

CONSORTIUM INTERNATIONAL SUR LA POLITIQUE DES DROGUES

FAVORISER UN DÉBAT OBJECTIF ET OUVERT SUR LES POLITIQUES DE DROGUES

CINQ PRINCIPES POLITIQUES

Le Consortium international sur la politique des drogues (IDPC) est un réseau mondial d'ONG et de réseaux professionnels spécialisés dans les questions liées à l'usage de drogues illicites. L'objectif du Consortium est de favoriser un débat objectif et ouvert sur l'efficacité, la direction et le contenu des politiques relatives aux drogues au niveau national et international et de soutenir les politiques éprouvées et efficaces dans la réduction des méfaits liés à la drogue. Il produit des documents d'information occasionnels, diffuse les rapports des organisations membres consacrés à des questions en rapport avec les drogues et offre des services d'expertise aux décideurs et officiels du monde entier. Les membres de l'IDPC disposent d'une large expérience et expertise dans l'analyse des politiques de drogue et apportent leurs contributions aux débats nationaux et internationaux. Plusieurs membres sont impliqués dans l'élaboration ou l'évaluation de politiques et de stratégies de drogues à un niveau gouvernemental ou académique officiel. Après examen des données actuellement disponibles, les membres du Consortium ont convenu de promouvoir les cinq principes suivants dans leur plaidoyer auprès des gouvernements et des agences internationales.

LES DÉCISIONS CONCERNANT LES POLITIQUES DE DROGUES DOIVENT ÊTRE PRISES SUR LA BASE DES MEILLEURES DONNÉES DISPONIBLES.

L'usage de drogues illégales et les réponses politiques qui y sont apportées ont des conséquences importantes sur la vie de centaines de millions de personnes. Le développement et la mise en œuvre de politiques efficaces dans ce domaine est par conséquent un aspect important de cette politique sociale. Mais le fait que dans les parlements nationaux et les institutions internationales, tels le Parlement européen, la Commission interaméricaine de contrôle des abus de drogue (OAS-CICAD), le plan ACCORD de l'ASEAN/Chine ou la Commission des stupéfiants (CDN) des Nations Unies, les débats et les décisions sur les politiques de drogues soient souvent dominés par des considérations idéologiques, politiques ou diplomatiques, plutôt que par une recherche objective de politiques et de programmes améliorant la santé et le bien-être de l'homme, demeure un sujet de préoccupation.

L'accès aux données et aux analyses sur les problèmes liés à l'usage de drogue et leur impact sur les politiques en la matière s'est considérablement amélioré ces dix dernières années, mais cette analyse ne parvient pas encore suffisamment à trouver sa place dans les débats politiques internationaux. Dans les années 1990, de nombreux gouvernements ont élaboré des stratégies nationales complètes en matière de drogues et se sont engagés dans des processus d'évaluation et de révision constante à la lumière de l'expérience et de la preuve. Dans les faits, seule une poignée de pays a mené des évaluations indépendantes, la pratique la plus courante consistant en un examen interne superficiel, suivi d'une nouvelle déclaration et de la poursuite des principaux éléments de la stratégie déjà en place. De manière similaire, les Nations Unies arrivent aujourd'hui au terme d'une stratégie de dix ans adoptée en 1998 lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale, au cours de laquelle avaient été définis des objectifs mondiaux ambitieux pour la réduction de l'offre et de la demande de drogues illégales. Les accords convenus pour réviser les données disponibles à cette étape clé sont cependant d'une fragilité inquiétante et donnent l'impression que les États membres se préparent à simplement réaffirmer le paquet actuel de politiques et de programmes. Compte tenu des importantes modifications dans l'échelle et la nature du marché mondial des drogues ces dix dernières années, et du fait que les politiques nationales et la coopération internationales ne sont manifestement pas encore parvenues à réduire l'usage de drogue (ou à combattre les méfaits qui en résultent), nous estimons qu'une évaluation complète des progrès réalisés et des options de politiques futures est à présent particulièrement appropriée et faisable.

LES POLITIQUES DE DROGUES DOIVENT RÉORIENTER LEURS PRIORITÉS VERS LA RÉDUCTION DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DU MARCHÉ DES DROGUES ET NON PLUS VERS LA RÉDUCTION DE SA TAILLE

Depuis les premiers accords sur le contrôle international des drogues, au début du xx^e siècle, la priorité de la politique a toujours été de s'attaquer à l'offre de drogues illégales, d'une part en empêchant leur production et leur distribution, d'autre part en arrêtant et poursuivant les utilisateurs. Cette stratégie se basait sur la conviction selon laquelle réduire l'accès aux substances potentiellement dangereuses est la manière la plus simple et la plus fiable de réduire les conséquences néfastes de leur usage. Après cent ans de contrôle des drogues, il existe principalement deux raisons qui expliquent pourquoi ce paradigme est dépassé :

- La capacité des gouvernements et des agences internationales à éliminer le marché mondial des drogues comme le cannabis, l'héroïne et la cocaïne est limitée. Malgré certains succès locaux et la concentration accrue de la production d'opium en Afghanistan et de cocaïne en Colombie, le commerce mondial de ces substances a massivement augmenté durant la seconde moitié du xx^e siècle pour, au mieux, rester stable ces dix dernières années. Dans le même temps, les mécanismes d'offre de drogues comme le cannabis et les stimulants de type amphétamine (STA) se sont beaucoup diversifiés, avec un nombre élevé d'opérations de production et de trafic à petite échelle et des niveaux accrus de production domestique, ce qui les expose moins aux efforts nationaux ou internationaux de répression. Les rares fois où l'approvisionnement d'une drogue donnée provenant d'une source particulière a pu être interrompu, les fournisseurs se sont rapidement tournés vers d'autres sources, ou les consommateurs vers d'autres drogues. Que ce soit en termes de prix, de pureté ou de facilité d'accès, les drogues illégales sont aujourd'hui plus accessibles dans la plupart des régions du monde qu'il y a dix ans, époque à laquelle nous avons élaboré une stratégie mondiale qui promettait d'« ...éliminer, ou réduire substantiellement, la culture de coca, de cannabis et de pavot ». La situation actuelle ne peut être considérée comme un succès politique.
- Les gouvernements et les administrations locales ont de plus en plus mis en place des politiques et des programmes qui ne sont pas directement destinés à réduire la taille du marché de la drogue, mais qui ciblent spécifiquement la réduction des méfaits liés à l'usage de drogues au travers, par exemple, de mesures de santé publique pour prévenir les overdoses mortelles et les infections à VIH, ou encore des actions locales pour s'attaquer aux petits délits liés au marché de la drogue. Les principaux objectifs de ces politiques et programmes sont de réduire les méfaits de l'usage de drogue plutôt que de réduire l'usage en lui-même. De nombreux gouvernements reconnaissent maintenant explicitement dans leurs stratégies nationales ou locales qu'un certain niveau d'usage de drogues dans leur société est inévitable et que leur responsabilité première est d'en atténuer les conséquences néfastes. Cette position est renforcée par une base de données en expansion qui prouve que des programmes correctement élaborés et mis en œuvre en matière d'éducation publique, de promotion de la santé et de réduction des délits peuvent être efficaces pour atténuer les conséquences les plus néfastes de l'usage de drogues. Le soutien accru à ces programmes a conduit à un écart grandissant entre les politiques locales poursuivies par de nombreux gouvernements et les politiques et investissements de réduction de l'offre continuellement encouragés par des mécanismes internationaux.

Les tensions naissantes entre la simple priorité de lutte contre l'offre et l'ensemble plus complexe de politiques visant à réduire les conséquences néfastes doivent disparaître des stratégies nationales et des programmes internationaux. De nombreux gouvernements intègrent désormais sans difficulté des objectifs liés à l'offre de drogues, la demande de drogues et les conséquences néfastes. En 1998, les Nations Unies ont incorporé ces objectifs de réduction de la demande à leurs politiques et programmes, en complément de l'objectif précédent de réduction de l'offre. Le prochain défi pour la communauté internationale consistera à trouver un moyen d'intégrer des objectifs et des programmes de réduction des conséquences néfastes dans les accords internationaux.

LES EFFORTS DE RÉDUCTION DE L'OFFRE EN DROGUES NE DOIVENT PAS SE CONCENTRER SUR LA PUNITION DES CULTIVATEURS.

Dès lors qu'il existe une demande pour des produits dérivant de drogues à base de plantes telles que l'opium, la cocaïne et le cannabis, et dès lors que des profits peuvent être générés à partir de leur distribution, ces plantes (ou leurs substituts, produits artificiellement) seront cultivées quelque part dans le monde. Ceci est également vrai pour les stimulants de type amphétamine et pour l'ecstasy qui, contrairement à ce que l'on pense, ne sont pas des drogues « synthétiques », mais largement composées d'éphédre et de saffron. Tous les efforts visant à éliminer la culture de ces plantes ont abouti soit à des échecs, avec le déplacement de la culture dans une autre région (« effet ballon »), soit, au mieux, à une interruption provisoire de l'approvisionnement aux consommateurs. La diminution des cultures de coca au Pérou au début des années 1990 et en Bolivie à la fin de cette même décennie ont simplement déplacé et augmenté la production en Colombie. De façon similaire, des actions réussies de réduction de la culture de pavot en Thaïlande et au Pakistan dans les années 1990 ont provoqué une augmentation de la production en Afghanistan. À la lumière de ces expériences, il est difficile d'imaginer comment les efforts continus destinés à réduire la culture de ces substances permettront un jour d'atteindre l'objectif déclaré de mettre un terme à l'approvisionnement de ces produits concentrés ou synthétiques sur le marché.

L'action des gouvernements et des agences internationales pour s'attaquer à l'étendue et l'influence croissantes des organisations et des réseaux criminels, qui s'enrichissent de la distribution de drogues illégales, est sans conteste indispensable. Cependant, ce défi à relever doit être guidé par des objectifs plus larges liés à la suppression du crime organisé au lieu de simplement se concentrer sur la quantité de drogues saisies. De même, l'action internationale visant à apporter la stabilité et la prospérité dans les régions de culture des drogues (à l'heure actuelle en Afghanistan et dans la région des Andes en Amérique du Sud) est nécessaire, mais la priorité de ces efforts devrait être la création de moyens de subsistance durables et d'une meilleure qualité de vie pour certaines des populations les plus pauvres de la planète. Il s'agit d'une approche plus humaine et plus efficace. Pour ces pauvres paysans, la culture de plantes utilisées dans la production de drogues illicites est un moyen de subsistance de base. Détruire ce qui constitue quasiment leur seule source de revenu avant d'établir des moyens d'existence de remplacement crée une spirale de pauvreté et il est certain que les personnes affectées recommenceront à planter, entraînant l'expansion géographique de telles cultures. L'encouragement continu des programmes d'éradication dans les Andes et en Afghanistan ne peut être justifié ni par la perspective de réduire avec succès l'offre globale de drogues, ni par leur impact sur la situation locale. De plus, ces programmes d'éradication forcée sont souvent contre-productifs, car ils génèrent des conflits sociaux et des violences politiques, tout en compromettant la légitimité du gouvernement. La pulvérisation aérienne des cultures a des effets négatifs sur l'économie et l'environnement fragile des régions de culture ; elle contribue à la pauvreté et à l'exclusion de ces communautés rurales. Aussi les politiques antidrogues des États-Unis, soutenues par l'ONUDD, sont-elles en contradiction directe avec les politiques de développement et de droits humains d'autres agences onusiennes, comme le PNUD, l'ONUSIDA, la FAO, l'UNESCO, et le HCNUR.

Une politique plus efficace et plus responsable de réduction de l'offre de drogues illégales doit se concentrer sur des objectifs de développement et de résolution des conflits dans les régions de culture actuelles, au lieu de considérer des populations et des cultures entières comme des criminels ; elle doit également mettre de manière explicite la priorité sur les réseaux qui engrangent de larges profits en produisant et en distribuant ces substances illégales, plutôt que sur la répression.

LES EFFORTS DE RÉDUCTION DE LA DEMANDE DE DROGUES NE DOIVENT PAS SE CONCENTRER SUR LA PUNITION DES CULTIVATEURS.

Le Rapport mondial sur les drogues de 2006 estimait à 200 millions le nombre d'usagers de drogues illégales, soit environ 5% de la population adulte. Des études disponibles montrent que trois à quatre fois plus de personnes auront utilisé des drogues illégales à un moment de leur vie. Or, même ces chiffres sont probablement des sous-estimations du fait des limites du système de collecte des données dans de nombreux pays. Compte tenu de cette proportion d'usage de drogues illégales (et de la pratique répandue du détournement de médicament vendu sur ordonnance et de substances psychoactives non couvertes par les conventions internationales), toute tentative de criminaliser et de prendre des mesures de répression contre ces nombreux usagers ne constitue pas une stratégie pratique. Dans les faits, la plupart des gouvernements font des déclarations fortes contre l'usage de drogues, mais ne sont capables de prendre des mesures que contre une petite proportion de consommateurs seulement. Identifier des mesures et les appliquer contre tous les usagers de drogues interdites exigerait des moyens dont même les nations les plus riches ne disposent pas, impliquerait probablement de nombreuses violations des droits de humains et aurait de graves conséquences sociales. Ce « vide de coercition » compromet l'objectif clé de la répression, à savoir dissuader les usagers potentiels en leur faisant craindre l'arrestation et la sanction. En effet, les usagers réguliers et potentiels savent que le risque d'être arrêté est minime. Les études portant sur les raisons pour lesquelles des individus choisissent d'utiliser, ou de ne pas utiliser, de drogues montrent toutes que le risque d'être arrêté et puni est un facteur marginal en regard des facteurs culturels, sociaux ou émotionnels. En outre, des études portant sur les liens entre les taux de répression et de prévalence de l'usage de drogues montrent qu'il n'y a pas de corrélation claire entre ces deux éléments : certains pays ayant un fort taux d'arrestation et d'infliction de peines enregistrent une prévalence d'usage élevée, tandis que dans certains pays ayant une législation plus libérale en la matière, la prévalence est faible.

Compte tenu de l'impact limité sur les objectifs de répression et de sanction généralisée des usagers, il est difficile de comprendre pourquoi ces approches sont toujours encouragées, puisqu'elles ont d'importants effets secondaires négatifs :

- Le recours généralisé aux contrôles de police, à la poursuite et à la sanction des usagers de drogues pèse lourdement sur les dépenses publiques, et dans beaucoup de pays, c'est un important facteur d'« engorgement » des systèmes judiciaire et carcéral.
- La répression des usagers de drogue est toujours inégale. Les usagers pauvres, vivant en ville et issus de minorités ethniques sont généralement la cible des arrestations, soit parce qu'ils sont plus visibles, soit à cause d'un parti-pris institutionnel.
- Les efforts visant à combler le « vide de coercition » entraînent souvent les autorités dans des pratiques discutables en matière de droits humains, telles que la suppression de la présomption d'innocence ou l'atteinte à la vie privée.
- Dans la mesure où l'emprisonnement est utilisé comme une sanction, cela revient à concentrer de nombreux usagers de drogue dans un environnement clos, ce qui crée les conditions d'une pression plus grande sur les non-usagers et d'une propagation des transmissions de maladies infectieuses liées à l'usage de drogue.

Si nos objectifs sont de minimiser les conséquences néfastes de l'usage de drogue, alors nos activités et nos ressources de réduction de la demande doivent en priorité aider les usagers réguliers et potentiels à comprendre les risques associés à la consommation de drogues, et faciliter l'accès aux services de conseil et de réadaptation pour les personnes qui en ont besoin. Concrètement, cela se traduit par une large et honnête diffusion d'informations et de programmes d'éducation portant sur les propriétés et les risques des drogues, un accès généralisé à des traitements efficaces pour les personnes dépendantes, et par-dessus tout, des programmes d'intégration sociale pour réduire la pauvreté et l'aliénation sociale, si souvent à l'origine du problème de la drogue.

LE SYSTÈME ONUSIEN DOIT DÉVELOPPER UNE APPROCHE COORDONNÉE ET COHÉRENTE DES PROBLÈMES EN MATIÈRE DE POLITIQUE DES DROGUES.

Les structures actuelles traitant de la politique des drogues aux Nations Unies sont quelque peu le produit d'un accident historique. Avec la signature de Conventions successives sur le contrôle des drogues, il était devenu nécessaire de créer des institutions qui coordonnent la mise en œuvre de ces accords et veillent à ce que les États membres s'y conforment. L'Office international de contrôle des stupéfiants (OICS) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sont nés de ce processus et ont eu tendance à interpréter leur mandat de manière restrictive. L'OICS a beaucoup agi en tant que garant de l'esprit et de la mise en application des Conventions. Aujourd'hui, il outrepassa de plus en plus son mandat, n'hésite pas à critiquer les États membres qui s'écartent de ce qu'il perçoit comme étant leurs exigences légales ou qui semblent affaiblir le consensus international, et ce, sans tenir compte du développement de la politique des Nations Unies dans les domaines concernés. L'ONUDC a d'abord agi, en termes de politique, comme un champion des approches basées sur la répression et comme le défenseur des structures et des programmes existants.

Au niveau national, il est admis que les politiques de drogues efficaces doivent être coordonnées dans plusieurs disciplines : la santé, l'application des lois, le développement social et économique et les affaires étrangères. Dans le système des Nations Unies, cette coordination n'existe pas. Les agences onusiennes ayant un intérêt significatif dans les questions de politique de drogues se tiennent à l'écart du sujet ou s'en remettent aux priorités ou aux positions des agences spécialisées relativement petites qui, de par leur nature, mettent l'accent sur la lutte contre la criminalité et sur la répression. Cette situation devient de moins en moins défendable à mesure que l'on observe des rapports de plus en plus clairs entre les marchés de drogue et le développement, la santé publique et les droits humains. Au vu de la politique de l'ONUDC, qui se penche désormais sur les liens entre les drogues, la criminalité et le terrorisme, il est à présent nécessaire de replacer le problème de la drogue dans l'ensemble du système des Nations Unies.

- L'Organisation Mondiale de la Santé et l'ONUSIDA doivent obtenir un mandat plus important comparable à celui de l'OICS et de l'ONUDC, afin d'identifier les menaces pour la santé publique de l'usage de drogues et de l'addiction, et d'y répondre.
- Le PNUD, l'ONUSIDA, la FAO, la Banque mondiale et le HCNUR doivent davantage s'impliquer pour s'assurer que les actions menées contre la culture, la distribution et l'usage de drogue respectent les droits humains et les normes et priorités de développement tels qu'ils figurent dans la Charte des Nations Unies et les Objectifs du millénaire en matière de réduction de la pauvreté et de prévention du VIH.

Il existe potentiellement un rôle fort et positif à développer pour l'ONUDC et l'OICS, dans un système des Nations Unies mieux coordonné. L'OICS pourrait utiliser son large mandat, non pour critiquer les gouvernements en cas d'écart perçu par rapport aux aspects de répression des conventions sur les drogues, mais pour les aider à comprendre quel éventail de politiques et de pratiques serait le plus approprié pour la mise en application des directives provenant du système des Nations Unies dans son ensemble. Afin d'exécuter cette fonction élargie, il pourrait être nécessaire de revoir les critères de sélection des membres de l'OICS, actuellement choisis en priorité pour leur expertise en pharmacologie plutôt que pour leur connaissance du large contexte politique dans lequel s'inscrit l'usage de drogue.

L'ONUDC devrait davantage jouer le rôle d'un organe de coordination qui, outre ses fonctions normatives, faciliterait la cohérence d'une politique de drogues à l'échelle du système des Nations Unies, ferait office de centre d'excellence recensant et transmettant les meilleures pratiques en matière de réduction de l'offre, de réduction de la demande et de réduction des conséquences néfastes et proposerait (au travers de la CND) un forum dans lequel chaque État membre pourrait discuter de manière ouverte et objective des enjeux de la politique de drogues. Tous ces développements, et en particulier le dernier, dépendront de l'engagement des États membres à faire face aux véritables défis actuellement rencontrés en matière de politique internationale des drogues et de leur volonté de débattre et de mettre en place des solutions efficaces plutôt que de camper sur des positions dépassées et polarisées.

Les membres du Consortium international sur la politique des drogues ont conscience que la recherche d'approches efficaces dans le difficile domaine de la politique sociale est parsemée d'embûches. Nous avons synthétisé dans ce document d'information plusieurs questions très complexes et avons fait quelques

recommandations pour le long terme. Nous considérons que ces positions s'appuient sur une évaluation objective des données et expériences disponibles à travers le monde. Cependant, nous savons qu'il n'existe aucune solution simple aux problèmes liés à l'usage répandu de drogues illégales et que ce qui fonctionne dans une situation peut s'avérer totalement inapproprié dans une autre. Nous allons donc poursuivre l'analyse continue des données disponibles, et lorsque qu'elles nous indiqueront que nos positions doivent être modifiées, nous les modifierons.

Il existe également d'énormes barrières politiques et diplomatiques à certains plans d'action que nous proposons. Tout en reconnaissant la complexité des relations internationales dans ce domaine, nous pensons qu'il est important d'avoir une position claire sur ce que nous estimons être les principes conducteurs d'une politique intelligente en matière de drogue, avant de nous engager dans un débat encore plus long sur la manière dont de telles politiques peuvent être poursuivies et mises en œuvre de façon réaliste.