements d'extorsion publique à la mexicaine peuvent être attestés au Brésil, au niveau de la petite redistribution, à Rio de Janeiro par exemple, où des policiers extorquent de l'argent aux consommateurs, surtout les « plus pauvres, qui ne disposent pas de ressources pour conclure un " marché ". Les usagers préfèrent [...] se faire complices de l'extorsion et affirment qu'il vaut mieux payer, " donner le fric " et conclure un accord, plutôt que de s'exposer aux conséquences judiciaires. Certains se méfient des policiers, " bandits en uniformes ", ce qui les expose aux abus de la force ; ils attirent l'attention sur la figure du policier " casseur " qui arrête, frappe et, dans certains cas, tue ». Contrairement au Mexique cependant, ces pratiques ne semblent pas concerner les trafiquants de gros ou demi-gros (nous avons rencontré une fois, lors de nos enquêtes au Brésil, le cas d'un officier de police militaire du Mato Grosso qui avait exigé 200 000 dollars [États-Unis] pour fermer les yeux sur une livraison importante de cocaïne, mais il fut mitraillé par les trafiquants en compagnie de sa famille, à Rondópolis, en septembre 1995, et n'est donc pas parvenu à ses fins).

Au Mexique donc, contrairement au Brésil, ce sont des fonctionnaires ou des élus du « parti d'État » (parti unique de facto) qui ont longtemps pris l'initiative de la transaction corruptrice et imposé, en quelque sorte, le prix de leur propre renoncement à exercer leur charge à l'encontre des hors-la-loi mexicains. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie, avec la fin du monopole politique du Parti révolutionnaire institutionnel sur le gouvernement des États fédérés (puis au niveau fédéral depuis juillet 2000), que des groupes trafiquants purent conquérir leur autonomie relativement à l'État, représenté désormais par les membres du parti d'opposition. Le phénomène semble avoir coïncidé, dans les États fédérés concernés par cette mutation politique et institutionnelle, avec une augmentation rapide des pratiques de régulation violente du marché illégal et de ses rapports avec l'État (assassinats, règlements de comptes, intimidations, exécutions de

neutralisation, ou pris connaissance de documents semblables à celui-ci (1) :

« Cher collègue ! Henrique fidèle ! Nous espérons que tu respecterais notre arrangement. Tu sais de quoi il s'agit ! Non ? Tu le sais, oui, Henrique, c'est toi qui l'as oublié. Pas nous. Tu avais promis de nous informer sur toute enquête à notre sujet. Notre grande chance, c'est que tu as un prix – très bas – tu ne vaud même pas un paquet de cigarettes. Tu te souviens que tu nous as aidés dans certaines situations difficiles ? Où nous gagnions des millions et toi des centimes ? Henrique est tellement niais qu'il ne s'est même pas aperçu qu'il était utilisé. Il s'est vendu pour : des paquets de cigarettes – des petites bières – du whisky et quelques litres d'essence. Tu n'es rien pour nous [...] parce que tu suspends la vie de tes collègues à un cheveu. Tout ça va te coûter très cher, tes jours sont comptés parce que tu n'as pas respecté l'arrangement. »

On connaît la puissance financière des trafiquants et la médiocrité des revenus des fonctionnaires au Brésil, comme dans la plupart des pays concernés par le trafic de drogue. On mesure en conséquence la capacité de séduction corruptrice que les hors-la-loi peuvent déployer à tous les échelons des hiérarchies administratives avant de recourir à la menace de mort, et la fragilité des secteurs des appareils d'État exposés. **Les ressources financières des trafiquants leur permettent également d'intervenir en amont de la formation des organigrammes étatiques**, dans de nombreux pays d'Amérique latine mais aussi en Inde, en Thaïlande, etc. **en contribuant au financement des campagnes électorales**. Ils s'assurent ainsi le mutisme et les bonnes grâces de certains élus, et peuvent même faire en sorte, s'ils agissent avec doigté, que ces derniers ignorent de bonne foi l'origine criminelle des fonds qui les obligent ! Lorsqu'ils jouissent d'une clientèle suffisamment puissante enfin, certains trafiquants ne se limitent pas à circonvenir les élus, ils peuvent envisager de conquérir des charges électives dans l'État pour les occuper eux-mêmes. Cette dernière opération diffère des procédures ordinaires de neutralisation de l'État (corruption, financement des campagnes électorales), puisque **des criminels deviennent alors, en personne et en titre, les serviteurs de l'État dont ils violent la loi, certains secteurs de son administration passant sous leur tutelle légale**. C'est une des figures préoccupantes de la criminalisation contemporaine des activités des représentants de l'État, dont la Colombie, par exemple, a été notoirement le théâtre depuis les années soixante-dix. Un des articles qui suivent (C. Geffray, p. 485) évoquera le cas moins connu de l'État fédéré du Rondônia, au Brésil, où l'on a vu des trafiquants se faire élire maires, députés d'État, députés fédéraux ou sénateurs, et l'un d'eux aurait même été élu gouverneur de l'État en 1990 s'il n'avait été assassiné quelques jours avant le second tour du scrutin.

(1) Ce message fut adressé par des trafiquants à un agent de la police civile prénommé Henrique ; il fut trouvé dans un tiroir de son commissariat à Cacoal, lors d'une perquisition de la police fédérale en 1991 (Dossier Abdiel Rabelo, 1991, archives de la Surintendance régionale de police fédérale, Porto Velho, Rondônia). Le voici dans sa typographie originale, avec les fautes d'orthographe : « CARO COLEGA ! Henrique / FIEL / ESPERAVAMOS QUE VOCE FOSSE AO NOSSOS TRATOS. Sabe o que é ! Não ? sabe sim henrique, você é que esqueceu. Nós não. Você prometeu nos informar sobre qualquer investigação ao nosso respeito. a nossa maior sorte é que você tem um preço = MUITO BAIXO = não chega a valer uma bagana de cigarro. / Lembra quando você nos ajudou a sair de alguma situação difíceis ? Onde ganhamos milhões e você CENTAVOS ? Henrique é tão idiota que nem percebeu que estava sendo USADO. Se vendeu por : maços de cigarro – cervejinhas-uísque e litrinhos de gasolina. / Tu és vagabundo para NÓS. [...] porque coloca a vida dos seus colegas por um fio de cabelo / TUDO ISSO VAI CUSTAR MUITO CARO PARA VOCÊ OS SEUS DIAS ESTÃO CONTADOS PORQUE NÃO CUMPRIU O TRATO (VIDA JAZ) ».



menaces comparables à ce qui s'est longtemps passé au niveau national en Colombie, par exemple). On voit bien la différence entre l'État fort mexicain et la situation « démocratique » colombienne ou brésilienne, où les trafiquants ont toujours joui d'une large autonomie relativement à un État qu'ils cherchaient à corrompre de l'extérieur, et comment cet écart hérité de l'Histoire pourrait s'estomper à l'avenir, à la suite de la démocratisation du champ politique mexicain. La différence résulte moins de l'intensité du trafic, de l'ampleur de la population trafiquante ou du volume de la masse de richesses illégales en circulation dans l'économie nationale (sensiblement plus importante en Colombie ou au Mexique qu'au Brésil) que de la configuration du rapport de force historique entre les institutions étatiques et les trafiquants.

De ce point de vue, de même que le Parti révolutionnaire institutionnel a commandé *de facto* aux destinées de l'État mexicain pendant plus de soixante-dix ans, il existe en Chine une administration puissante et pérenne placée, jusqu'à nos jours, sous la tutelle d'un parti unique exerçant *de jure* sa souveraineté sur l'État depuis 1949. De même, la libéralisation et la décentralisation récente de l'économie chinoise semblent avoir favorisé, comme au Mexique, la formation de réseaux internes à l'appareil de l'État, abusant de leur pouvoir pour contrôler et ponctionner les revenus d'activités criminelles. L'Administration communiste chinoise a certes rempli, depuis 1949, de tout autres fonctions publiques que son homologue nationaliste mexicaine, et Guilhem Fabre montre comment, « dans leur nouvelle peau de managers, les autorités locales, les autorités centrales disposant d'un monopole, ou même certaines institutions centrales comme l'armée, la police armée, la sécurité publique et le système judiciaire ont tendance à maximiser les profits des activités économiques sous leur tutelle en limitant toutes les formes de concurrence ». La mise en œuvre de cette politique favorise néanmoins, comme au Mexique, la formation de réseaux administratifs coercitifs (fiscaux, douaniers, policiers, militaires, etc.) qui s'emploient à tirer profit de leurs prérogatives publiques de telle sorte que « ces réseaux assument à la fois des fonctions de régulateurs, de gardiens et de chasseurs de rentes, et [que] leur emprise s'exerce aussi bien dans le champ de l'économie illicite et criminelle ». La gravité des faits a fini par entraîner une vive réaction du pouvoir central durant l'été 1998, et « l'interdiction de toutes les activités économiques des forces armées, de la police armée et du système judiciaire ». L'arrestation et la condamnation du vice-ministre de la Sécurité publique en charge de la sécurité des frontières témoignent, là aussi, de l'engagement de certaines des plus hautes autorités de l'État dans les activités criminelles. Le trafic de drogue ne constitue, il est vrai, qu'une des multiples facettes de l'économie illégale chinoise, aux côtés du jeu, de la prostitution, du trafic de main-d'œuvre, de la contrebande et de la contrefaçon, dont l'auteur envisage ici le développement global dans ses rapports avec la décentralisation et la libéralisation de l'économie (2).

Deux procédures de corruption et de criminalisation

Le rapport de force entre l'État et les hors-la-loi dans la transaction corruptrice diffère donc d'un pays à

(2) L'auteur analyse la place spécifique du trafic de drogue dans l'économie illégale globale chinoise dans *Les Prospérités du crime* (chapitre 2), Éditions de l'Aube, 1999, publié avec le concours du programme UNESCO-MOST.

l'autre. Au Brésil, il semble favoriser les trafiquants corrupteurs des représentants d'un État peu redoutable, tandis qu'au Mexique ou en Chine, il avantage plutôt les représentants corrompus d'États sensiblement plus menaçants pour les hors-la-loi. Dans les deux cas, celui qui domine le rapport des forces impose le prix de la neutralisation de la loi. On remarque que le mouvement de criminalisation de l'activité des représentants de l'État suit alors deux trajectoires inverses : **au Brésil, des trafiquants sont en mesure de s'appuyer sur leur puissance financière et leur audience sociale pour s'emparer légalement de charges dans l'État** (comme c'est arrivé en Colombie, en Thaïlande, en Inde) ; **au Mexique ou en Chine, en revanche, ce sont plutôt des fonctionnaires ou des élus qui abusent de leur autorité légale pour placer des activités criminelles sous leur tutelle**, afin d'en partager les revenus avec les malfaiteurs ou pour s'y engager directement à moindre risque, sous couvert de leur fonction (comme cela a pu arriver naguère, au plus haut niveau, sous les gouvernements militaires bolivien, pakistanais, au Pérou, etc.).

Il n'y a pas lieu de s'étonner du phénomène au demeurant, puisque c'est l'autorité de l'État elle-même que les corrompus négocient et commercialisent en dernier ressort dans la transaction corruptrice et puisque cette autorité est incontestablement plus redoutée en Chine ou au Mexique (ou sous un régime dictatorial quelconque) qu'au Brésil, en Thaïlande ou en Colombie. La pratique chinoise rapportée par Guilhem Fabre, où des délinquants se procurent des uniformes de police (en vente libre) pour pouvoir abuser de la fonction policière, n'est guère répandue au Brésil, où l'usurpation de la même charge ne présente pas les mêmes avantages... On ne s'étonnera pas non plus, pour la même raison, que les institutions les plus exposées à la corruption soient, dans tous les cas de figure, les administrations dépositaires de la mission de faire respecter la loi et disposant des moyens de la faire : la police, la justice et, éventuellement, l'armée. L'articulation corruptrice entre le grand trafic et l'État mexicain, par exemple, semble avoir été longtemps localisée au niveau de la Direction fédérale de sécurité (DFS) et du Ministère public (*Procuraduría General de la República*, PGR), que Luis Astorga présente comme ayant été les sites stratégiques de la « médiation » entre le pouvoir politique et les trafiquants, entre 1947 et 1985. Les membres de ces administrations sensibles mexicaines étaient mieux placés, à l'évidence, pour imposer aux trafiquants le prix de leur renoncement, qu'un recteur d'université ou un directeur d'hôpital... Dans l'autre sens, les policiers et magistrats brésiliens, colombiens ou indiens constituent également la première cible des trafiquants corrupteurs (les recteurs les laissent indifférents)... On conçoit, de ce point de vue, qu'une partie des opinions publiques mexicaine ou brésilienne répugne à l'idée de confier à leurs armées nationales, réputées pour leur intégrité, la mission de lutter contre le trafic, de crainte d'exposer ces institutions à la séduction subversive des richesses des trafiquants qu'elles viendraient à combattre.

Conclusion : la question clientéliste

Les articles ci-après suggèrent donc de **distinguer deux formes de corruption**, correspondant schématiquement à deux trajectoires opposées de « criminalisation de l'État », **selon la puissance de l'autorité que les fonctionnaires ou les élus s'abstiennent d'exercer** – ce renoncement

Geffray Christian

Quels liens entre trafic de drogues et Etat ?

Problèmes Economiques, 2002

(2748), 4-7. ISSN 0103-9709