www.wacommissionondrugs.org

Le débat international sur la réglementation de la drogue

Les expériences de l'Amérique et de l'Europe

Document de référence de la WACD n°7[1]

Renata Segura

avec Sabrina Stein

[1]Ce document s'inscrit dans une série de documents de référence préparés pour la Commission ouest-africaine sur l'impact du trafic de drogue sur la gouvernance, la sécurité et le développement en Afrique de l'Ouest (WACD).Le responsable de cette série est Camino Kavanagh, Senior Fellow, NYU Center on International Cooperation.

Ce document de référence a été préparé pour la Commission ouest-africaine sur l'impact du trafic de drogue sur la gouvernance, la sécurité et le développement en Afrique de l'Ouest (WACD).

Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les vues de la WACD.

La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

Renata Segura est le directeur adjoint du Forum de la prévention des conflits et la paix, un programme du Conseil de recherche en sciences sociales à New York.

Sabrina Stein est un associé du programme Forum de la prévention des conflits et la paix, un programme du Conseil de recherche en sciences sociales à New York.

Contents

1 RESUME 4

1.1 Résumé général des expériences en matière de nouvelles politiques et de réforme 4

1.2 RESUME DES EXPERIENCES EN MATIERE DE NOUVELLES POLITIQUES ET DE REFORME EN EUROPE 5

1.3 RESUME DES EXPERIENCES EN MATIERE DE NOUVELLES POLITIQUES ET DE REFORME EN AMERIQUE LATINE 6

1.4 RESUME DES LICONS DE PAYS TRANSIT 7

1.5 QUEL ROLE POUR LA COMMISSION OUEST AFRICAINE SUR LES DROUGES ? 8

2 INTRODUCTION 11

3 CONTEXTE: UN PROGRAMME DE REFORMES EN EVOLUTION 12

4 Le régime de lutte contre la drogue et les expériences d'innovation en matiere de politiques et de réforme 15

4.1 Les expériences en matière de dépénalisation et de réglementation 17

5 EUROPE: LES STRATEGIES POUR REDUIRE L'IMPACT SDE LA CONSOMMATION DE DROGUES 22

5.1 Quelques exemples de conception de politiques fondées sur des preuves (evidence-based policy making) 22

5.2 La réduction des risques 23

5.3 Se départir du prisme de la répression 25

6 AMERIQUE LATINE : INITIER LE DEBAT SUR LE REGIME DU CONTROLE DES DROUGUES 28

6.1 Vers le rapport de l'OEA sur les drogues 28

6.2 Changer les politiques nationales 31

7 Leçons des régions de transit 33

7.1 Les stratégies de réduction de la violence 33

7.2 Les échecs de la manière forte *(mano dura)* 35

7.3 Conséquences sur le développement et l'économie 37

8 Conclusions: quel rôle la Commission Ouest Africaine sur les drogues peut-elle jouer ? 40

9 BIBLIOGRAPHIE 44

Le débat international sur la réglementation de la drogue - Les expériences de l'Amérique et de l'Europe[2]

1 RESUME

Un nombre croissant d'éléments indiquent l'échec des politiques de lutte contre la drogue. En criminalisant la production, la possession, le trafic et la consommation de drogues, elles n'ont pu ni éliminer ni réduire de façon significative le marché de la drogue. De même, les politiques de lutte contre la drogue n'ont trouvé de réponse appropriée ni à l'impact négatif ni aux répercussions de la vente, de l'achat et de la consommation de narcotiques. Forts de ce constat, de plus en plus de gouvernements privilégient désormais la définition de politiques et de stratégies efficaces pour réduire les maux que les drogues peuvent créer. Ainsi, les réformes mises en œuvre par certains pays suggèrent la fin de l'approche prohibitionniste:

- La consommation de drogue est perçue comme une question de santé publique plutôt qu'un motif de poursuite pénale
- Les stratégies de réduction des risques sont placées au cœur de la conception des politiques contre la drogue
- L'introduction de politiques qui dépénalisent, légalisent ou réglementent - notamment la consommation personnelles et/ou la détention de drogue
- La conception de politiques intégrées – c'est à dire reposant sur une approche multisectorielle, développée en consultant de façon coordonnée toutes les institutions étatiques concernées

1.1 Résumé général des expériences en matière de nouvelles politiques et de réforme

Les appels à la réforme du système en vigueur résultent d'un sentiment de plus en plus répandu : l'approche prohibitionniste a été inefficace pour éliminer ou réduire de façon durable le trafic de drogues et pour remédier aux conséquences néfastes et aux répercussions de la vente, de l'achat et de la consommation de drogue. Une prise de conscience progresse également concernant les nombreux maux associés à la criminalisation de la consommation de drogue. Les efforts entrepris pour mettre en œuvre de nouvelles approches ont notamment démontré que :

- Il est possible de concevoir et de mettre en œuvre des politiques de lutte contre la drogue alternatives. De fait, en dépit de la rigidité du cadre réglementaire international rigide et des positions de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), certains pays sont parvenus à mettre en œuvre des approches novatrices telles que la réduction des risques, la dépénalisation, la dépénalisation *de facto* et la légalisation de la drogue. Ces évolutions sont une réponse aux besoins des citoyens, au souci de sécurité publique ainsi qu'à la volonté d'une gestion saine des dépenses publiques. Elles reposent par ailleurs sur un corpus d'éléments empiriques et de données dignes de confiance.

- L'implication active des professionnels des secteurs de la santé et des affaires sociales dans la conception des politiques de lutte contre la drogue produit des résultats positifs.

[2] La rédaction de ce document a pris fin le 17 Septembre 2013.

- A condition que les fonds et la volonté politique ne fassent pas défaut, ces politiques intégrées sont la manière la plus efficace de prévenir et traiter les défis liés à la drogue– comme le révèle le « modèle des quatre piliers » adopté par la Suisse.

- Le cadre international de lutte contre la drogue en vigueur sera probablement l'objet de revendications croissantes en faveur d'approches plus pragmatiques et moins punitives pour répondre aux défis créés par la drogue.

1.2 RESUME DES EXPERIENCES EN MATIERE DE NOUVELLES POLITIQUES ET DE REFORME EN EUROPE

Les gouvernements européens ont approché différemment la question de la consommation de drogue. En dépit des divergences d'approche, certains Etats – dont la majorité se trouve au sein de l'Union européenne (UE) – ont montré l'exemple dans trois principaux domaines :

- La conception de politiques publiques reposant sur des faits et données dignes de confiance
- L'inscription de la réduction des risques au centre de leur réponse
- L'abandon de peines sévères pour réprimer la consommation personnelle, en optant parfois pour sa dépénalisation dans certains pays

De plus:

- En se détournant d'une approche exclusivement prohibitionniste, de nombreux pays de l'UE ont prouvé que des réformes sont possibles dans le cadre des conventions des Nations Unies. Ces gouvernements ont renoncé à l'objectif d'éliminer tout commerce de de drogue.

- Certains pays et certaines villes ont développé des politiques intégrées à l'instar du « modèle des quatre piliers » porté par la Suisse. Il consiste à combiner les stratégies de prévention (pour réduire la consommation) et de traitement médical des usagers dépendants avec des mécanismes de réduction des risques et des efforts ciblés en matière de maintien de l'ordre. La réussite de l'approche intégrée dépend de la collaboration et de la coopération entre décideurs et professionnels intervenant dans différents secteurs, elle repose sur le partage d'information et est rendue possible par la stabilité des ressources disponibles. La prévention des risques n'est efficace que si les Etats démontrent leur volonté de comprendre les usagers de drogue afin de leur venir en aide aux. Les gouvernements d'Afrique de l'Ouest doivent décider s'ils souhaitent continuer leurs efforts pour que disparaisse le commerce de la drogue - objectif qui s'est révélé inatteignable à ce jour. Ils doivent également partir de la réalité de leurs pays pour déterminer des politiques pertinentes aux points de vue économique et politique. . Les exemples européens présentés dans ce rapport démontrent que la mise en œuvre de politiques exhaustives et intégrées peut répondre aux différents problèmes en relation avec les drogues. Par ailleurs, en adoptant une vision à long terme, le bénéfice de ces politiques est largement supérieur à leur coût.

- Comme dans d'autres domaines, il faut partir de faits et de données fiables pour obtenir des politiques efficaces. C'est pourquoi l'on a créé un centre régional chargé de la collecte et de l'analyse des données : l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA). Cet observatoire est à l'entière disposition des Etats membres de l'UE et d'organisations régionales. On compte à son actif la contribution à la conception de politiques ayant permis de répondre à temps et de façon ciblée aux situations qui sont apparues.

- D'importants résultats peuvent être obtenus en créant des instances nationales ou régionales indépendantes chargées de réfléchir sur les politiques concernant les drogues. On peut également demander aux structures nationales existantes de conduire des études et des évaluations sur des situations d'importance nationale ou régionale. Ces institutions peuvent examiner l'efficacité des politiques en cours et proposer des alternatives. Comme le montrent les exemples de la République Tchèque et de la Suisse, il peut être utile d'associer des chercheurs à l'analyse et l'évaluation des politiques publiques.

- Même en Europe, il a été difficile d'harmoniser complètement les réponses aux défis posés par les drogues. Ceci s'explique en partie par les spécificités de chaque pays. C'est également la conséquence de considérations politiques entourant la lutte contre la drogue, les quelles sont affectées par la rigidité des conventions des Nations Unies. Cependant, en raison de la nature transnationale du problème, il demeure prioritaire que des Etats voisins se coordonnent et coopèrent entre eux ainsi qu'avec d'autres régions.

1.3 RESUME DES EXPERIENCES EN MATIERE DE NOUVELLES POLITIQUES ET DE REFORME EN AMERIQUE LATINE

Ces quinze dernières années, les conséquences du narcotrafic sur leurs sociétés ont conduit plusieurs Etats latino-américains à prendre la tête d'un appel à cesser de considérer les politiques prohibitionnistes comme la seule stratégie pour répondre aux défis créés par le trafic et la consommation de la drogue. On retient parmi les principales leçons des expériences de cette région :

- Le besoin de leaders engagés, faisant entendre leurs voix et faisant valoir les conséquences de la drogue sur leurs pays et leur région dans le débat international. La région latino-américaine a joué un rôle central dans l'effort de repenser la réponse à fournir aux défis créés par la drogue. Ainsi, l'implication croissante dans le débat de dirigeants au pouvoir a conféré plus de légitimité aux efforts existants.

- Il est essentiel que les régions ayant le plus souffert des effets collatéraux du trafic de drogue jouent un rôle de premier plan pour demander une évaluation honnête des défis créés par le régime prohibitionniste en vigueur. Forts de leurs expériences en matière de hausse de la violence, de la corruption, des violations des droits de l'homme et d'autres phénomènes affaiblissant les institutions étatiques et exposant les citoyens à des risques accrus, ces régions pourront recommander les changements qu'il y a lieu de faire.

- Les expériences de l'Amérique latine illustrent à quel point les défis liés à la drogue se manifestent différemment selon les pays. Plusieurs facteurs entrent en compte : les dimensions politiques, les questions liées à la fragilité de l'Etat, la résilience de ses institutions, la nature des relations entre l'Etat et la société ainsi que les processus de formulation des politiques publiques. L'évolution de la pensée des dirigeants changera durablement le contenu des débats portant sur la drogue aux niveaux régional et national. Désormais, une pression accrue permettra une interprétation créative des conventions des Nations Unies sur la drogue et des autres législations afin que les gouvernements répondent mieux aux défis créés par la drogue dans l'intérêt des citoyens.

- La nature internationale du trafic de drogue et de son impact démontrent également qu'on ne peut trouver de réponses efficaces sans collaborer au niveau de la région.

- D'importants efforts – des Etats-Unis et du Canada, en particulier – viseront au maintien du régime en vigueur ou au ralentissement de toute évolution. C'est en tout cas ce que les débats autour de la révision de la politique de lutte contre la drogue de l'Organisation des Etats Américains (OEA) ont révélé.

- Le rôle joué par des organisations régionales comme l'OEA pour la réforme des politiques de lutte contre la drogue sur la base de faits et de données fiables est un exemple important pour d'autres régions – sans omettre de préciser que parvenir à changer des de politiques prend du temps.

1.4 RESUME DES LICONS DE PAYS TRANSIT

Bien qu'on ne puisse dire avec certitude que l'Afrique de l'Ouest et d'autres régions de transit connaîtront le même sort que le Mexique, l'Amérique centrale et les Caraïbes, on peut tirer d'importantes leçons de leurs expériences:

- Les Etats d'Afrique de l'Ouest doivent réaliser que les pays de transit sont exposés à un risque accru d'explosion de la criminalité et de la violence du fait du narcotrafic. Comme plusieurs pays de la région en font l'expérience, ils doivent prendre conscience du fait que les pays de transit peuvent rapidement devenir des pays de consommation et de production de drogues. Or ces mutations créent de nouveaux fardeaux pour leurs sociétés, ainsi que les administrations centrales et décentralisées. Dans pareille situation, il convient d'adopter très tôt une approche combinant prévention, traitement adéquat et humain des usagers de drogues et discussions publiques sur la dépénalisation ou la légalisation de la consommation personnelle de certaines drogues.

- Les régions de transit doivent développer des stratégies à court terme pour prévenir ou réduire la violence liée à la drogue. Ces stratégies doivent aussi tâcher d'atténuer les inégalités structurelles tout en répondant aux défis de gouvernance - en particulier la corruption, qui tend à rendre possible le trafic de drogue et d'autres formes de crime organisé.

- Relever le défi du trafic de drogue dans les pays de transit requiert une approche à plusieurs composantes impliquant les ministères compétents (tels ceux de la justice, de l'intérieur, de la santé et de l'éducation), les commissions parlementaires pertinentes, les instances de lutte contre la corruption ainsi que la société civile. Cela demande également de disposer d'un financement suffisant sur une longue durée (intégré à la stratégie nationale de développement, par exemple) et de compter sur une volonté politique résolue, et partagé par tous les partis politiques.

- En fonction de leurs situations, les pays de transit peuvent se concentrer sur la mise en place d'instances spécialisées pour remédier aux effets du trafic de drogue. Une grande vigilance est cependant requise car en l'absence d'une surveillance attentive et de mécanismes de contrôle efficaces, certaines instances spécialisées peuvent échapper à leur institution de tutelle et mener leur propre jeu.

- Il est particulièrement important de garantir la présence de services étatiques efficaces sur toute l'étendue du territoire. Il faut en particulier que les citoyens de régions périphériques puissent bénéficier de services autre que ceux fournis par les institutions de sécurité (par exemple en matière de santé et de services sociaux). Pour ce faire, il convient de cartographier les efforts de coopération internationale ayant efficacement répondu aux différents défis posés par le trafic de drogue et la criminalité qui l'accompagne Pour mener à bien cette tâche, il conviendra de tenir compte du contexte du pays, en particulier sa situation politique sa structure et les défis de ses structures de gouvernance (formelle et traditionnelle), les inégalités sociales qu'on y observe ainsi que la capacité d'absorption de financement de ses institutions locales et nationales.

- Comme les pays latino-américains l'ont montré, ne recourir qu'à des stratégies "de la manière forte" (qui se vantent d'être « dures avec les criminels ») peut souvent avoir un effet contraire à l'objectif visé. Cela aboutit à une augmentation de la violence, à la surpopulation des prisons et à la marginalisation accrue des populations vulnérables. Les efforts pour améliorer les relations entre police et populations concernées ne porteront leur fruit que si l'action des forces de sécurité est complétée par la présence de services de santé et de services sociaux en continu
- Les exemples d'Amérique latine démontrent aussi que la répression en un lieu/pays échoue souvent à éliminer le trafic de drogue - elle conduit plutôt à « exporter » le trafic ailleurs, dans ce que l'on a décrit sous le nom d'effet ballon.

- La Commission Ouest Africaine sur les drogues devrait se procurer les coûts des « guerres contre la drogue » sur les économies locales et les budgets nationaux, ainsi que sur les communautés locales et les jeunes.

- Enfin, alors qu'elle renforce sa réponse au trafic de drogue, l'Afrique de l'Ouest peut bénéficier des nombreuses expériences de l'Amérique Latine. Les gouvernements des deux régions devraient par ailleurs créer et entretenir des opportunités de collaboration. Dans ce domaine, la coopération Sud-Sud a un potentiel très important. Cependant, elle est onéreuse et requiert un investissement de longue durée de la part des gouvernements nationaux, des institutions régionales ainsi que des partenaires internationaux.

1.5 QUEL ROLE POUR LA COMMISSION OUEST AFRICAINE SUR LES DROUGES ?

La mise en place de la Commission Ouest Africaine sur les drogues (COAD) coïncide avec un tournant. Elle a l'opportunité considérable de renforcer les efforts à l'œuvre au niveau international et régional pour garantir que la lutte contre la drogue corresponde aux réalités nationales et régionales et soit menée efficacement et humainement. A ce propos, d'importantes leçons peuvent être tirées de la façon dont la Commission latino-américaine sur la drogue et la démocratie et la Commission internationale sur les politiques contre la drogue ont influencé les débats aux niveaux régional et international. Par exemple, une diplomatie de coulisses a permis de promouvoir le travail des deux instances et d'obtenir le soutien d'acteurs issus de divers secteurs. Elle a également permis que des arguments utilisés depuis plusieurs décennies par des activistes soient débattus par des hommes politiques – et ainsi légitimés. Trois facteurs particuliers ont contribué à rendre leur travail influent et pertinent :

1. La crédibilité des membres des Commissions a légitimé leur travail et permis que recommandations politiques qu'elles suggéraient soient soutenues

2. Les membres des Commissions ont participé au débat public pour appuyer les conclusions des rapports
3. En s'efforçant d'étayer leur travail par une recherche empirique la crédibilité des recommandations politiques des Commissions a été renforcée, ce qui a permis de débattre sur des faits et non des idéologies.

Forts de ces leçons ainsi que d'autres enseignements présentés dans le corps de ce rapport, les auteurs recommandent que :

- La COAD tire parti de la crédibilité et de la notoriété de ses membres pour approcher les dirigeants régionaux (ayant ou n'ayant pas de responsabilités gouvernementales) disposés à discuter des politiques relatives aux drogues et de leur implication pour la région, ainsi qu'à prendre la parole en faveur du travail de la Commission
- La COAD étaye le plus possible son travail sur les résultats de la recherche et fasse apparaître dans son rapport final les domaines dans lesquels les données font défaut ou ne sont pas fiables. Afin de soutenir les efforts de la CEDEAO pour l'établissement de réseaux régionaux de collecte des données, elle peut recommander la création d'un centre semblable à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA). Cette institution jouerait un rôle primordial pour mettre en œuvre le plan régional de la CEDEAO et le plan d'action de lutte contre la drogue (2013-2017) de l'Union Africaine. Il permettrait de répondre à leurs demandes d'amélioration de la collecte de données et de conception de politiques conformes aux besoins du terrain. Enfin, un tel centre appuierait la mise sur pied en cours de WENDU - un projet de surveillance de la CEDEAO constituant des réseaux de collecte de données sur les besoins en traitement des consommateurs de drogues dans la région.

- La COAD devrait soutenir les campagnes de sensibilisation (institutionnelle et "tout public") sur les principaux sujets abordés par les débats internationaux concernant les politiques sur la drogue - notamment les approches alternatives telles que la dépénalisation, la légalisation et la réduction des risques en vigueur dans d'autres régions du monde. Dans ce domaine, la Commission peut jouer un rôle essentiel : elle peut faire évoluer le débat en passant de discussions fondées sur l'idéologie à une conversation reposant sur des faits et des données hors de tout soupçon.

  La COAD devrait aussi mettre en lumière les importants efforts accomplis dans des pays où l'établissement de centre de santé destinés aux consommateurs de drogue a résulté du constat que, sur le long terme, les bénéfices de ces structures pour les citoyens dépassaient de loin leurs coûts.

- La COAD devrait aussi garantir que les organisations de la société civile et les chercheurs jouent un rôle important dans le débat sur la drogue en Afrique de l'Ouest tout comme dans le suivi et la mise en œuvre des politiques nationales et régionales. A cet égard, la COAD doit souligner l'urgent besoin de disposer d'une société civile informée et avertie. Elle doit par ailleurs appeler au développement des capacités de recherche des universités, des think-tanks et des institutions pertinentes de la région sur les thèmes relatifs à la drogue.

  La COAD pourrait aussi contribuer à l'évaluation et la modification des politiques de la CEDEAO et des gouvernements de la région par la réalisation d'une simple feuille de route des actions prioritaires. Pareil document pourrait distinguer les prérogatives nationales (la collecte de

données, par exemple) des sujets nécessitant plus de coopération et de coordination régionale. Ce document aiderait également les « partenaires au développement » pour procéder à l'allocation de financement, en particulier dans les domaines de la santé et du traitement des consommateurs de drogues – qui ont été largement négligés jusqu'à présent.

- La COAD peut indiquer aux instances nationales et régionales les moyens pour éviter les écueils qu'ont connu d'autres pays, notamment pour identifier comment fournir un traitement efficace et humain aux consommateurs de drogue, et pour indiquer comment prévenir l'apparition de criminalité dans les principales zones de transit. Elle peut aussi appuyer les efforts en cours pour garantir que le bien-être des citoyens demeure le principal objectif des politiques relatives à la drogue.

- Enfin, en finalisant son rapport, la COAD devrait arrêter un plan de communication et de relations publiques établissant des connections stratégiques avec les médias locaux et internationaux, et avec les principaux outils permettant la dissémination de ses messages.

2 INTRODUCTION

La culture, le trafic et la consommation de drogues illicites ont de tous temps posé de nombreux défis à l'Etat. Qu'il s'agisse de réduire les risques auxquels sont exposés les consommateurs de drogue, qu'il soit question de leur fournir un traitement ou de leur venir en aide ou qu'il convienne de faire face aux menaces posées par les groupes et réseaux de trafiquants à leur sécurité et à leur gouvernance, la tâche des Etats n'est pas facile. Bien que ses défis soient internationaux par leur nature, ils dépendent également de leur environnement immédiat. La modestie des progrès effectués face aux nombreux défis du trafic de drogue a fait progresser le constat qu'il fallait sérieusement repenser les politiques internationales concernant la lutte contre la drogue.

La Commission Ouest Africaine sur les drogues (COAD) fait face à la difficile tâche de faire du plaidoyer en faveur de politiques mises en œuvre dans certains pays, sans savoir avec certitude comment – ou si – les mêmes défis se poseront en Afrique. En effet, qui sait si ces derniers pourront être saisis par les politiques de prévention ou de réduction des problèmes de consommation de drogue, de criminalité, de violence et de menaces à la gouvernance étudiées en d'autres lieux ? Dans leur livre « L'Afrique et la guerre contre la drogue », Carrier et Klantsching avancent que l'analyse historique tendrait à indiquer que l'Afrique pourrait être épargnée du sort qu'ont connu les pays Andins. A les croire, mettre en œuvre un régime prohibitionniste fait du tort à l'Afrique car rien ne permet d'être certains que sa trajectoire sera identique à celle de l'Amérique latine. Cet avertissement ne doit pas tomber dans l'oreille d'un sourd. Cependant, certains pensent que cette approche prend le risque de sous-estimer « *le pouvoir de plus en plus important de l'argent de la drogue dans les élections, la gouvernance locale et traditionnelle, ainsi que la sécurité* » (Gberie, 2012; Cockayne, 2012) en Afrique de l'Ouest. Ils soulignent également que le fait d'adopter une perspective critique du régime en vigueur ne signifie pas ignorance les menaces accompagnant le trafic et la consommation de drogues - comme la corruption et l'émergence d'Etats criminels (Kavanagh *et al*, 2013). De même, bien que la consommation de drogues demeure relativement basse en Afrique, la situation peut rapidement changer, comme cela s'est passé en Amérique latine. Selon l'ONUDC (2013), il existe de sérieux indices d'une hausse de la consommation de drogues en Afrique de l'Ouest. Il est plus facile d'obtenir du soutien en faveur d'une politique que de répondre à de sérieux défis tels qu'une épidémie ou une situation de violence généralisée. Le défi principal de la COAD sera d'expliquer aux élites comme au grand public pourquoi l'Afrique de l'Ouest doit absolument agir vigoureusement et à titre préventif.

Cet article vise à examiner les efforts similaires menés en Amérique et en Europe pour en tirer des leçons valables pour l'Afrique de l'Ouest. Il affirme que le régime de lutte contre la drogue en vigueur offre une marge de manœuvre suffisante pour adoptent des réformes. Il livre des exemples de pays où les autorités locales et nationales ont introduit des politiques alternatives. Cette contribution fournit des exemples pris en Europe pour souligner l'importance du recours à des faits et des données fiables pour concevoir des politiques de lutte contre la drogue. Elle présente les exemples de programmes de réduction des risques couronnés de succès et examine les voies par lesquelles les gouvernements peuvent se départir des cadres légaux reposant sur la criminalisation de la consommation de drogue.

Les auteurs soulignent l'importance de la création de commissions nationales et régionales chargées de la révision des politiques en vigueur afin de recommander des changements. Ils analysent également les appels actuels à mettre un terme à la "guerre contre la drogue" en Amérique latine, en soulignant le rôle joué par des leaders qui ont pris fait et cause pour l'émergence d'un débat public sur les politiques

concernant la drogue. Ils documentent également les mutations en cours qui délaissent une approche orientée vers la répression par les forces de police pour privilégier la prise en compte de la sécurité et de la santé des consommateurs de drogues.

L'article se concentre particulièrement sur les expériences du Mexique, de l'Amérique centrale et des Caraïbes en expliquant que des régions de transit comme l'Afrique de l'Ouest devraient considérer le recours à des stratégies à plusieurs composantes pour répondre au narcotrafic et à la croissance de la consommation de drogue. A ce propos, il met en relief des exemples dans lesquels le recours exclusif à des stratégies de "la manière forte" a produit des effets collatéraux préoccupants, tels que le déplacement des routes du trafic, l'augmentation de la violence, la surpopulation carcérale et la marginalisation accrue des populations vulnérables. Enfin, il souligne que certaines des actions que la COAD peut adopter pour sa stratégie de plaidoyer peuvent être la diplomatie stratégique, la publication et la diffusion de brochures livrant les faits relatifs au narcotrafic, à la consommation de drogues et au traitement des usagers de drogues en Afrique de l'Ouest. Elle peut également organiser des discussions et des débats avec les parties prenantes pertinentes sur les résultats des rapports publiés, les actions de la société civile ainsi que d'autres activités de sensibilisation.

METHODOLOGIE

Les chercheurs ont opté pour une approche qualitative reposant sur l'étude de la littérature scientifique publiée ces dernières années en Europe et en Amérique latine sur le thème des politiques relatives à la drogue. En particulier, cet article a recouru à la littérature commandée par des organisations ayant joué un rôle de leaders dans les débats sur le sujet, tels que Open Society Foundation, International Drug Policy Consortium, et le Transnational Institute. De plus, les auteurs ont consulté diverses sources pour obtenir les statistiques et les informations concernant certains pays, dont les études et publications de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Afin de compléter la littérature existante et pour répondre à certaines questions énoncées dans les termes de référence de l'étude, les auteurs ont mené des entretiens avec des experts, des chercheurs et des universitaires travaillant sur les politiques relatives à la drogue en Europe et en Amérique. Nombre de ces entretiens ont été conduits avec des auteurs dont les recherches publiées avaient déjà été consulté afin de rédiger cet article.[3]

3 CONTEXTE: UN PROGRAMME DE REFORMES EN EVOLUTION

Le monde connait ces dernières années une demande qui ne cesse de croître en faveur de la **réforme des cadres légal, institutionnel, et des politiques et stratégies formant la base du régime prohibitionniste en matière de drogue**. Bien que l'origine de ce régime soit la Convention sur l'opium de Shanghai datant de 1909, le cadre actuel est apparu au cours des années 1960. Le régime prohibitionniste repose sur la conviction que « *certaines substances qui altèrent l'état mental de ceux qui les consomment sont indésirables pour la société et que par conséquent, leur consommation, trafic, production et possession doivent être évités, réduits et, idéalement, éliminés. Afin d'atteindre cet objectif, il faut instaurer des normes prohibant ces activités ainsi que des sanctions dissuasives. Ce paradigme a obtenu force de loi au niveau international au moyen de divers instruments du droit international tels que les traités, les conventions et les accords spéciaux* » (Pardo, 2010, p. 14). Les appels à la réforme résultent d'une compréhension croissante de l'échec de l'approche prohibitionniste à éliminer ou réduire de façon durable le commerce de narcotiques ainsi que de son incapacité à

[3] La liste des personnes interrogées apparaît dans la bibliographie.

répondre à l'effet négatif et aux répercussions de la vente, de l'achat et de la consommation de drogues (Global Commission on Drug Policy, 2011). En effet, ce régime a été décrit comme « *intrinsèquement répressif, centré sur le contrôle de l'approvisionnement et du trafic de drogues, imposé par des pressions et des menaces et s'accompagnant de petites et minimes concessions* » (Tokatlian and Briscoe, 2010, p. 388).

Ceux qui ont appelé à des alternatives au régime prohibitionniste (lequel estimait que la prohibition limiterait la quantité de drogues produite et consommée, et par conséquent augmenterait le coût des drogues) avancent qu'il n'est pas parvenu à atteindre ses objectifs. Tout d'abord, la prohibition n'a pu contrôler ni éliminer le trafic de drogues illégales. En revanche, les politiques prohibitionnistes en vigueur dans un pays peuvent tout au plus déplacer la culture et la production vers des régions ou des pays voisins, dans la cadre de ce que l'on a appelé l'« effet ballon » (Bagley, 2013). De plus, les partisans des pratiques prohibitionnistes ont sous-estimé les coûts collatéraux – en vies humaines, violence et atteinte à la gouvernance démocratique –de la guerre contre la drogue. Certains experts avancent que les coûts dans les domaines de la sécurité, de l'instabilité et de la gouvernance ont été si élevés qu'ils ont dépassé l'assistance économique fournie par les bailleurs de fonds finançant le régime prohibitionniste (Mejia, 2013). De fait, les décideurs politiques invoquent de plus en plus le coût élevé du régime prohibitionniste pour dire qu'il n'est pas « tenable » sur une longue durée - *a fortiori* quand les résultats obtenus ne semblent pas justifier les centaines de millions de dollars investis dans la lutte contre la production, le trafic et la consommation de drogues. Dans son évaluation exhaustive du régime de lutte contre la drogue, Bewley- Taylor affirme « *en tout état de cause, il est à tout le moins, difficile d'avancer que ce régime a obtenu des résultats significatifs dans l'atteinte de son principal objectif…Il est juste de conclure que ce régime a été loin de produire quelque résultat que ce soit pour empêcher la production, l'offre et … la consommative de substances psychoactives interdites*) (Bewley-Taylor, 2012, p.14). De même, les recherches de Julia Buxton concluent que « *les données fournissent des preuves irréfutables que le système de lutte contre la drogue a non seulement échoué à réduire la consommation de drogues addictives et dangereuses mais aussi conduit à l'augmentation régulière de leur consommation* » (Buxton, cité par by Bewley-Taylor, 2012, p. 15).

La disponibilité de résultats de recherches plus importants, combinée avec un nombre croissant de décideurs politiques soulignant les faiblesses du régime en vigueur ont conduit les appels à la réforme à ne plus émaner que d'une minorité de marginaux. La réforme est devenue une question importante pour un nombre croissant de gouvernements, en particulier en Amérique latine, région qui a été la plus touchée par la violence en relation avec la production et le trafic de drogues illicites. [4]

La *Latin America Commission on Drugs and Democracy* (Commission latino-américaine sur la drogue et la démocratie) et la *Global Commission on Drug Policy* (Commission mondiale pour la politique des drogues) ont déclenché un débat plus large sur les politiques liées à la drogue. Comme il sera précisé plus loin, le processus de révision des politiques lancé en 2012 par l'Organisation des Etats Américains (OEA) a marqué un tournant pour cette dynamique. Il a donné lieu à la publication d'un rapport appelant à considérer la légalisation du cannabis[5] (Organisation des Etats Américains, 2013).

---

[4] En Amérique, plus de 25% des homicides sont liés au crime organisé et aux activités de bandes criminelles. Alors que cette catégorie ne représente que 5% des homicides dans les pays asiatiques et européens dont les statistiques sont disponibles. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf (noter qu'il ne s'agit que crime organisé en général et non du seul crime en relation avec la drogue).

[5] « *Il ne semblerait pas pertinent de conseiller des changements drastiques ou très importants aux lois nationales. En revanche, l'évaluation des signes et tendances en faveur de la dépénalisation ou la légalisation de la production, de la vente et de la consommation de marijuana ferait sens. Tôt ou tard, il conviendra de prendre des décisions sur cette question* » (OAS, 2013, 104).

Au préalable, la Commission mondiale pour la politique des drogues – par ailleurs issue du travail de la Commission latino-américaine sur la drogue et la démocratie – avait publié en juin 2011 un rapport soulignant les échecs de l'actuel régime et suggérant des changements immédiats afin de l'empêcher de continuer à nuire à la société et aux individus. A cet effet, le rapport énonçait une série de recommandations relatives à l'avenir de la politique internationale en matière de drogues. Il encourageait les Etats à « *mettre un terme à la criminalisation, la marginalisation et la discrimination des usagers de drogues qui ne causent pas de tort aux autres (citoyens)* » et suggérait que les gouvernements expérimentent des « *modèles de réglementation des drogues afin de réduire le pouvoir du crime organisé et de sauvegarder la santé et la sécurité de leurs citoyens* ». Il appelait également les Etats à « *remplacer les politiques et stratégies reposant sur l'idéologie et les convenances politiques par des politiques attentives à l'usage des deniers publics ainsi que des stratégies fondées sur la science, la santé, la sécurité et les droits de l'homme* » (Global Commission on Drug Policy, 2011, p.3). En somme, les conclusions de la Commission mondiale pour la politique des drogues renforçaient les suggestions faites au préalable par la Commission latino-américaine sur la drogue et la démocratie et invitaient à considérer différemment les politiques relatives à la drogue pour repenser le système en vigueur.[6]

La décision de certains pays – en particulier européens – de **traiter la consommation de drogues comme un sujet de santé publique** a également constitué une étape importante vers la réforme des politiques actuelles. Souvent, cette approche prend en compte la multiplicité des causes de la consommation de drogues et y répond de diverses manières (en combinant prévention, traitement et réduction des risques) afin de réduire l'usage nocif de la drogue en général, tout comme les morts dues à des overdoses, la criminalité ainsi que les infections et transmissions de maladies telles que le VIH/SIDA et l'hépatite. Les Pays-Bas ont été les premiers à mettre en œuvre une approche de santé publique si complète. Cela débuta dans les années 1960 et 1970 avec la constitution des Commissions Hulsman (1968-1971) et Baan (1968-1972) ayant pour mandat « *d'enquêter sur les causes de la croissance de la consommation de drogue, les moyens d'affronter la consommation irresponsable de drogues et de proposer un système de traitement pour ceux qui développent une dépendance vis-à-vis des drogues* ». Il importe cependant de noter que ces réformes précédaient la crise du VIH/SIDA et furent motivées par le désir de mettre les citoyens à l'abri du crime organisé , et de réduire l'exposition des consommateurs de cannabis au commerce de drogues dures. Ainsi, les recommandations des Commissions Hulsman et Baan comprenaient notamment une distinction légale entre la détention, la production et la distribution de drogues, une distinction entre drogues et consommation problématique ou non problématique, ainsi que la nécessité de garantir un traitement adéquat à ceux que leur consommation de drogues conduit vers des difficultés (Cohen, 1994). Au cours des années 1990, en particulier suite à la progression du VIH, des changements de politiques semblables par leur prise en compte de la santé publique furent adoptés dans d'autres pays européens (comme la Suisse, l'Allemagne, l'Espagne, l'Australie et le Royaume-Uni) ainsi que dans des villes d'Amérique du Nord (comme Vancouver et Montréal).

En parallèle avec l'évolution de certains pays et de quelques villes vers une approche prenant en compte la santé publique, des acteurs nationaux et internationaux ont de plus en plus souligné le besoin

[6] Certainement, cela ne signifie pas qu'un consensus existe à propos de la nécessité d'abandonner ou même de changer de façon significative le régime de lutte contre la drogue ou les dispositions institutionnelles qui le remplaceraient. Bien qu'un éventail de recommandations politiques existe à ce propos, les décideurs et le public ne connaissent que la possibilité de risques et les probables retombées négatives d'actions innovantes dans ce domaine. En dépit de cet état de fait, cependant, il semble être devenu primordial que toutes les parties prenantes s'accordent sur la nécessité de penser de façon nouvelle la nature du problème de la drogue et le moyen de concevoir des politiques y répondant et remédiant efficacement à ses conséquences.

de **concevoir des politiques intégrées en matière de drogues**. Par exemple, des organisations internationales comme l'ONUDC reconnaissent l'importance de la promotion d'une approche intégrée « *répondant de façon complète à l'impact et aux conséquences de pareilles mesures tout en renforçant leur coordination et l'évaluation de leur mise en œuvre* » (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, 2009). Alors que chaque gouvernement ou organisation peut recourir à des définitions légèrement différentes, on entend généralement par politique intégrée une politique reposant sur deux éléments : a/ une réponse multisectorielle et b/ l'adoption d'un grand nombre d'objectifs politiques dans le cadre d'un processus impliquant de façon coordonnée tous les institutions étatiques pertinentes. Certains Etats –issus en majorité de l'UE – ont essayé de développer une approche multisectorielle « *prenant en compte tous les aspects du phénomène de la drogue* » (Service public de programmation Politique scientifique - DATE). Dans le cadre de ce modèle, les autorités nationales, fédérales et communales impliquées dans tous les aspects du trafic et de la consommation de drogue (c'est-à-dire le bien-être, la santé, la police, la justice et le maintien de l'ordre, entre autres) doivent coordonner leurs stratégies et leurs actions.

Un exemple important d'une approche intégrée est la « stratégie des quatre piliers » adoptée en Suisse pendant les années 1990. Le premier pilier concerne la prévention. Il vise à ce que de nouveaux consommateurs potentiels ne le deviennent pas et à faire en sorte que les consommateurs non problématiques n'augmentent pas leur consommation jusqu'à atteindre des niveaux critiques. Au moyen de l'éducation et de campagnes médiatiques, ce pilier essaie d'alerter sur les dangers de la drogue, de sensibiliser au mauvais usage des drogues et de l'alcool ainsi que d'informer sur les moyens d'éviter toute dépendance. Le traitement constitue le second pilier. Il offre un continuum de programmes mettant à disposition des individus concernés tout le soutien requis pour combattre leur dépendance. Les options de traitement comprennent le séjour en centre de désintoxication, le conseil des patients ainsi que leur traitement à l'hôpital, les soins médicaux, ainsi que des offres d'emploi et de programmes sociaux. Le troisième pilier se concentre sur les stratégies de maintien de l'ordre visant les trafiquants de drogue et le crime organisé. Il encourage une meilleure coordination entre les services chargés du maintien de l'ordre et les autres institutions. Enfin, le quatrième pilier permet des stratégies de réduction des risques. Elles tentent de réduire l'impact négatif de la consommation de drogues sur les groupes et les individus en reconnaissant que des approches ne recommandant que l'abstinence ne sont pas réalistes en matière de drogue (MacPherson, 2001). L'idée sur laquelle repose cette stratégie intégrée est de se détourner des réponses essentiellement répressives. Sa réussite dépend de la mise à disposition de ressources suffisantes. La meilleure stratégie n'atteindra pas ses objectifs si, comme c'est souvent le cas, la majeure partie des ressources est destinée à la police. De même, les efforts en faveur d'une meilleure coordination peuvent souffrir de facteurs comme l'idéologie du parti au pouvoir, la santé économique d'un pays, la capacité ou la volonté d'institutions et d'acteurs différents à travailler ensemble et à partager l'information. De plus, l'intégration peut être sérieusement affectée si le financement requis ne fait pas l'objet d'une allocation dans le budget national.

4 Le régime de lutte contre la drogue et les expériences d'innovation en matiere de politiques et de réforme

Le cadre légal international du régime en question repose sur trois conventions internationales : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention sur les substances psychotropes de 1971 et la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988. Elles furent créées pour limiter la production et l'usage de narcotiques ainsi que d'autres drogues illicites sauf pour des usages scientifiques et médicaux. Un élément important des conventions consiste en « quatre

tableaux » (énumérant plus de cent substances contrôlées. Ils sont complétés par deux tableaux qui énumèrent les précurseurs, réactifs et solvants fréquemment utilisées dans la production de drogues. Les Conventions fournissent la structure légale pour contrôler la production et la consommation de narcotiques de deux façons : par « *le contrôle de la matière première (la définition et la réglementation de la production, de l'offre et de la consommation de drogues considérées comme licite) et le contrôle pénal (la répression, au moyen du code pénal, de la production, de l'offre et de la consommation tenues pour illicite)* » (Boister, 2001, 1-4).

L'obligation faite aux nations signataires[7] d'adhérer à ces conventions à contribué à la prévalence du régime prohibitionniste décrit *supra* – soient des politiques considérant que la culture, la vente et la consommation des narcotiques mentionnés dans les « quatre tableaux » sont des crimes si elles n'ont de finalité ni médicale ni scientifique. Pour répondre à la perception répandue de l'échec de l'approche prohibitionniste, on a recouru à des approches alternatives : la dépénalisation, la dépénalisation *de facto*, la réduction des peines pénales, la légalisation et la réglementation (d'une consommation encadrée). Bien qu'il n'existe pas de consensus sur ces termes, les définitions suivantes sont généralement acceptées :

- La dépénalisation permet la consommation et/ou la possession, la production et la culture de drogue pour un usage personnel. Cependant, le trafic de drogue demeure pénalement répréhensible. Sous ce régime légal, les sanctions peuvent être administratives ou complètement disparaître (IDPC, 2012, p. 24).
- La dépénalisation *de facto* maintient le caractère illicite de la consommation et la possession de drogue pour un usage personnel. Cependant, dans la pratique, un individu consommant ou détenant cette drogue ne sera ni arrêté ni poursuivi (IDPC, 2012, p. 24).
- La réduction des peines pénales s'applique aux infractions en relation avec la drogue. Les peines demeurent dans le cadre du droit pénal (IDPC, 2012, p. 24).
- La légalisation retire du domaine du droit pénal toutes les infractions relatives à la drogue, soient la consommation, la détention, la culture, la production, le commerce etc. (Jelsma, 2001, p.9).
- La réglementation retire du domaine pénal les infractions liées à la drogue, mais la production, la fourniture et la consommation de drogue font l'objet d'une réglementation administrative stricte, à l'instar du tabac et de l'alcool (IDPC, 2012, p. 24).

De longs débats d'experts portent sur la question de savoir si ces approches sont conformes aux Conventions des Nations Unies. Même quand le Bureau international du contrôle des narcotiques International Narcotics Control Board (INCB) a exprimé son désaccord avec une politique nationale – en tant qu'instance chargée du suivi du respect et de la mise en œuvre des Conventions[8]--cela n'a pas empêché les gouvernements de mettre en œuvre des approches alternatives ou de procéder à la révision des politiques au regard des mutations observées aux niveaux national, régional et international.

---

[7] Convention unique sur les stupéfiants, 1961 (184 parties) http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=VI-18&chapter=6&lang=en . Convention sur les substances pychotropes , 1971 (183 parties) http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-16&chapter=6&lang=en, Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (188 parties) http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en

[8] Le Bureau international du contrôle des narcotiques (INCB) est l'instance indépendante chargée de la mise en œuvre des conventions des Nations Unies relatives à la drogue. En matière de confection, de trafic et de consommation de drogues, l'INCB identifie les carences des systèmes nationaux et internationaux et suggère des modifications afin d'y remédier. L'INCB évalue également les substances chimiques présentes dans les drogues illégales afin de déterminer si elles doivent être placées sous surveillance internationale.

Ainsi, la Convention des Nations Unies (contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes) de 1988 fait la distinction entre la possession de narcotiques avec l'intention d'en faire du trafic et leur consommation personnelle. Alors que le texte stipule que la possession ou la culture de drogues pour usage personnel doit être considéré comme une infraction pénale, il affirme également que cette disposition doit être « *soumise aux principes constitutionnels ainsi qu'aux principes fondamentaux de son système légal* » (article 3). De plus, le Commentaire à la Convention de 1988 dispose également qu'elle «*ne requiert pas que la consommation de drogue soit, en tant que telle, constituée en infraction punissable* » (Commentaire, p. 82). Dans plusieurs pays d'Europe et d'ailleurs, ces lignes directrices ont facilité la dépénalisation de la consommation personnelle de drogue et ont permis de cesser d'en faire une priorité du maintien de l'ordre ou de les sanctionner de peines de prisons réduites (Jelsma, 2011).

4.1 Les expériences en matière de dépénalisation et de réglementation

Comme le notait récemment le rapport « *A Quiet Revolution: Drug Decriminalization Practices across the Globe* » / « *Une révolution de velours : la dépénalisation à travers le monde* », de plus en plus, les gouvernements « *adoptent une nouvelle façon de traiter la consommation de la drogue. Pour réduire leurs dépenses, certains réduisent les peines sévères pour les infractions liées à la drogue. Pour diminuer l'impact problématique de la consommation de drogues, d'autres gouvernements augmentent les mesures de réduction des risques et de santé publique. Cependant, l'augmentation des coûts, la volonté du respect de l'autonomie des individus et les preuves croissantes des effets néfastes de la réponse pénale aux drogues sur la vie des individus (discrimination, perte des emplois, tort porté à la santé publique) ont conduit certains pays à opter pour une politique alternative : la dépénalisation de la possession et la consommation de drogue* » (Rosmarin and Eastwood, 2012, p. 11). Le même rapport souligne que la tendance récente en faveur de la dépénalisation n'est ni nouvelle ni propre à une seule région. En effet, « *des pays aussi différents que l'Arménie, la Belgique, le Chili, la République Tchèque, l'Estonie, le Mexique et le Portugal, parmi d'autres, ont adopté une forme de dépénalisation dans la décennie écoulée* »[9]. De plus, les modèles de dépénalisation sont variables ; alors que certains pays adoptent un modèle *de jure*, d'autres ont opté pour une dépénalisation *de facto* en demandant à leur police de ne plus faire une priorité des contrôles d'individus pour découvrir qu'ils possèdent une petite quantité de drogue.

Aux Etats-Unis, certains Etats comme la Californie ont tenté de légaliser la marijuana pour usage médical et de dépénaliser sa consommation personnelle. En 1996, la légalisation s'est faite par l'adoption de la Proposition 215 en Californie. En 2000, l'adoption de la Proposition 36 a créé le plus grand programme « traitement au lieu d'incarcération » des Etats-Unis, permettant aux individus arrêtés en possession de drogues mais condamnés sans avoir été accusés d'usage de la violence – et aux récidivistes - de bénéficier d'un traitement communautaire. En octobre 2010, le Gouverneur Schwarzenegger signait une loi dépénalisant la possession de petites quantités de marijuana. En Californie, à partir du 1er janvier 2011, la détention d'une quantité de cannabis inférieure à 28 grammes (1 ounce or less) est une infraction passible d'une amende non inscrite au casier judiciaire en vertu du Code de santé et de sécurité de l'Etat 11357b (auparavant, la possession de cannabis était un délit mineur). La détention d'une plus grande quantité est toujours considérée comme un délit mineur (Smith, 2010). Cependant, en mai 2013, la Cour suprême de Californie a rendu un jugement autorisant certaines villes à interdire les lieux de vente de marijuana, ce qui a conduit plus de deux cents d'entre elles à tirer parti de cette option (Drug Policy Alliance, n.d.a).

[9] Bien que le nombre exact de pays ayant des politiques de dépénalisation formelles n'est pas clair, il est probablement compris entre 25 et 30, selon les définitions adoptées.

Plus récemment, deux Etats américains – le Colorado et Washington – ont poussé plus loin la légalisation en soumettant au suffrage universel la création d'un marché du cannabis réglementé par l'Etat. Les deux Etats procèdent actuellement à la rédaction des règlements de mise en œuvre. Au Colorado, l'amendement 64 légalise la possession de marijuana inférieure à 28 grammes (up to one ounce) pour des adultes âgés de plus de 21 ans. Il est également permis de posséder jusqu'à six plants pour un usage personnel. Les ventes de marijuana débuteront quand les autorités s'entendront sur le cadre réglementaire, ce qui ne devrait probablement pas survenir avant 2014. Dans l'Etat de Washington, comme dans le Colorado, un adulte de plus de 21 ans peut posséder et consommer à titre personnel jusqu'à 28 grammes (one ounce) de marijuana. De plus, l'Etat met en place un système de licences pour la manufacture et la vente de marijuana qui devrait entrer en activité d'ici la fin de l'année 2013 (Peterson, 2013). Le 29 août 2013, le Département fédéral de la Justice a décidé d'autoriser les deux Etats à mener à bien leurs initiatives plutôt que de les poursuivre afin de bloquer les lois légalisant la marijuana (Southall and Healy, 2013).

En Amérique du Sud, la Bolivie et l'Uruguay tentent de créer des marchés réglementés pour les usages non-médicaux de substances illicites. Pour des raisons fort différentes, ces deux pays veulent autoriser la culture et la consommation des feuilles de coca – en Bolivie – et du cannabis – en Uruguay. La pratique traditionnelle du mâchage des feuilles de coca est mentionnée de façon explicite dans l'article 49 de la Convention Unique (sur les stupéfiants de 1961). L'article permet que la pratique continue pour un certain temps, tout en suggérant sa disparition à long terme. Le gouvernement d'Evo Morales a refusé que les populations indigènes de Bolivie voient disparaitre cette pratique traditionnelle, qui est par ailleurs protégée par la Constitution de Bolivie de 2009 (article 384). Afin d'harmoniser ses obligations constitutionnelles et internationales, la Bolivie a proposé l'amendement de la Convention et l'abandon de l'article 49. Une opposition menée par les Etats-Unis a condamné cette initiative. En réponse, la Bolivie a annoncé « *son intention de solliciter une nouvelle candidature (à la Convention unique) avec une dérogation en faveur de la consommation traditionnelle de la feuille de coca* » (Ledebur and Youngers, 2013, p. 2). Cette initiative aurait pu échouer si plus d'un tiers des 184 Etats parties au traité avait fait objection à la requête de la Bolivie. Mais comme seuls 15 d'entre eux le firent, il en résulta que la Bolivie obtint gain de. L'action de la Bolivie a fait l'objet d'une forte condamnation de l'INCB, qui se préoccupait qu'elle crée un précédent que d'autres pays pourraient exploiter pour résoudre les tensions entre leur mandat constitutionnel et légal d'une part, et leurs obligations internationales d'autre part (Bewley-Taylor and Jelsma, 2012).

Cependant, l'Uruguay sera peut-être le premier pays à légaliser la culture, la vente et la consommation de marijuana au niveau national. Le 31 juillet 2013, l'Assemblée a approuvée une loi donnant au gouvernement le « *contrôle et la régulation de l'importation, l'exportation, la plantation, la culture, l'acquisition, le stockage, la commercialisation et la distribution de cannabis et de ses produits dérivés* » (Proyecto de Ley/Projet de loi, dossier 1785/12). Le gouvernement sera seul autorisé à donner des licences aux particuliers et/ou aux entités désirant produire et distribuer la marijuana (*El FA modificará el proyecto de ley sobre marijuana*, 2013).[10] La loi propose un plafond mensuel d'achat de 40 grammes par individu et autorise de cultiver jusqu'à six plants de marijuana pour un usage personnel. Elle est actuellement examinée par une commission du Sénat et sera probablement votée en session plénière à la fin du mois d'octobre (*Cannabis: en un mes ira al Senado*, 2013). La loi émane de l'Exécutif : en juin 2012, le Président Mujica a proposé la réglementation et la légalisation contrôlée du marché de

[10] L'Uruguay envisage également d'adopter une loi qui forcerait les individus démontrant une« *sévère altération de leur état mental causée par des drogues s* » à recevoir un traitement médical. Cette initiative légale a rencontré une large réprobation de la part ce ceux qui louent le gouvernement pour sa loi relative à la marijuana. http://panamericanpost.blogspot.com/2013/09/forced-treatment-bill-points-to-mixed.html

la marijuana dans le cadre de son plan en faveur de la sécurité. La proposition était une réaction au rôle que le trafic de drogue et le crime organisé ont joué dans l'augmentation de l'insécurité dans un pays jusque-là dépourvu de violence. Au cours de la rédaction de la loi, l'Assemblée a consulté plus de 40 organisations de la société civile. Ces dernières ont contribué de façon significative au processus en partageant leur expérience et en proposant des changements au texte législatif. Alors que les sondages montrent que près des deux-tiers de la population sont opposés à la loi, le député Sebastián Sabini a expliqué que « *parfois, les gouvernements doivent être en avance sur la population et l'opinion publique quand le sujet l'exige* ». Il a par ailleurs félicité le Président Mujica pour avoir pris le risque politique de mener cette proposition à son terme en dépit de son impopularité[11].

Les expériences en matière de réduction des risques

De même, bien que les politiques de réduction des risques n'apparaissent pas dans les Conventions, elles sont largement perçues comme étant en conformité avec ces dernières[12]. Elles sont vues comme un outil essentiel pour la protection des droits de l'homme et pour sauver des vies humaines (Fridli, 2003). Contrairement aux approches reposant sur l'abstinence mentionnées dans les Conventions, la réduction des risques concerne les « *politiques, programmes et pratiques qui, sans nécessairement réduire la consommation de drogues, cherchent avant tout à atténuer les conséquences néfastes pour la santé, la société et l'économie de la consommation de drogues psychoactives légales et illégales)*» (IHRA, 2010, p. 1). La réduction des risques compte également parmi ses options des interventions à caractère sanitaire telle que la substitution d'opioïde, l'échange de seringues, la prescription d'héroïne et la mise à disposition de lieux sûrs pour consommer de la drogue. Ces politiques répondent aux maladies infectieuses qui se répandent par l'utilisation de seringues contaminées, comme l'hépatite et le VIH/SIDA. De nombreuses études ont prouvé leur efficacité dans la réduction des problèmes de santé liés à la consommation de drogue (Inciardi and Harrison, 1999).

A n'en point douter, d'importantes différences d'interprétation sont apparues concernant la flexibilité que permettent les Conventions. Le débat apparu à propos de la création de salles de consommation de drogue à moindre risque en est un bon exemple. Depuis 1986, les gouvernements de Suisse, des Pays-Bas, de l'Allemagne, d'Espagne, du Luxembourg, de Norvège, du Canada et de l'Australie ont décidé de créer des salles de consommation de drogues (SCD). Il s'agit de lieux gérés par des professionnels où les usagers de drogues peuvent consommer des drogues illicites dans des conditions sûres et hygiéniques. Ces lieux sont principalement conçus pour l'injection de drogues, bien que certains permettent également de fumer et d'inhaler certaines drogues. En créant un environnement propre et sûr où les usagers des drogues peuvent aussi avoir accès à des services sanitaires et sociaux, ils ont contribué à réduire la morbidité et la mortalité provoquées par l'injection de drogues. Bien que des conseillers juridiques assuraient que ces salles pourraient être considérées comme conformes les aux Conventions, l'INCB affirme que la création de SCDs facilite le trafic de drogue et que les gouvernements qui créent ses lieux violent les Conventions.[13]

---

[11] L'essentiel de ce paragraphe est le fruit de communications entre les auteurs et le député Sebastián Sabini.

[12] Bien que les politiques de réduction des risques puissent être mises en place dans la cadre d'un régime prohibitionniste, il importe de noter le rôle qu'elles jouent parmi les politiques relatives aux drogues. Le principal objectif de la réduction des risques – réduire les torts causés par les drogues aux individus comme à la société – ne sert pas l'objectif général du régime prohibitionniste : la fin pure et simple du marché de la drogue. Plusieurs gouvernements européens ont placé la réduction des risques au centre de leur dispositif, en lui accordant plus d'importance qu'aux stratégies reposant sur la la répression et les forces de police.

[13] « *Le Conseil d'adminisation considère que toute autorité – nationale, régionale ou locale – qui permet l'établissement et le fonctionnement d'une salle d'injection de drogue ou tout lieu facilitant l'administation de drogues (par injection ou par toute autre voie) contribue au trafic de drogues illicites. Le Conseil d'administration rappelle aux Gouvernements leur obligation de combattre le trafic de drogues illicites sous toutes leurs formes… En permettant la mise en place de salles d'injections, un Gouvernement s'expose à être considéré en infraction avec les traités*

L'INCB a aussi condamné publiquement la création par le gouvernement néerlandais du système des « coffee shops » qui permet la vente de petites quantités de cannabis aux adultes. Cependant, le gouvernement des Pays-Bas a rétorqué qu'il agissait en toute légalité en vertu de la clause du traité de 1988 qui permet que des « *Etats appliquent des principes constitutionnels et les fondements de leur système légal en ce qui concerne la possession, l'acquisition et la culture pour la consommation personnelle (de drogue)* » (Bewley-Taylor and Jelsma, 2012, p.14). En dépit de l'opposition de l'INCB, les Pays-Bas ont maintenu leur décision. De même, un nombre croissant de pays – comme la Suisse – continue à soutenir le recours à des lieux de consommation de drogue, tout comme d'autres pays ont décidé d'adopter des stratégies alternatives en dépit des critiques de l'INCB.

Résumé général des expériences en matière de nouvelles politiques et de réforme

Comme souligné, de plus en plus d'éléments indiquent que le régime de lutte contre la drogue en vigueur qui a jusqu'à présent criminalisé la production, la possession, le trafic et la consommation de narcotiques a échoué à éliminer voire à réduire de façon significative le marché de la drogue. Il n'a également pas pu répondre à l'impact négatif et aux répercussions de la vente, de l'achat et de la consommation de drogue. Un nombre accru de gouvernements ont reconnu ces carences et investissent en priorité leurs ressources dans des politiques et des stratégies capables de réduire plus efficacement les effets néfastes des drogues. De fait, certains pays mettent en œuvre des réformes qui augurent de la fin du régime prohibitionniste. Il s'agit de :

- Traiter la consommation de drogue comme une question de santé publique plutôt que comme l'objet de poursuite pénale
- Placer les stratégies de réduction des risques au cœur de la conception des politiques
- Dépénaliser, légaliser ou réglementer la consommation personnelle et/ou la possession de drogues

Les appels à la réforme s'ancrent dans le constat de plus en plus partagé de l'échec du régime prohibitionniste. Cette approche n'a pu ni éliminer ni réduire de façon durable le marché des narcotiques. De plus, elle n'a pas pu répondre aux conséquences négatives et aux répercussions de la vente, de l'achat et de la consommation de drogues. Par ailleurs, on prend de plus en plus conscience des maux associés à la criminalisation de la consommation de drogue. Les efforts en faveur de nouvelles approches ont notamment prouvé que :

- La conception et la mise en œuvre de politiques alternatives est possible. En effet, malgré la rigidité du cadre légal international et des positions de l'INCB, certains pays sont parvenus à avancer vers la réduction des risques, la dépénalisation, la dépénalisation de fait et la légalisation. Les besoins des citoyens, l'impératif de santé publique et le devoir de saine gestion des finances publiques sont au fondement de cette mutation de politiques reposant par ailleurs sur des faits et des données fiables.
- L'engagement actif des professionnels de santé et des services sociaux dans la conception des politiques relatives à la drogue apporte des résultats positifs.
- Des politiques intégrées, dès lors qu'elles jouissent d'un soutien financier et politique suffisants – comme l'approche suisse des « quatre piliers » - se révèlent la façon la plus efficace de prévenir et répondre aux défis créés par les drogues.

---

internationaux relatifs aux drogues en soutenant la réalisation de crimes incluant la possession et la consommation de drogues illégales, ainsi que d'autres infractions pénales comme le trafic de drogue. Les traités internationaux ont été adopté il y a plusieurs décennies précisément pour venir à bout des lieux, comme les fumeries d'opium, où l'on pouvait consommer de la drogue en toute impunité » (INCB, 1999, p.30).

5 EUROPE: LES STRATEGIES POUR REDUIRE L'IMPACT SDE LA CONSOMMATION DE DROGUES

Les gouvernements européens ont approché la question de la consommation de drogue de diverse manière. En dépit des différences d'approche, certains Etats européens – majoritairement situés dans l'Union européenne – sont devenus des exemples dans trois domaines clés : **la conception de politiques publiques reposant sur des faits et des données dignes de confiance; le fait de placer la réduction des risques au centre de leur réponse; et l'abandon de sévères condamnations en réponse à la consommation personnelle**. La réduction des risques a été concue à l'origine en réponse aux épidémies (de VIH-SIDA et d'hépatite) qui se répandaient particulièrement parmi les consommateurs de drogues qui utilisaient des seringues contaminées. En répondant au VIH ou en tentant de prévenir d'autres fléaux, certains gouvernements en vinrent à réaliser qu'une prohibition complète ou une élimination des drogues étaient irréalistes. Abandonnant les politiques poursuivant ces objectifs, en guise d'alternative, de nombreux gouvernements européens ont conçu des « *interventions, des programmes et des politiques cherchant à réduire les fléaux sanitaires, sociaux et économiques que la consommation de drogue occasionne pour les individus, les communautés et les sociétés* » (EMCDDA, 2010, p. 79).[14]

Certains pays européens ont aussi mis en œuvre des politiques abolissant les peines de prison pour la possession de petites quantités de drogues soit en dépénalisant la possession de drogues et leur consommation personnelle, en réduisant les sanctions, ou en cessant de recourir à l'incarcération pour certaines infractions. Grâce à ces politiques ainsi qu'à d'autres mesures, la majorité des pays européens est parvenue à maintenir la population carcérale dans des proportions moindres qu'aux Etats-Unis, où demeure la pratique de l'incarcération en grand nombre des usagers de drogue et des petits dealers.[15]

L'Europe a également joué un rôle de leader en garantissant que la conception de politiques nationales et régionales soit fondée sur des faits et des données fiables. Comme la partie qui suit l'explique, la création de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA) et la commande par la Suisse et la République Tchèque d'évaluations de leurs lois et pratiques au regard des objectifs de leur politique ont montré que la collecte et l'analyse de données sont essentielles pour concevoir des politiques conformes aux réalités du terrain.

5.1 Quelques exemples de conception de politiques fondées sur des preuves (evidence-based policy making)

L'Europe a connu d'importants efforts de coordination et d'harmonisation des politiques en matière de drogues. Cependant, la tâche a été difficile en raison du principe de subsidiarité (soit un domaine politique dans lequel le gouvernement national conserve sa souveraineté) en vigueur au sein de l'Union européenne qui permet à chaque Etat de définir sa politique en la matière (Chatwin, 2012). Toutefois,

[14] Un guide d'interventions pour la prévention, le traitement et les soins du VIH parmi les usagers de drogues injectables a bénéficié du large soutien de l'OMS, d'ONUSIDA, de l'ONUDC, de l'Assemblée Générale des Nations Unies, du Conseil économique et social, de la Commission des Nations Unies sur les stupéfiants, le Conseil d'administration d'ONUSIDA, le Fonds Mondial et PEPFAR. Cet ensemble complet compte : des programmes d'échanges de seringues, des thérapies de substitution aux opiacés (TSO) et d'autres traitements de dépendance de la drogue ; le dépistage du VIH et le conseil; les thérapies antirétrovirales (ART) ; la prévention et le traitement des infections sexuellement transmissibles (ISTs) ; les programmes de distribution de préservatifs pour les usagers de drogues injectables et leurs partenaires sexuels ; l'information ciblée, l'éducation et la communication (IEC) pour les usagers de drogues injectables et leurs partenaires sexuels ; la prévention, la vaccination, le diagnostic et le traitement de l'hépatite virale ; et enfin, la prévention, le diagnostic et le traitement de la tuberculose (TB) (Guide technique de l'OMS, de l'ONUDC et d'ONUSIDA, 2012).

[15] A la fin de l'année 2012, les Etats-Unis comptaient 330 000 prisonniers condamnés pour des infractions en relation avec la drogue. Dans les seules prisons fédérales, ces derniers représentent 46% de la population carcérale (Smith, 2012).

en matière de politique sur la drogue, l'UE met des recommandations à la disposition des Etats-Membres visant à fournir un cadre à l'intérieur duquel s'inscrivent les politiques nationales. Ce travail est mené au moyen de la Stratégie antidrogue de l'UE du Plan d'action antidrogue, qui reposent sur les objectifs généraux suivants :

1. Réduire la demande, la dépendance ainsi que les risques sociaux et conséquences néfastes ;
2. Contribuer désorganiserle marché de la drogue illicite ;
3. Encourager la coordination au niveau de l'UE et au niveau international ;
4. Renforcer la coopération entre l'UE et les pays tiers ; et
5. Contribuer à une meilleure compréhension du phénomène de la drogue pour fournir les éléments factuels les plus complets sur lesquels baser des politiques et des actions (Stratégie antidrogue de l'UE sur la drogue 2013-2020, 2012).

Beaucoup d'analystes considèrent que ce dernier objectif (l'effort de formuler une politique fondée sur des preuves)est l'une des plus grandes réussites de l'approche européenne en matière de politique contre la drogue. Dans ce contexte, la création de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA) a été une des principales étapes pour tenter d'harmoniser les politiques au sein de l'UE tout en produisant les données dont on avait besoin pour évaluer l'efficience des politiques en vigueur. L'EMCDDA est chargé de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des statistiques disponibles sur la situation de la drogue dans les Etats-membres afin de fournir des données « *objectives, fiables et comparables* » à ceux qui souhaitent mettre en peuvre une politique de la drogue fondée sur des faits. Il doit également constituer un corpus de données pour mener à bien le suivi et l'évaluation (Règlement du Conseil (CEE) No 303/93, 1993). La création d'une institution fournissant des données précises dans les délais requis est l'une des plus importantes démarches pour concevoir des politiques répondant aux besoins de cette région. Cette démarche devrait être envisagée quand on songe aux leçons que l'Europe peut partager avec d'autres régions comme l'Afrique de l'Ouest, où jusqu'à très récemment, la collecte de données de base a été délaissée.

La République Tchèque offre un intéressant exemple de réforme de politique reposant sur des preuves. Le pays a commencé à légiférer sur la drogue en 1993, avec une loi déterminant que la possession de quantités de drogue considérées comme relevant d'un usage personnel ne serait pas considérée comme un crime (les quantités n'étaient cependant pas définies). En 1998, en raison de la croissance (et de la visibilité accrue) de la consommation de drogue dans les villes et de la politisation de la question de la drogue, une nouvelle loi à interdit la possession d'une quantité non spécifiée de drogue – décrite comme « plus grande que petite », tout en continuant à considérer la consommation de drogue comme un acte répréhensible. Après la loi de 1998, le gouvernement a évalué son impact et constaté qu'elle avait échoué à réduire l'offre de narcotiques et à résoudre la situation problématique du pays. En 2009, le gouvernement a adopté une nouvelle loi instaurant des amendes plutôt que des pénalités pour la possession de petites quantités de drogues, tout en fixant des pénalités moins sévères pour la possession de marijuana (Csete, 2012). De même, la Stratégie nationale en matière de drogue du gouvernement tchèque pour 2010 à 2018 se concentre sur la prévention, le traitement et la resocialisation, la réduction des risques et la réduction de l'offre. Selon l'aperçu du pays établi par l'EMCDDA en 2012, la consommation de drogue est restée stable depuis 2008, avec le cannabis et l'ecstasy qui viennent en tête des drogues les plus répandues (EMCDDA, 2012).

5.2 La réduction des risques

Certains pays européens ont fait de la réduction des risques un concept incontournable de leurs politiques. Cette perspective a paru nécessaire à de nombreux gouvernements au cours des années

1980, alors qu'ils faisaient face au VIH-SIDA. Bien que le degré d'engagement dans cette voie varie « *le soutien de la réduction des risques à travers l'Europe est tel que l'Union européenne a pu convaincre les Etats Membres à garantir un niveau minimal de traitement de substitution et programme d'échange de seringues* » (EMCDDA, 2010). Les politiques centrées sur la réduction des risques ont permis une réduction significative des niveaux d'infection du VIH-SIDA et de l'hépatite dans la majorité des Etats-membres. Cette tendance peut cependant s'inverser, comme certaines données des rapports de l'EMCDDA (EMCDDA, 2011a) l'attestent, qui montrent que « *les 13 pays qui ont intégré l'UE depuis 2004 ne représentent que 2% des traitements de substitution dans toute l'Europe, ce qui indique le maintien d'une importante disparité entre l'Est et l'Ouest. Il convient de faire plus d'efforts en matière de prévention des maux causés par la drogue en direction des travailleurs du sexe, des migrants et des prisonniers* » (Chatwin, 2012).

En Suisse, les réformes ont permis l'adoption d'une politique plus équilibrée entre maintien de l'ordre et mise à disposition de services de santé. La loi de 1975 sur la drogue avait pour premier objectif l'abstinence totale et interdisait les stratégies de réduction des risques comme la mise à disposition de seringues propres. En tant que composante du mouvement de la contre-culture de la fin des années 1960 et des années 1970, l'injection de la drogue s'est répandue au point de devenir un phénomène visible. Le gouvernement fédéral - vers lequel la majeure partie des villes se sont tournées pour demander de l'aide - à autorisé des programmes de traitement d'entretien méthadone de petite envergure ainsi que des programmes d'échange de seringues. En 1992, à titre d'expérience pilote, le gouvernement a également autorisé le traitement au moyen de l'héroïne – c'est-à-dire l'administration de quantités contrôlées d'héroïne pure dans un environnement médical. Le programme a eu de bons résultats pour les quelques usagers d'opiacés de longue date que les autres programmes de traitement n'avaient pu soigner. De plus, on a également noté la réduction des actes criminels liés à la consommation d'héroïne. Non contente d'être pionnière dans la conception du « modèle des quatre piliers » ayant été approuvé par son Parlement et ses citoyens, la Suisse a créé l'une des premières salles de consommation de drogue à moindre risque et mis des seringues propres à la disposition de leurs usagers incarcérés. Cette nouvelle approche a permis une substantielle réduction de la consommation problématique de drogue en Suisse (Csete, 2010). En 2012, la Suisse a approuvé une proposition législative exposant les consommateurs détenteurs de petites quantités de cannabis à une amende plutôt qu'à une poursuite pénale, ce qui représente une évolution vers la dépénalisation de la marijuana (Beckley Foundation, 2012).

Les Pays-Bas ont longtemps été le champion des politiques de drogue en rupture avec le modèle probitionniste. Suite à l'augmentation de la consommation de drogue durant les années 1960 et les années 1970 ainsi qu'à la parution des rapports des Commissions Hulsman (1969) et Baan (1972) mentionnées plus haut, la politique nationale changée en 1976 faisait de la possession de petites quantités de cannabis un délit mineur Cette évolution a ouvert la voie à l'actuelle politique en matière de consommation de cannabis avec l'établissement de « coffee shops » pour la vente de petites quantités au public. L'objectif était d'isoler les consommateurs de cannabis du reste du marché de la drogue, et ce faisant, de les empêcher d'être exposés à des drogues plus dures et plus dangereuses. Le modèle néerlandais a également mis en place de petits services de réduction des risques qui ont permis d'empêcher une épidémie de VIH liée à la consommation de la drogue.[16] Une autre mesure de réduction des risques permet l'accès à de l'héroïne sur prescription à ceux qui en ont besoin, bien que la consommation d'héroïne a considérablement diminué comparée aux dernières décennies. Le modèle

[16] Les programmes de petite ampleur n'exigent pas de leurs usagers qu'ils'abstiennent de consommer de la drogue pour obtenir l'accès aux services de santé ou aux services sociaux, et n'exigent pas non plus qu'ils aient choisi un service pour accéder à l'autre (Rogers, 2004).

néerlandais comprend un système intégré de traitement et de soutien social pour assister les usagers de drogue problématiques. Les données prouvent que si l'établissement des « coffee shops » dans la deuxième moitié des années 1980 a pu s'accompagner d'une augmentation de la consommation de cannabis, cette dernière a décliné depuis 1995. De plus, la segmentation du marché de la drogue a été essentielle pour contrôler l'épidémie de consommation de drogue dure existant dans d'autres pays européens. Cependant, les experts estiment que l'absence de réglementation de la composante de l'offre a été à l'origine des aspects négatifs de cette politique. Ce manque de régulation résulte des obstacles présents dans les Conventions des Nations Unies et de la décision du gouvernement des Pays-Bas de se soumettre à ces dernières (Grund and Breeksema, 2013).

Il existe également des cas où les changements de normes et de pratiques ont aidé à réduire le risque des usagers de drogue. Dans l'idéal, la contribution de la police face aux menaces de santé publique devrait reposer sur des lois, des codes de pratique et des lignes directrices internes auxquelles elle se soumet. Cependant, si tel n'est pas le cas, les responsables de la police peuvent développer des politiques et des pratiques pour remédier à l'absence de cadre légal. Depuis la fin des années 1980, au Royaume-Uni par exemple, les services de la police britannique ont contribué au Plan Stratégique National (PSN) qui a conçu le programme d'échange de seringues. En dehors de l'Europe, certains départements de police de grandes villes d'Amérique de Nord ont mis leurs pratiques en conformité avec les stratégies locales de réduction des risques. Par exemple, en mars 2007, le Commissaire de Police de la ville de New York a informé ses agents que « *les circonstances dans lesquelles on peut arrêter un individu en possession d'une aiguille hypodermique ou d'une seringue sont sérieusement restreintes*» (Monaghan and Bewley-Taylor, 2013, p.4). De plus, les consignes destinées aux agents de police précisent que « *la simple présence d'une substance inconnue dans un instrument propre à l'injection ou une seringue ne constitue pas en soi un élément suffisant pour procéder à l'arrestation d'une personne* » (Monaghan and Bewley-Taylor, 2013, p.4). De même, en 2001, le Schéma d'alerte sur le cannabis de la ville de Lambeth dans le Sud de Londres avait instruit aux policiers de concentrer leurs activités sur la criminalité, qui préoccupait plus les habitants que la consommation de marijuana (Stevens, 2013).

5.3 Se départir du prisme de la répression

Depuis quelques années, la consommation de nouvelles drogues psychoactives ou « drogues légales » [17] - faisant l'objet de promotion sur internet ou d'autres TIC – a crû[18] (EMCDDA Rapport annuel 2012). Certains pays européens comme l'Irlande, l'Autriche et la Roumanie ont adopté des lois pénalisant la distribution de ces/drogues pyschoactives non autorisées. En Hongrie et en Finlande, des amendements ont été introduits pour accélérer l'inscription des ces nouvelles substances à la liste des drogues. Le Royaume-Uni, le Portugal, l'Italie et la Pologne ont choisi une option différente, en vertu de laquelle le recours aux lois de protection des consommateurs permet de répondre au problème (EMCDDA Rapport annuel 2012).

[17] Selon l'EMCDDA, « « *drogue légale » est un terme générique désignant une large catégorie de composants psychoactifs non régulés ou de produits qui en contiennent et qui sont présentés sur le marché comme des produits alternatifs à des drogues connues de tous. Ils sont d'ordinaire accessibles sur internet ou dans de petites boutiques . Le vocable est appliqué à un nombre important de substances et de produits synthétiques ou d'origine végétale comme les « herbal highs », « pilules festives » ou « research chemicals » (produits chimiques issus de la recherche »). Nombre de ces derniers ont été conçus pour contourner la vigilance des institutions luttant contre la drogue* »
http://www.emcdda.europa.eu/online/annual-report/2011/new-drugs-and-trends/5

[18] En Europe, de 2005 à 2011, 164 nouvelles substances psychoactives ont identifiées par le système d'alerte précoce de l'UE, conçu pour être un mécanisme de réponse rapide à l'émergence de nouvelles substances psychoactives.

La Nouvelle-Zélande est un pays non-européen qui a attiré l'attention des experts des politiques de la drogue. En février 2013, une loi sur les substances psychoactives a été adoptée pour remédier au problème des « drogues légales ». La législation crée un cadre légal réglementant la production des substances synthétiques. En fondant la réponse sur la réglementation plutôt que sur l'interdiction, on soumet à l'octroi d'une licence l'importation, la production et la vente de tous les nouveaux produits psychoactifs. Ce faisant, la loi vise à appliquer aux distributeurs de « drogues légales » les contrôles et les standards de sécurité mis en place depuis longtemps pour les entreprises pharmaceutiques avant de leur attribuer une autorisation de mise sur le marché. Ces distributeurs devront faire acte de candidature pour obtenir la licence de vente d'une drogue après que des recherches et des tests exhaustifs aient démontré que les risques pour les consommateurs sont peu importants (Easton, 2013). En privilégiant la réglementation à l'interdiction, la Nouvelle-Zélande a introduit des contrôles stricts en mesure de garantir que les drogues synthétiques ne nuiront pas aux consommateurs. En juillet 2013, la loi a été approuvée par un vote de 199 voix (favorables) contre une (opposée).

Résumé des expériences en matière de nouvelles politiques et de réforme en Europe

Les gouvernements européens ont approché la question de la consommation de drogue de diverses manières. En dépit des différences d'approche, certains Etats européens – majoritairement situés dans l'Union européenne – sont devenus des exemples dans trois domaines-clés : la conception de politiques publiques reposant sur des faits et des données dignes de confiance; le fait de placer la réduction des risques au centre de leur réponse; l'abandon de sévères condamnations en réponse à la consommation personnelle ; et pour certains pays, la dépénalisation ou la légalisation de cette dernière.

De plus:

- Plusieurs pays de l'Union européenne se sont détournés d'une approche strictement prohibitionniste de la production et de la consommation de drogues illicites, démontrant à suffisance que les Conventions des Nations Unies permettent l'adoption de réformes progressives. Ces gouvernements ont renoncé à l'objectif de la disparition du marché de la drogue.
- Certains pays et certaines villes ont fait des progrès en développant des politiques intégrées comme le « modèle des quatre piliers » conçu par la Suisse. Ce modèle comporte des stratégies de prévention pour réduire la consommation, l'offre de soins pour les usagers dépendants, les mécanismes de réduction des risques, ainsi que des efforts ciblés de maintien de l'ordre. La réussite d'une approche intégrée dépend de la collaboration et de la coopération entre ceux qui conçoivent les politiques et ceux qui les mettent en œuvre dans différents domaines. Elle repose aussi sur le partage d'informations et la disponibilité de ressources sur le long terme. La composante « réduction des risques » de ces politiques ne peut être efficace que si les Etats démontrent leur volonté de comprendre et de venir en aide aux usagers de drogue. Les gouvernements d'Afrique de l'Ouest doivent décider s'ils veulent poursuivre leurs efforts prohibitionnistes, tout en sachant qu'il a jusqu'à présent été impossible de faire disparaître le marché de la drogue. Ils doivent aussi déterminer si ces politiques font sens économiquement et politiquement. Les exemples européens présentés ici démontrent que la mise en œuvre de politiques complètes et intégrées peut remédier aux problèmes associés aux drogues selon diverses perspectives, et que les bénéfices de ces actions sont largements supérieurs à leur coût sur le long terme.
- Comme dans d'autres domaines, on ne peut produire de politiques efficaces sans disposer de faits et de données fiables. En Europe, la création d'un centre régional chargé de la collecte et de l'analyse des données (EMCDDA) mis à la disposition des Etats et des organisations régionales a permis de concevoir des politiques répondant de façon opportune et ciblée aux changements observés sur le terrain.
- La création d'instances nationales ou régionales indépendantes pour réfléchir sur les politiques en relation avec la drogue, ou l'attribution d'activités de recherche ou d'évaluation des défis expérimentés aux niveaux national et local à des structures nationales existantes peuvent produire des résultats importants. Ces instances peuvent juger de l'efficacité de la politique en cours et proposer des alternatives. Comme en République Tchèque et en Suisse, recourir à des universitaires experts en analyse et en évaluation des politiques de drogue peut également se révéler utile.
- Même en Europe, il a été difficile d'harmoniser complètement les réponses régionales aux défis posés par les drogues. Ceci s'explique en partie par les spécificités de chaque pays. C'est également la conséquence de considérations politiques entourant la lutte contre la drogue qui cohabitent avec la nature stricte des conventions des Nations Unies. Cependant, du fait de la nature transnationale du problème, il demeure prioritaire que des Etats voisins se coordonnent et coopèrent entre eux, ainsi qu'avec d'autres régions.

6 AMERIQUE LATINE : INITIER LE DEBAT SUR LE REGIME DU CONTROLE DES DROUGUES

6.1 Vers le rapport de l'OEA sur les drogues

Ces cinq dernières années, poussés par les conséquences du trafic de drogue sur leurs sociétés, certains acteurs d'Amérique Latine ont appelé à repenser le seul recours à des politiques prohibitionnistes pour répondre aux défis posés par le trafic et la consommation de drogues. Depuis 1971, le Président Nixon a déclaré la « guerre à la drogue » en considérant la consommation de drogue comme « l'ennemi No 1 » ; il a également fait des Etats-Unis le champion du régime prohibitionniste.[19] Ce pays a utilisé son pouvoir politique et économique pour garantir que ses voisins du Sud fassent tout leur possible afin de mettre un terme au flux de drogues vers le Nord. De plus, depuis 2002, le Président des Etats-Unis présente chaque année au Congrès une liste des principaux pays abritant la production ou le transit de drogue en précisant ceux qui ont mené des efforts afin d'atteindre les objectifs de lutte contre la drogue des Etats-Unis et des Nations Unies. Si un pays ne fait pas partie de cette liste, il perd son « certificat » de bonne coopération et le Congrès peut décider d'interrompre toute assistance financière en sa faveur.

Les Etats-Unis ont également activement promu le recours à l'armée pour mener la « guerre contre la drogue » dans la région, en particulier par la création de Plan Colombia et de Mérida Initiative. Plan Colombia désigne le partenariat militaire et financier entre les Etats-Unis et la Colombie visant à réduire la production et le trafic de drogue ainsi que son interdiction (saisies de cocaïne, destruction de laboratoires, etc.). Entre 2000 et 2008, chaque année, les Etats-Unis ont investi la somme de 500 millions de dollars E-U pour Plan Colombia alors que le gouvernement colombien investissait près de 712 millions de dollars E-U. L'Initiative Mérida est l'accord de coopération en matière de sécurité qui lie les Etats-Unis, le Mexique et l'Amérique centrale pour combattre le trafic de drogue, le crime organisé transnational et le blanchiment d'argent. De 2008 à 2012, le Congrès américain a alloué la somme d'1,9 milliard de dollars E-U pour l'assistance de Mérida au Mexique. En avril 2013, près d'1,2 milliard de dollars E-U ont été dépensés. L'administration Obama a demandé 234 millions de dollars pour les programmes Mérida dans le budget de 2013 et 183 millions dans celui de 2014 (Mejia, 2012, p. 20).

Pendant plusieurs années, les troubles à l'ordre public en relation avec le trafic de drogue se concentraient dans trois principaux pays producteurs de cocaïne : la Colombie, le Pérou et la Bolivie.[20] En dépit de dépenses s'élevant à plusieurs milliards de dollars pour entraver la production et le trafic de drogue, la plupart des études indiquent que la production de drogue n'a pas baissé de façon significative.[21]. En fait, le récent rapport de l'OEA sur la drogue affirme que « *bien que la superficie de coca cultivée a varié dans chacun des pays producteurs, la production totale est demeurée relativement stable. Les progrès enregistrées en Colombie ont été annulés par une production stable en Bolivie et en croissance au Pérou* » (Organisation des Etats Américains, 2013). De plus, l'extrême violence qui était auparavant confinée aux pays andins s'est répandue dans de nombreux pays d'Amérique latine, y compris les pays et sous-régions de transit comme l'Amérique centrale, le Mexique et les Caraïbes. Enfin, les effets néfastes du trafic de drogue ont été plus importants que la seule augmentation des

[19] http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=9252490

[20] Des années 1850 aux années 1985, le Pérou et la Bolivie ont été les principaux fournisseurs des Etats-Unis et de l'Europe en feuilles de coca et en cocaïne raffinée. Vers 1985, l'offre mondiale de feuilles de coca se répartissait à hauteur de 65% pour le Pérou, de 25% pour la Bolivie et de 10% pour la Colombie.

[21] Entre 2005 et 2009, la culture de coca a diminué de 144 000 à 116 000 hectares et la production potentielle de cocaïne est passée de 500 à 270 tonnes métriques. Au Pérou, la culture de coca a augmenté de 34 000 à 40 000 hectares et la production potentielle de cocaïne a baissé de 240 à 225 tonnes métriques. Enfin, en Bolivie, la culture de coca a augmenté de 25 500 à 35 000 hectares et la production potentielle de cocaïne a augmenté de 115 à 195 tonnes métriques (Chalk, 2011).

conflits et de la violence : on a également observé en Amérique centrale une corruption rampante, l'érosion de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme, ainsi que les progrès de la déforestation et de la pollution.

Traditionnellement, les gouvernements de la région ont justifié le considérable investissement financier et humain alloué à la « guerre à la drogue » comme un moyen d'entraver le trafic ainsi que comme une obligation morale (Global Commission on Drug Policy, 2011). C'est en février 2009 que le consensus en faveur de la répression a volé en éclats quand la Latin American Commission on Drugs and Democracy (LACDD) / Commission latino-américaine sur la drogue et la démocratie mise en place par les anciens Présidents Fernando Henrique Cardoso (Brésil), César Gaviria (Colombie) et Ernesto Zedillo (Mexique) ont publié une déclaration critiquant les politiques associées à la « guerre à la drogue » et recommandant que soient formulées des politiques plus efficaces, plus sûres et plus humaines. La déclaration de la Commission affirmait que la solution au problème demeurait une responsabilité des pays consommateurs relevant de leur capacité à contrôler et réduire la demande. A cet effet, la Commission recommandait que la consommation de drogue soit traitée comme une question de santé publique plutôt que comme une infraction criminelle. Ceci permettrait de réduire la demande en améliorant l'accès au traitement et à la prévention. C'est également un prérequis pour réduire la production et la violence résultat de la lutte contre le trafic (Blickman & Jelsma, 2009). Enfin, le rapport appelait de ses vœux « *l'évaluation au regard de la santé publique et des derniers progrès de la science du bien-fondé de la dépénalisation de la consommation du cannabis pour un usage personnel* » (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009, 8).

La LACDD a exhorté à l'organisation de débats publics reposant sur les situations propres à chaque pays pour adopter des solutions conformes à leur histoire, leur culture, leur société et leurs réalités économiques. La Commission a également souligné l'importance de faire la distinction entre les produits consommés et la fréquence de leur usage ainsi qu'entre leurs usages récréatifs et problématiques (Blickman and Jelsma, 2009). Par exemple, le rapport a souligné l'exemple de la marijuana. Le cannabis est la drogue illégale la plus consommée de par le monde, dans la majeure partie des cas pour un usage récréatif ne créant pas de dépendance. La Commission a donc appelé à repenser la politique en vigueur au moyen de l'analyse des résultats de la recherche contemporaine et de la compréhension de la consommation de drogue en ce qu'elle ressortit de la santé publique de chaque pays. Cet exercice doit être mené à bien tout en reconnaissant la nécessité de nouvelles politiques qui parviendront à réduire non seulement la demande, l'offre, mais aussi la violence que charrie les marché de la drogue dans la région (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009).

Le débat ouvert par le rapport de la LACDD a pris un tour nouveau en 2011 après la publication du rapport de la Commission mondiale pour la politique des drogues ainsi que lorsque deux présidents au pouvoir, Otto Pérez Molina (Guatemala) et Juan Manuel Santos (Colombie), ont publiquement appelé à repenser la politique de lutte contre la drogue. Le 7 avril 2012, dans une contribution publiée par le journal britannique *The Guardian* deux semaines avant la tenue d'une réunion de dirigeants latino-américains à Cartaghène, le Président guatémaltèque a invité à remédier aux carences de la politique en vigueur en approchant le problème de la drogue de façon originale et innovante afin de réduire les effets néfastes et la violence:

> *« Quand on analyse les marchés de la drogue avec réalisme (en se départissent de la vision idéologique si répandue dans de nombreux gouvernement), on observe que la consommation de drogue est une question de santé publique. Etrangement, cette question a été transformée en une question pénale. (…) Ainsi, le schéma de la prohibition dont s'inspire l'essentiel de la lutte contre la drogue repose sur une fausse prémisse : la*

possibilité de la disparition du marché international de la drogue (…). Nous ne pouvons pas faire disparaitre ce marché, mais nous pouvons le réguler, comme nous l'avons fait pour l'alcool et le tabac. La consommation de drogue, l'alcoolisme et le tabac doivent être traités comme des questions de santé publique et non des questions de justice pénale » (Perez Molina, 2012).

Lors du Sixième Sommet des Amériques qui s'est tenue à Carthagène en avril 2012, les chefs d'Etat latino-américains ont ouvertement critiqué la politique internationale de lutte contre la drogue et remis en cause la pérennité d'un système responsable d'une augmentation vertigineuse de la violence dans la région. Le Président Santos a appelé à une initiative internationale pour analyser les alternatives à la « guerre à la drogue » (Bermudez Lievano and Leon, 2013). En parallèle, le Président Pérez Molina a avancé que la prohibition aboutissait à l'augmentation des prix, et par conséquent à l'augmentation des profits – faisant du trafic de drogue une entreprise lucrative pour le crime organisé (Alarcón Rozo, 2012). La réunion de Cartaghène s'est conclue par l'accord de procéder à la révision de l'approche en vigueur à propos des drogues illégales et d'envisager les alternatives possibles en sollicitant un rapport de l'Organisation des Etats Américains qui analyserait la problématique actuelle de la drogue dans la région. Le 17 mai 2013, l'OEA a publié son rapport intitulé « Le problème de la drogue en Amérique ». Il souligne que la dépendance de la drogue ressortit de la santé publique et devrait être approchée en conséquence, et que les consommateurs de drogues devraient être traités commes des victimes et non des criminels. Enfin, tout en affirmant que les « *programmes de lutte contre la drogue* » demeurent faibles – en particulier au regard de la prévention et du traitement – il précise qu'en dépit des efforts consentis « *le flux de drogues demeure stable et important* » (Organisation des Etats Américains, 2013, p. 7).

Le rapport examine plusieurs aspects de la culture, du trafic et de la consommation de drogue avant d'analyser les alternatives légales et réglementaires au régime en vigueur. Un des sujets soulignés qui est d'un intérêt particulier pour les pays Africains est la question de savoir pourquoi la drogue génère des degrés de violence variables selon les pays. Bien que l'essentiel des profits se réalise lors de la phase de distribution, « *dans cette économie illégale, la pire violence et le plus grand nombre de victimes se notent dans la phase du trafic, ce qui affecte directement les pays de transit* » (Organisation des Etats Américains, 2013, p. 81). L'OEA explique ceci de diverses manières : tout d'abord, la fragilité des Etats qui sont le théâtre du trafic empêche leurs institutions de garantir la protection de leurs citoyens. Cet état de fait est aggravé par l'action corruptrice des réseaux du crime organisé qui « *créent un terrain propice à l'accentuation de la violence comme principal mode opérationnel de leur « business »* ». Ceci est complété par l'impunité produite par la faiblesse des systèmes juridiques, qui créent une « *culture du mépris de l'Etat, qui coïncide avec des taux élevés de violence criminelle dans ces pays qui se révèlent être des pays de transit du narcotrafic* » (Organisation des Etats Américains, 2013, p. 82).

Le rapport souligne la nécessité de comprendre les diverses manifestations des défis occasionnés par la drogue ainsi que les impacts très variés qu'ils peuvent avoir selon les pays. C'est pourquoi la conception des politiques de lutte contre la drogue doit à la fois répondre aux besoins de chaque nation tout en étant coordonnée avec d'autres pays, en particulier de la même région. Il souligne également le besoin d'avoir une approche plus flexible – reposant sur une recherche empirique et des données fiables. Ceci étant dit, tout en mettant en garde contre des changements brusques des lois nationales, le rapport de l'OEA avance qu'« *il vaudrait la peine d'évaluer les signaux et tendances en faveur de la dépénalisation ou de la légalisation de la production, de la vente et de la consommation de marijuana. Tôt ou tard, des décisions devront être prises dans ce domaine* » (Organisation des Etats Américains, 2013, p. 103). Le rapport souligne également la grande importance d'une flexibilité accrue dans l'interprétation des conventions des Nations Unies pour que survienne la réforme du régime prohibitionniste : « *Concernant*

les conventions des Nations Unies, si le système de lutte contre les drogues et substances psychotropes devenait plus flexible, un changement serait possible, qui autoriserait les parties (aux Conventions) à envisager des options prenant en compte leurs pratiques et traditions propres » (Organisation des Etats Américains, 2013, p. 104).

6.2 Changer les politiques nationales

Bien que le rapport de l'OEA soit la première tentative régionale de repenser les politiques de lutte contre la drogue, plusieurs villes et pays d'Amérique latine ont mené ce que certains ont appelé « une révolution silencieuse ». Ce changement a consisté à passer d'une approche reposant sur la police à une approche prenant en compte la sécurité et la santé des usagers de drogue ainsi que les considérations sanitaires de la consommation de drogue. Par exemple, l'Uruguay, Bogota et le Brésil ont enregistré des progrès significatifs dans l'introduction de programmes de réduction des risques au sein de leurs politiques nationales de lutte contre la drogue (Blickman & Jelsma, 2009). En Uruguay, la réduction des risques est mentionnée dans le Plan d'action national pour la période 2011-2015 après avoir été une composante de la stratégie nationale de lutte contre la drogue pendant plus d'une décennie. La santé publique est demeurée centrale dans la formulation de la politique concernant la drogue (Junta Nacional de Drogas, 2011). De même, à Bogota, l'actuel maire Gustavo Petro a mis en œuvre une nouvelle politique qui se concentre sur la réduction de la consommation de drogue, des risques qui lui sont liés ainsi que de la dépendance au moyen d'un centre de santé mobile ciblant les populations marginalisées. Ce centre oriente les consommateurs de drogues qui en ont besoin vers des centres de désintoxication et de réhabilitation. En parallèle, il existe des actions telles que des programmes d'échange de seringues et de lieux à moindre risque pour l'injection de drogues. Par ailleurs, certains pays – comme l'Argentine, la Colombie, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay – ont dépénalisé la possession de drogue destinée à la consommation personnelle et les individus arrêtés en possession de petites quantités de drogue ne sont plus sujets à une procédure pénale.

Les initiatives prises par les Etats d'Amérique latine coïncident avec de nombreuses recommandations émises dans les rapports de la LACDD et de la Commission mondiale pour la politique des drogues . Cependant, en dépit de ces efforts, d'importants obstacles au changement complet du système en vigueur demeurent. Comme le note le rapport de l'OEA, de nombreuses voix de la région « *suggèrent qu'il est trop tôt pour affirmer que les approches en cours ont échoué* » (Organisation des Etats Américains, 2013, p. 5). Selon les défenseurs du régime actuel, les cadres légaux et institutionnels – qui comprennent les conventions internationales et la Stratégie latino-américaine contre la drogue (the Hemispheric Drug Strategy) produite en 2011 par la Commission Interaméricaine de lutte contre la drogue (Inter-American Drug Abuse Control Commission, CICAD) fournissent une base adéquate pour concevoir des politiques équilibrées.[22] Les pressions politiques émanant de pays comme les Etats-Unis et le Canada – qui ont exprimé leur attachement au maintien du statu quo – ont tenu en échec toutes les tentatives énergiques d'évolution. Cela s'est manifesté cette année à Antigua, au Guatemala quand des leaders du continent américain se sont rencontrés pour la première fois afin de discuter de la version finale du *Rapport sur la drogue* de l'OEA. La déclaration politique d'Antigua, tout en soulignant la nécessité d'aborder le sujet comme une question de santé publique, s'est gardée de proposer des changements régionaux à l'approche en vigueur et a ainsi révélé les obstacles considérables qui

[22] Par exemple, Janet Napolitano, Secrétaire à la Sécurité intérieure des Etats-Unis pour l'administration Obama a répondu aux leaders latino-américains souhaitant la réforme des politiques : *« Je ne partage pas le constat de l'échec de la lutte contre la drogue. Il s'agit d'un effort de longue haleine pour empêcher que nos citoyens tombent sous la dépendance de dangereuses drogues »*. http://www.reuters.com/article/2012/02/27/us-mexico-drugs-idUSTRE81Q2CA20120227

demeurent même face à une modeste modification des accords régionaux traitant des défis liés à la drogue.

Le Brésil est l'un des pays où des défis politiques empêchent toute évolution. En 2006, le pays a réformé sa loi sur la drogue en instaurant une distinction claire entre la détention pour usage personnel et le trafic ainsi qu'en proposant de modestes amendes ou des travaux d'intérêt général plutôt que l'incarcération des consommateurs de drogues. Cependant, la culture et la consommation de drogue demeurent des « crimes ». De plus, la loi a augmenté de trois à cinq ans la peine-plancher pour le trafic de drogue, ce qui a affecté un système carcéral déjà surpeuplé (Boiteux, 2011). Un quart des prisonniers du Brésil – quatrième pays au monde à compter le plus de détenus après les Etats-Unis, la Russie et la Chine – purgent une peine liée à la drogue ou attendent un jugement pour une infraction en relation avec la drogue. De manière cruciale, la loi susmentionnée ne précise pas le seuil à partir duquel on peut distinguer le « consommateur » du « trafiquant ». Cette question est laissée à l'appréciation arbitraire des juges, sur la base de critères généraux tels que la quantité et la qualité de la drogue, le casier judiciaire du suspect ainsi que des circonstances personnelles et sociales. Ces critères très discrétionnaires sont d'un usage très difficile et aboutissent souvent à une application de loi emprunte de discrimination. En conséquence, une loi initialement progressiste dans son intention est devenue répressive. Entre 2007 et 2010, l'augmentation de plus de 62% du nombre de personnes incarcérées pour des infractions liées à la drogue est principalement due à l'emprisonnement d'individus n'ayant jamais eu affaire au crime organisé par le passé (Boiteux et al, 2009). [23]

Résumé des expériences en matière de nouvelles politiques et de réforme en Amérique latine

Ces quinze dernières années, l'impact du narcotrafic sur leurs sociétés ont conduit plusieurs Etats d'Amérique latine à prendre la tête d'un appel à cesser de considérer les politiques prohibitionnistes comme l'unique stratégie pour répondre aux défis créés par le trafic et la consommation de la drogue. On retient parmi les principales leçons des expériences de cette région :

- Le besoin de leaders engagés, faisant entendre leurs voix et intégrant dans le débat international les conséquences de la drogue sur leurs pays et leurs régions. En Amérique latine, la région a joué un rôle central dans l'effort de repenser la réponse à fournir aux défis créés par la drogue. Ainsi, l'implication croissante de dirigeants actuels dans le débat a conféré plus de légitimité aux efforts existants.
- Il est essentiel que les régions ayant le plus souffert des effets collatéraux du trafic de drogue jouent un rôle de premier plan pour demander une évaluation honnête des défis créés par le régime prohibitionniste en vigueur. Fortes de leurs expériences en matière de hausse de la violence, de la corruption, des violations des droits de l'homme et d'autres phénomènes affaiblissant les institutions étatiques et exposant les citoyens à des risques accrus, ces régions pourront faire des recommandations en vue de l'adoption des changements requis.
- Les expériences d'Amérique latine illustrent à quel point les défis liés à la drogue se manifestent différemment selon les pays. Plusieurs facteurs entre en compte : les dimensions politiques, les questions liées à la fragilité de l'Etat, la résilience de ses institutions, la nature des relations entre l'Etat et la société ainsi que les processus de formulation des politiques publiques. L'évolution du leadership concernant le débat sur la drogue aux niveaux régional et national indique un changement durable. Désormais, une pression accrue permettra une interprétation créative des Conventions des Nations Unies sur la drogue et des autres législations afin que les gouvernements puissent mieux répondre aux défis créés par la drogue pour le bénéfice des citoyens.
- La nature internationale du trafic de drogue et son impact démontrent également qu'une collaboration régionale est requise afin de trouver des réponses efficaces.
- D'importants efforts – conduits en particulier par les Etats-Unis et la Canada – viseront le

maintien du régime en vigueur ou, au moins, le ralentissement des changements envisagés. C'est tout au moins ce qu'ont révélé les débats autour de la révision de la politique de lutte contre la drogue de l'Organisation des Etats Américains (OEA).

- L'importance du rôle des organisations régionales comme l'OEA pour qu'un effort conscient de réformes des politiques de lutte contre la drogue sur la base de faits et de données fiables est un important exemple pour d'autres régions – quand bien même le changement de politiques prend du temps.

7 Leçons des régions de transit

7.1 Les stratégies de réduction de la violence

Tous les experts consultés au cours de la préparation de ce document ont pensé que les stratégies nationales relatives à la drogue doivent se concentrer sur la réduction et la prévention de la violence ainsi que le renforcement des institutions de l'Etat, en particulier celles en charge de la sécurité et de la loi. Comme mentionné dans le rapport de l'OEA, les pays de transit font souvent face à de hauts niveaux de criminalité, notamment de violence criminelle. Ce phénomène est encore plus aigu dans les pays dont les institutions sont faibles.

Pour qui compare les situations des pays d'Amérique centrale – une région où transitent des drogues illicites et qui a les niveaux de violence les plus élevés du monde – l'exemple du Nicaragua mérite d'être souligné. Les analystes ont attribué le faible niveau de la violence dans le pays à des caractéristiques propres à sa police[24]. L'histoire de cette institution joue un grand rôle pour comprendre son efficacité – et sa grande différence avec les polices des autres Etats d'Amérique centrale, en particulier ceux du « Triangle du Nord » ("North Triangle")[25] . La police est tout d'abord fille de la victoire de la révolution Sandiniste sur le régime autoritaire d'Anastasio Somoza. Elle a ensuite été affectée par la libéralisation contrainte de la politique après que la défaite électorale de 1990 ait chassé les Sandinistes du pouvoir. Bien qu'il soit bien évidemment impossible de tenter de reproduire la trajectoire historique de la police du Nicaragua, certaines leçons méritent d'être retenues : après la révolution, les Sandinistes ont passé tous les policiers au crible afin de réduire la corruption et de licencier les éléments ayant des liens avec l'ancien régime (Williams, 1994). Après la victoire de l'opposition et sur la pression d'organisations de la société civile, la police a connu une professionnalisation intensive qui a garanti son indépendance des partis politiques et a entravé la corruption (Santamaría and Cruz, n.d.).

Il en est résulté une police qui « *a développé une culture institutionnelle reposant plus sur le besoins des citoyens et valorisant la conduite d'investigations et la collecte de renseignements parmi la population* » (Santamaría and Cruz, n.d., p. 22). Au fur et à mesure, la police a développé des relations étroites avec les citoyens et certaines institutions comme le PNUD et USAID l'ont félicité pour sa tolérance bien moindre de l'usage extrême de la force en son sein que cela n'est le cas parmi les polices du nord de l'Amérique centrale. Cela ne veut bien sûr pas dire que le trafic de drogue n'existe pas au Nicaragua : les preuves du transit de la drogue dans la côte septentrionale existent et indiquent la complicité de

[24] Les pays d'Amérique centale sont chaque année les pays du monde connaissant le plus grand nombre d'homicides. En 2010, les taux d'homicides pour 100 000 habitants dans la région étaient de 82,1 pour le Honduras, 66 pour le Salvador, 41,7 pour Belize, 41,4 pour le Guatemala, 21,6 pour le Panama, 21,6 pour le Nicaragua et 11,3 pour le Costa Rica.

[25] L'expression désigne le Guatemala, le Nicaragua, le Honduras, et le Salvador

certaines autorités isolées. Cependant, la leçon qu'il convient de retenir est que le Nicaragua est parvenu à limiter la violence qui accompagne d'ordinaire le trafic de biens illicites. Il l'a fait grâce à la création d'institutions fortes qui ont permis de conserver le monopole de l'usage de la force légitime à l'Etat. Au Costa Rica aussi, les experts ont mis au crédit de la force de ces institutions le fait que le pays ait été préservé de la violence que connaissaient les pays voisins. Les conséquences du transit de drogue ont été réduites par la présence de l'Etat sur toute l'étendue du territoire et la relative efficacité des institutions en charge de faire respecter la loi (Cruz, 2013).

La Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG) est une initiative visant à renforcer les institutions garantissant l'Etat de droit qui a attiré beaucoup d'intérêt. La CICIG est une instance indépendante chargée d'enquêter et de juger certains crimes graves. En plus de son principal mandat d'enquête sur l'existence d'organisations criminelles clandestines au sein de l'Etat guatémaltèque qui auraient survécu à la guerre civile, elle a également le mandat d'identifier et aider à traduire en justice d'autres réseaux criminels dont ceux qui se livrent au narcotrafic. La CICG travaille avec les institutions nationales, notamment le cabinet du Ministère de la Justice et fournit de l'assistance technique à l'Etat. A long terme, on espère que cette coopération aboutira au renforcement des institutions nationales. Cet effort financé par des acteurs internationaux a eu un impact - sujet à débat – dans l'immédiateté de la réduction de l'impunité au Guatemala qui a conduit certains à penser qu'il pourrait être reproduit ailleurs, notamment en Afrique de l'Ouest. Par exemple, en décidant de traiter des affaires impliquant des personnes influentes, la CICIG a envoyé un important signal dans une société très stratifiée : aucune des structures de pouvoir traditionnelle n'est au-dessus de la loi (Hudson and Taylor, 2010). De plus en plus de personnes se demandent cependant si, en se concentrant sur la production de résultats, la CICG n'a pas partiellement négligé le renforcement des institutions nationales – et laissés non résolus les problèmes qui ont conduit à sa mise en place. D'autres craintes tiennent au fait que, les « réussites » de l'institution étant dues à une poignée de fonctionnaires nationaux très compétents, une fois qu'ils quitteront l'administration, la possibilité que la majeure partie de leur bilan dans la lutte contre l'impunité qui s'effilochera est importante. D'autres ont également remarqué que son mandat rendait difficile de trouver une porte de sortie satisfaisante (Interviews NY, Mai 2013). Il convient de prendre en compte la faisabilité sur le long terme d'une entreprise comme la CICG quand on songe à l'éventualité de reproduire son modèle ailleurs. De même, la situation unique du Guatemala tient aux conditions qui prévalaient après la guerre dans les domaines politique, économique et sociale ainsi qu'à sa localisation régionale. Il n'est donc pas évident que l'on puisse créer une réplique de la CICG en Afrique de l'Ouest ou dans une autre région.

Par ailleurs, il est important de noter qu'une autre stratégie de réduction de la violence intéressante, comme réponse à la confluence entre la violence, le trafic de drogues, la capture et le contrôle des services publics par les gangs concentrées dans les zones, est la création des Forces de polices pacificatrices (UPPs) à Rio de Janeiro, au Brésil. Jouissant dans un premier temps du soutien conjoint des citoyens et des observateurs, elle fait depuis quelque temps l'objet de sévères critiques. Les UPPs ont été créées en 2008 dans le cadre d'un programme fédéral qui essayait de mener de pair le traditionnel maintien de l'ordre avec la prise en compte des besoins sociaux et culturels des quartiers abritant le trafic de drogue, plus particulièrement les bidonvilles de Rio (*favelas)*. L'objectif global était de réduire la violence, instaurer la prééminence du droit et la prestation de services de base (jusqu'alors déterminé et contrôlé par des gangs), tout en mettant un terme aux relations conflictuelles qu'il avait eues avec les habitants des favelas. C'est pourquoi les UPPs sont des unités de police militaires mettant en œuvre une « police de proximité » dans une stratégie visant à :

- Permettre à l'Etat de reprendre le contrôle de quartiers aux mains de réseaux criminels

- Augmenter la sécurité publique et réduire la violence dans les favelas, et
- Contribuer à mettre un terme à la « logique de la guerre » à Rio (Nougier & Moraes de Castro e Silva, 2010).

Les UPPs opèrent de la façon suivante:
1e étape: l'armée annonce qu'elle va procéder à l'entrée dans une favela, et sur la base des rapports fournis par ses unités de renseignement (nommées BOPE), elle investit les quartiers et procède à l'arrestation des trafiquants qu'elle y trouve en procédant à la saisie de la drogue, des armes et de tous les biens illicites sur lesquels elle met la main.
2e étape : au lieu de quitter la favela après les arrestations, les unités BOPE demeurent dans le quartier pendant des jours ou des semaines, jusqu'à ce que s'achève la phase dite de stabilisation
3e étape : les UPPs remplacent les unités BOPE pour passer à la « police de proximité ». Enfin, la quatrième étape connue sous le nom de « post-occupation » consiste en la mise en place de programmes sociaux et économiques visant à mettre à disposition de meilleurs services sociaux et à offrir plus d'opportunités d'emploi et d'éducation.

Quoiqu'il faille attendre pour connaître les résultats des UPPs sur le long terme, des études préliminaires montrent que cette stratégie à contribuer à la réduction de la violence. De plus, les citoyens ont fait part d'une plus grande confiance à l'endroit des forces de sécurité et le narcotrafic a grandement baissé dans les zones où la nouvelle approche a été appliquée (Nougier & Moraes de Castro e Silva, 2010). Cependant, la pérennité de ces efforts suscite de plus en plus de questions, car il semble probable que le crime organisé s'installe à nouveau dans les favelas « pacifiées » quand prendront fin les étapes « post-occupation » de l'opération. De plus, certaines personnes ont critiqué le fait que l'annonce au préalable des invasions de favelas ait donné le temps aux bandes de changer de lieux, ce qui aboutira peut-être à la délocalisation plutôt qu'à la destruction de leur capacité d'action criminelle (Crawley, 2013a). D'autres observateurs sont préoccupés par la croissance du crime violent hors des grandes villes du Brésil, qui signale peut être un effet ballon à l'échelle du pays (Crawley, 2013b). Enfin, on a reproché que la stratégie sociale des UPPs - qui visait à la mise en place de services sociaux après l'occupation de la police – n'a pas été prioritaire. Elle n'a donc pas élevé le niveau de vie des habitants des *favelas* de façon significative, ce qui tendrait à indiquer la possible modestie d'un succès à long terme de la stratégie des UPPs (Glenny, 2012)

7.2 Les échecs de la manière forte *(mano dura)*

Les pays de transit peuvent également fournir des exemples de l'« effet boomerang » que peuvent provoquer les politiques de la manière forte (*mano dura)* consistant en la réponse agressive au crime (ou encore à « être dur avec le crime ») pour répondre à l'émoi du public face aux progrès de la violence d'acteurs non étatiques. Le Mexique fournit un excellent exemple de cette politique. Après plusieurs années d'augmentation importante des crimes – en particulier des assassinats – liés au narcotrafic, le Président Calderón a déclaré la guerre aux cartels de drogue. Selon le gouvernement, il importait de remédier à une situation pour partie due à l'augmentation de la corruption aux niveaux des municipalités, des Etats ainsi que de l'administration fédérale. Conscient du fait que les Mexicains n'auraient probablement pas accepté le coût (humain et financier) de cette nouvelle stratégie pour ne réduire que la consommation de drogue des pays voisins du Nord, Calderón a également avancé que le

Mexique n'était plus un pays de transit mais également un pays abritant de nombreux consommateurs[26].

La stratégie conçue par le gouvernement de Calderón se concentrait sur des assauts de l'armée contre des trafiquants et la traque ciblée de grands barons de la drogue (Chi, Hayatdavoudi, Kruszona, et Rowe, 2013). Si elle est parvenue à affaiblir les cartels, elle a également déclenchée une concurrence entre réseaux illégaux pour le contrôle du marché de la drogue. Cette compétition a provoqué une hausse spectaculaire de la violence : le nombre de meurtres a presque doublé entre 2007 et 2012 et (Ciudad) Juárez est devenue l'une des villes les plus violentes au monde avec un taux de 300 meurtres pour 100 000 habitants en 2010[27]. Des analystes ont également montré du doigt l'inefficacité de la traque ciblée des chefs » : « *ne s'en prendre qu'aux plus gros bonnets (capos) est une stratégie insuffisante. L'organisation mise en place par le chef précédent est reprise par un de ses seconds, elle vole en éclats ou la part de marché laissée est reprise par un groupe rival. Dans presque tous ces cas, cette approche tend également à créer plus de violence* »[28]. Les faiblesses proverbiales de la justice mexicaine ont également aggravé ce scénario : « *selon des statistiques officielles, près de 80% des 600 000 personnes arrêtées lors des opérations menées contre des groupes criminels organisés pendant les six ans de la présidence de Felipe Calderón ont été libérées* »[29].

Les critiques de la stratégie mexicaine ont suggéré qu'un maintien de l'ordre plus efficace consisterait à réduire au maximum le comportement violent et destructif des groupes criminels au moyen de stratégies dissuasives, du ciblage sélectif et d'une interdiction régulière de leur activité[30]. Ces mesures ont prouvé être plus efficaces face à la croissance de la violence dans les quartiers affectées par des organisations se livrant au narcotrafic. D'autres experts ont souligné l'importance de s'en prendre aux trafiquants les plus violents pour faire passer le message que – même si l'objectif d'éliminer complètement le commerce de la drogue ne sera probablement pas atteint - l'Etat ne tolèrera pas les acteurs violents (Mejia, 2013). C'est cette logique qui a présidé à la mise en œuvre de l' « Opération cessez-le-feu » à Boston au cours des années 1990. Quand les autorités de la ville ont annoncé publiquement qu'elles concentreraient leurs efforts sur les deux groupes criminels les plus violents, les gangs locaux ont fait des efforts pour ne pas être « éligibles ». Après quelque temps, bien que les gangs de la ville n'aient pu être complètement démantelés, la stratégie a permis une baisse significative du crime violent et des homicides. L'« Opération cessez-le-feu » a privilégié la réduction des homicides et de la violence à la réduction d'autres activités criminelles telles que le trafic de drogue par des bandes de jeunes (Felbab-Brown, 2013).

A travers l'Amérique centrale, l'approche de la manière forte (*mano dura)* a eu pour autres conséquences la surpopulation carcérale, les violations systématiques des droits de l'homme et le renforcement ou l'endurcissement des bandes de rue– bien qu'elles n'aient à ce jour que des liens ténus

---

[26] Des voix critiques, dont celle de Jorge Castañeda ont indiqué qu'aucune preuve ne permet d'étayer ces arguments selon lesquels la progression de la violence s'explique par le narcotrafic. Ceci se justifie pour partie par l'absence de statistiques sur les taux de criminalité et les tendances dans le domaine, et aussi en raison des liens historiques existant entre l'Etat mexicain et le crime organisé.

[26] La presse mexicaine a également rendu compte du fait que les données fournies par le ministère de la Santé mexicain n'indiquent « *aucune augmentation significative du nombre de consommateurs de drogue au Mexique* » http://www.insightcrime.org/news-analysis/what-to-keep-what-to-throw-away-from-calderon-presidency

[27] Ibid

[28] Ibid

[29] http://www.insightcrime.org/news-briefs/calderon-80-organized-crime-detainees-free

[30] Selon Vanda Felbab-Brown, ceci implique que « *pour remédier aux problèmes de l'intensité et de la dispersion des resources ainsi que des abus de la police, les forces de l'ordre peuvent adopter une approche alternative – consistant à se concentrer de façon sélective sur la punition ou la mise hors d'état de nuire d'un groupe criminel particulier ou d'un type de criminel dans un lieu ou dans tout le pays avec pour objectif de dissuader d'autres groupes criminels ou acteurs d'adopter ce comportement préjudiciable* » (Felbab-Brown, 2013, p. 4)

avec les narcotrafiquants, elles demeurent une des plus sérieuses sources de violence. Selon Cruz et Santamaria, l'augmentation du transit de drogues illicites dans la sous-région est responsable de trois principales tendances :

- L'augmentation des homicides,
- Une brutalité plus grande et plus visible des groupes criminels et des forces de l'Etat;
- Un processus constant de cooptation, pénétration et prise de contrôle des forces de sécurité par les groupes criminels (Santamaría and Cruz, n.d., p. 2-3).

Les auteurs reconnaissent que ces trois mutations ont bénéficié de la réorientation du narcotrafic provoquée par l'amélioration de la lutte contre la drogue dans la Caraïbe ainsi que de l'expulsion par les Etats-Unis de membres de *gangs* qui ont grossi les rangs des organisations criminelles d'Amérique centrale à leur arrivée. Cependant, ils affirment que la principale cause de ces mutations est « *la négligence des gouvernements de la sous-région qui n'ont pas conçu de politiques de sécurité comprenant des stratégies à long terme pour réduire les causes structurelles de la violence tout en traitant les éléments locaux et ponctuels contribuant au crime* » (Santamaría and Cruz, n.d., p.3). En ce sens, ils soulignent une leçon importante pour les pays Africains : il est indispensable que les pays de transit mettent en œuvre des mesures de sécurité réduisant immédiatement la violence tout en concevant des réformes institutionnelles qui montreront leur efficacité à long terme. Ces réformes ne peuvent cependant pas se résumer à l'amélioration des capacités de la justice pénale, comme c'est souvent le cas. Elles doivent plutôt mettre en œuvre des mécanismes de reddition de compte et des mesures préventives et les auteurs demandent que la communauté internationale soutienne ces efforts en étant « *disposée à affirmer et demander aux pays récipiendaires (de financement) une transparence totale et une volonté politique en faveur de la reddition de compte des institutions* » (Santamaría and Cruz, n.d., p.27).

7.3 Conséquences sur le développement et l'économie

Les experts sont partagés quant à l'impact économique global du trafic de drogue. Certaines recherches suggèrent que l'impact microéconomique est important car l'activité offre des opportunités économiques alternatives à des populations vulnérables opérant en dehors des marchés légaux (Kemp, Shaw, et Boutellis, 2013). Cependant, à plus long terme, la violence, la corruption et la perte de légitimité de l'Etat qu'apporte le trafic de drogue affecte la stabilité macroéconomique du pays. C'est sur la base de ses prémisses que l'analyse des conséquences du narcotrafic en Colombie faite par Francisco Thoumi établit que « *tandis que l'industrie illégale de la drogue a été importante, on ne peut avancer que la performance de l'économie colombienne a été améliorée par le revenu de la drogue… Quand elle débuta sa croissance, ses effets à court terme sur l'économie tendaient à être prositifs. Mais sur le moyen et le long terme, ses effets ont été très négatifs* » (Thoumi, 2002, p. 110). Le fait que les arbitrages budgétaires aient privilégié l'allocation de ressources à la lutte contre la drogue au détriment d'autres secteurs est une importante partie de (Thoumi, 1995; Thoumi 2002). Cette décision affecte à la fois la répartition des ressources au niveau national et les flux financiers internationaux. Par exemple, une étude de la Banque Mondiale a conclu que « *la prohibition et le marché illégal qu'elle fait apparaître impliquent l'expulsion des dotations et des ressources utilisées pour la production et la commercialisation de la drogue. Dans bien des cas, cela implique le transfert de richesse des pays pauvres vers les pays riches et des pauvres paysans vers les riches (et impitoyables) commerçants* » (Keefer, Loayza and Soares, 2008).

En Amérique centrale, le narcotrafic offre une alternative lucrative à de jeunes marginaux vivant dans des sociétés où la pauvreté est grande et le chômage important. Ce problème est accru par le fait que les narcotrafiquants peuvent facilement tirer parti des réseaux et voies de transits utilisés pour d'autres activités pendant la guerre. Ainsi, les routes de transit issues des Andes et traversant l'Amérique centrale sont les mêmes que celles qui étaient jadis pratiquées pour transporter du fromage de contrebande. Les expériences spectaculaires tentant de réduire la violence comme la trêve signée entre le gouvernement du Salvador et les chefs des principaux gangs (*maras*)[31] peuvent décevoir les attentes des populations si l'Etat n'est pas en mesure de produire des opportunités d'emploi stables pour les jeunes, qui à défaut, retournent ou se tournent vers la violence (Cruz, 2013).

Une autre étude menée en 2007 par la Banque Mondiale et ONUDC a établi que crime et violence devaient être considérés comme des questions de développement. Elle a démontré que les taux élevés de crime et de violence – tout au moins dans la Caraïbe – ont un effet direct sur le bien-être ainsi que le développement social et économique. Dans cette région, le narcotrafic est la principale cause des taux élevés de crime et de violence, de la normalisation de comportements illégaux, de la distraction des ressources de la justice pénale vers d'autres activités, ainsi que des atteintes à la propriété et la prolifération des armes à feu. Dans la Caraïbe, longtemps restée pour l'essentiel une zone de transit, le narcotrafic peut avoir des effets dévastateurs car les « transitaires » sont payés en nature plutôt qu'en espèces, ce qui les force à créer et stimuler des marchés de la drogue locaux. L'étude de la Banque Mondiale a également souligné que les adolescents sont de plus en plus impliqués dans des crimes violents, souvent en relation avec le trafic de drogue. En effet, l'absence d'opportunités d'emploi est telle que l'attrait pour l'« argent facile » et l'existence de lois protégeant les personnes âgées de moins de 18 ans font de la participation au narcotrafic une option attrayante. En outre, la notoriété et le statut de héros dont jouissent certains barons de la drogue rendent la distribution de drogue extrêmement attractive aux yeux de jeunes marginaux (World Bank, 2007).

[31] *Maras* est le nom utilisé pour désigner les *gangs* en Amérique centrale, en particulier au Salvador, au Honduras, et au Guatemala.

RESUME DES LICONS DE PAYS TRANSIT

Bien qu'on ne puisse dire avec certitude que l'Afrique de l'Ouest et d'autres régions de transit connaîtront le même sort que le Mexique, l'Amérique centrale et les Caraïbes, on peut tirer d'importantes leçons de leurs expériences:

- Les Etats d'Afrique de l'Ouest doivent réaliser que les pays de transit sont exposés à un risque accru d'explosion de la criminalité et de la violence du fait du narcotrafic. Comme plusieurs pays de la région en font l'expérience, ils doivent prendre conscience du fait que les pays de transit peuvent rapidement devenir des pays de consommation et de production de drogues. Or ces mutations créent de nouveaux fardeaux pour leurs sociétés, ainsi que les administrations centrales et décentralisées. Dans pareille situation, il convient d'adopter très tôt une approche combinant prévention, traitement adéquat et humain des usagers de drogues et discussions publiques sur la dépénalisation ou la légalisation de la consommation personnelle de certaines drogues.
- Les régions de transit doivent développer des stratégies à court terme pour prévenir ou réduire la violence liée à la drogue. Ces stratégies doivent aussi tâcher d'atténuer les inégalités structurelles tout en répondant aux défis de gouvernance, en particulier la corruption, qui tend à rendre possible le trafic de drogue et d'autres formes de crime organisé.
- Relever le défi du trafic de drogue dans les pays de transit requiert une approche à plusieurs composantes impliquant les ministères compétents (tels ceux de la justice, de l'intérieur, de la santé et de l'éducation), les commissions parlementaires pertinentes, les instances de lutte contre la corruption et la société civile. Cela demande également un financement suffisant sur une longue durée (intégré à la stratégie nationale de développement, par exemple) et porté par une volonté politique résolue partagé par tous les partis.
- En fonction de leurs situations, les pays de transit peuvent se concentrer sur la mise en place d'instances spécialisées pour répondre aux effets du trafic de drogue. Une grande vigilance est cependant requise car en l'absence d'une surveillance attentive et de mécanismes de contrôle efficaces et permanents, certaines instances spécialisées peuvent échapper à tout contrôle et mener leur propre jeu.
- Il est particulièrement important de garantir la présence de services étatiques efficaces sur toute l'étendue du territoire – en particulier pour que les citoyens de régions périphériques puissent bénéficier de services autres que ceux offerts par les institutions de sécurité (par exemple en matière de santé et de services sociaux). Pour ce faire, il convient de cartographier les efforts de coopération internationale ayant répondu avec efficacité aux différents défis posés par le trafic de drogue et la criminalité l'accompagnant. On gardera à l'esprit le contexte qui prévaut, en particulier la situation politique du pays, sa structure et les défis de ses structures de gouvernance (formelle et traditionnelle), les inégalités sociales et la capacité d'absorption du financement par les institutions locales et nationales.
- Comme les pays latino-américains l'ont montré, ne recourir qu'à des stratégies "de la manière forte" (qui se vantent d'être « dures avec les criminels ») peut souvent se retourner contre soi. Cela aboutit à une augmentation de la violence, à la surpopulation des prisons et à la marginalisation accrue des populations vulnérables. Les efforts pour améliorer les relations entre police et populations concernées ne porteront leur fruit que si l'action des forces de sécurité est complétée par une disponibilité permanente de services de santé et de services sociaux.
- Les exemples d'Amérique latine démontrent aussi que la répression en un lieu/pays échoue souvent à éliminer le trafic de drogue - elle conduit plutôt à « exporter » le trafic ailleurs, dans ce que l'on a décrit sous le nom d'effet ballon.
- La Commission Ouest Africaine sur les drogues devrait se procurer les coûts des « guerres contre la drogue » sur les économies locales et les budgets nationaux, ainsi que sur les communautés locales et les jeunes.
- Enfin, alors qu'elle renforce sa réponse au trafic de drogue, l'Afrique de l'Ouest peut bénéficier des nombreuses expériences de l'Amérique Latine. Les gouvernements des deux régions devraient par ailleurs créer et entretenir des opportunités de collaboration. Dans ce domaine, la coopération Sud-Sud a un potentiel très important ; elle est cependant onéreuse et exige un investissement de longue durée des gouvernements nationaux, des institutions régionales ainsi que des partenaires internationaux.

8 Conclusions: quel rôle la Commission Ouest Africaine sur les drogues peut-elle jouer ?

Peu de pays sont parvenus à créer le cadre légal et institutionnel requis pour produire des politiques complètes et intégrées en matière de drogue (La République Tchèque, le Portugal et les Pays-Bas pour donner quelques exemples). Cependant, les réformes poursuivant cet objectif se sont révélées porteuses de bénéfices économiques, politiques, sociaux et sanitaires. Le présent document a décrit certains des efforts consentis par des Etats pour créer une approche multisectorielle et intégrée. Cette approche rompt avec les lois prohibitionnistes existantes pour se nourrir des stratégies de réduction des risques ou d'alternatives telles que la décriminalisation et la dépénalisation pour la consommation de drogue personnelle. De nos jours, de plus en plus d'acteurs – y compris des chefs d'Etat au pouvoir – demandent qu'un effort international soit accompli pour repenser la façon dont les défis créés par la drogue sont appréhendés. Les Etats d'Afrique de l'Ouest ont un important rôle à jouer dans ce débat international, tout en faisant des progrès dans la conception de politiques relatives à la drogue reposant sur les réalités de leur région et, surtout, sur les aspirations au bien-être de leurs citoyens.

La Commission Ouest Africaine sur les drogues peut jouer un rôle important en initiant un débat franc et large sur la politique en matière de drogue. A ce sujet, de précieuses leçons peuvent être tirées de la façon dont les Commissions latino-américaines et internationales ont influencé le débat aux niveaux régional et international. Les deux entités ont démontré à quel point il est important que des personnalités dirigeantes de haut niveau parlent publiquement de la question. Le fait que ces Commissions aient compté en leur sein des anciens chefs d'Etat comme Fernando Henrique Cardoso, Cesar Gaviria, Jorge Sampaio, George Papandreou et Ruth Dreifuss, des personnalités internationales comme Kofi Annan et Louise Arbour, ainsi que des intellectuels comme Mario Vargas Llosa ou des hommes d'affaire comme Richard Branson a donné de la légitimité à leur travail. Cela a également facilité la promotion du travail des Commissions grâce à l'accès à des officiels de haut niveau, et à des rencontres avec la société civile et le secteur privé de différents pays. A ce propos, **la diplomatie de coulisses a joué un grand rôle pour promouvoir les travaux de ces Commissions et obtenir le soutien d'acteurs différents sans lien direct avec ces instances**. Le fait que plusieurs des membres des Commissions aient été aux premières loges pour voir les conséquences politique du régime de lutte contre la drogue en vigueur a envoyé le message que ces réformes n'étaient pas prônées par des idéalistes ou des marginaux mais par des leaders saisissant toutes les implications de leurs suggestions (Tharoor, 2011).

Selon Mike Trace, Président d'IDPC (International Drug Policy Consortium)et ancien haut responsable de la lutte contre la drogue au Royaume- Uni qui a suivi de près le mode opérationnel de ces Commissions, trois facteurs ont conféré influence et pertinence à leur travail :

1. La crédibilité des commissaires a été cruciale pour légitimer le travail de la Commission et obtenir l'appui politique en faveur des recommandations faites
2. Les Commissaires ont accepté de soutenir publiquement le travail des deux instances en prenant la parole en public et en faisant leur les conclusions des rapports
3. Les efforts pour édifier leur travail sur la recherche empirique ont renforcé la crédibilité des recommandations et permis des débats reposant sur des faits plutôt que des débats idéologiques (Trace, 2013)

C'est pourquoi la COAD devrait tirer parti de la crédibilité et de la notoriété de ses membres pour cibler les leaders qui accepteront de la rencontrer pour discuter de la politique contre la drogue et de

ses implications pour la région et qui accepteront de prendre la parole en public sur le sujet ainsi que d'apporter leur appui au travail technique de la Commission.

Il est également important de noter que les rapports de la Commission reposaient sur des décennies de recherche académique. Ce faisant, ils ont **souligné la nécessité de faire évoluer la discussion politique de ses fondements idéologiques vers un débat ancré dans les faits**. Dans ce domaine, **la COAD devrait, autant que faire se peut, ancrer son travail dans les résultats de la recherche et faire apparaître dans son rapport final les domaines dans lesquels les données font défaut ou ne sont pas fiables. Afin de soutenir les efforts de la CEDEAO pour l'établissement de réseaux régionaux de collecte des données, elle peut recommander la création d'un centre semblable à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA). Cette institution jouerait un rôle primordial dans les efforts de réponse aux appels du plan régional de la CEDEAO et du plan d'action de lutte contre la drogue (2013-2017) de l'Union Africaine pour améliorer la collecte de données et concevoir des politiques sur les drogues répondant aux besoins du terrain. Enfin, ce centre appuierait la mise sur pied actuelle de WENDU - un projet de surveillance mené par la CEDEAO pour établir des réseaux de collecte de données sur les besoins de traitement d'usagers de drogues à travers la région.**

L'attention médiatique dont les Commissions ont été l'objet a permis de rendre accessible au grand public le débat sur la politique de lutte contre la drogue tout en insistant sur son importance : à titre d'exemple, en juin 2011, les médias internatioaux avaient rendu compte des travaux de la Global Commission on Drug Policy à 3 060 reprises, dont 2 036 fois dans les seuls Etats-Unis (Drug Policy Alliance, 2011). **La COAD devrait mettre en œuvre une stratégie de relations publiques établissant des connections stratégiques avec les médias locaux et internationaux, et avec les principaux outils permettant la diffusion ses messages.**

A n'en point douter , les Commissions lation-américaines et internationales sont parvenues à ouvrir le débat sur la politique de la drogue – un sujet qui était presque tabou pendant des décennies – en partie grâce aux efforts considérables accomplis par des organisation de la société civile situés sur le terrain en Amerique latine et en Europe, par plusieurs décennies de recherches menées par des experts ainsi que par le travail « politique » (policy work) conduit par des cercles de réflexion[32]. Ce n'est pas le cas en Afrique de l'Ouest, où la société civile doit encore apporter sa contribution au débat sur la réforme de la politique de la drogue. De fait « *deux éléments-clés ont fait défaut dans la riposte apportée au trafic de drogue et à la consommation de drogue : le manque de coopération avec les organisations de la société civile, les ONG et les organisations communautaires, ainsi que l'absence d'éducation du grand public* » (Asare-Kyei, 2013). La COAD devra faire face à plusieurs défis : le manque de conscience ou d'expertise des organisations de la société civile africaine sur le sujet de la drogue, la rareté de la recherche régionale sur les différentes dimensions des politiques contre la drogue, l'absence d'information du public sur la différence entre une consommation problématique et non problématique de la drogue ou encore l'ignorance d'autres aspects importants des conséquences de la consommation de drogue et de son trafic dans leurs sociétés. **Les organisations de la société civile et les institutions universitaires**

[32] Des organisations comme DeJusticia en Colombie, Intercambios en Argentine et Viva Rio au Brésil ont joué un rôle de leader dans les débats concernant la politique de la drogue dans leurs pays respectifs. Elles sont devenues un interlocuteur incontournable de leurs Etats sur ces sujets : elles ont par exemple présenté des recommandations aux Etats-membres de l'OEA lors de leur réunion à Antigua en 2013 (Intercambios, n.d.). De même, la société civile a joué un rôle critique en Europe dans la promotion de la réduction des risques et en poussant afin que des politiques plus progressistes soient adoptées aux niveaux national et régional. Ainsi, le Forum européen de la société civile sur la drogue qui se réunit au moins une fois chaque année sert de vecteur de communication entre la Commission européenne et les organisations de la société civile. Le Forum a aussi présenté des recommandations à la Commission européenne pour la Stratégie antidrogue de l'UE (Commission européenne, n.d.).

doivent jouer un rôle moteur pour animer le débat et aider à suivre et mettre en œuvre les plans d'action national et régional (Asare-Kyei, 2013). C'est pourquoi il est indispensable de construire une société civile informée et avertie et de soutenir le développement des capacités de recherche des universités et des cercles de réflexion de la sous-région.

L'opinion publique quant à la meilleure réponse à apporter à la consommation et au trafic de drogues illicites est un facteur important à prendre en compte pour comprendre comment changer le débat en cours sur la question. L'opinion publique américaine n'a eu de cesse d'évoluer en faveur de politiques se détournant de l'approche exclusivement prohibitionniste promue par le gouvernement au niveau international. Par exemple, en un peu plus de dix ans, les opinions favorables à la légalisation de la marijuana ont augmenté de 20% (Dionne and Galston, 2013). Un exemple clair de ce changement est la légalisation complète de la marijuana dans les Etats du Colorado et de Washington. Ces changements ont été obtenus par le vote après que des initiatives de citoyens aient convaincu les électeurs à hauteur de 54,8% dans le Colorado et de 55,7% dans celui de Washington. En Amérique Latine, bien que l'opinion publique de certaines villes comme Buenos Aires et Mexico soit en faveur de la légalisation de drogues illicites (respectivement à hauteur de 51 et de 53%), dans d'autres villes comme La Paz et El Salvador, les stratégies prohibitionnistes ont toujours la faveur des habitants (respectivement à hauteur de 61 et 71%). Les habitants ayant été prémunis de l'augmentation de la violence liée au narcotrafic, comme au Chili et en Argentine, sont plus favorables à la légalisation de la marijuana que ceux qui ont expérimenté cette violence, comme en Colombie et au Salvador (Asuntos del Sur, 2012). Bien que les réformes puissent être mises en œuvre contre la volonté populaire, il est plus légitime et plus efficace qu'elles bénéficient d'un large soutien populaire**. A ce propos, la COAD devrait soutenir les campagnes de sensibilisation (institutionnelle et "tout public") sur les principaux sujets des débats internationaux concernant les politiques sur la drogue - notamment les approches alternatives telles que la dépénalisation, la légalisation et la réduction des risques qui ont cours dans d'autres régions du monde. Dans ce domaine, la Commission peut jouer un rôle essentiel en faisant évoluer le débat d'une discussion reposant sur l'idéologie vers une conversation reposant sur des faits et des données hors de tout soupçon**.

La COAD pourrait aussi contribuer à appuyer les efforts de la CEDEAO et des gouvernements de la région pour évaluer et reformer leurs politiques par la réalisation d'une simple feuille de route des actions considérées comme prioritaires. Pareil document pourrait distinguer les prérogatives nationales (la collecte de données, par exemple) des sujets nécessitant plus de coopération et de coordination régionale. Ce document aiderait également l'allocation de financement, en particulier pour la santé et le traitement des usagers de drogues - largement ignorés jusqu'à présent par les « partenaires au développement ».

Cette étude a porté sur les mutations que les politiques de la drogue d'Europe et d'Amérique ont connues pour répondre aux défis posés par les drogues. Elle a mis en relief les avantages d'une approche multisectorielle privilégiant la réduction des risques et des dommages par rapport à une approche ne reposant que sur des politiques répressives. Des pays tels que la Suisse, le Portugal, la République Tchèque et les Pays-Bas ont recouru à des faits et des données fiables pour concevoir des politiques ayant minimisé les conséquences néfastes des drogues à l'intérieur de leurs frontières et leur ayant permis de développer des politiques intégrées. Le présent document a tiré les leçons de politiques ayant manqué leurs objectifs en énumérant les risques émanant d'une militarisation de la réponse au trafic de drogue, tels que la perpétuation de la violence, les défis à la gouvernance et la sécurité, les progrès de la corruption, la surpopulation carcérale, et les violations des droits de l'homme. L'étude avance que la recherche empirique et les données irréfutables doivent étayer la politique contre la drogue et que le succès des nouvelles politiques dépendra de leur formulation en consultant différents

secteurs de la société dont notamment la société civile, le secteur de la santé, les institutions chargées du maintien de l'ordre et les chercheurs. Le présent rapport montre que les commissions nationales et internationales ont joué un rôle crucial pour qu'une discussion saine et raisonnable et un débat public soient consacrés à ce thème. Elles ont également joué un important rôle de plaidoyer en faveur de nouvelles politiques. La mise en place de la Commission Ouest Africaine sur les drogues (COAD) coïncide avec un tournant. Elle a l'opportunité considérable de renforcer les efforts en cours au niveau international et régional. **La COAD peut indiquer aux instances nationales et régionales comment éviter les écueils qu'ont connu d'autres pays, notamment dans l'identification des moyens de fournir un traitement efficace et humain aux usagers de drogue, et dans la prévention de l'apparition de criminalité dans les principales zones de transit**. Enfin, **elle peut appuyer les efforts en cours pour garantir que le bien-être des citoyens demeure le principal objectif de la formulation et la mise en œuvre de politiques relatives à la drogue**.

9 BIBLIOGRAPHIE

(1988) Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, New York: United Nations.

(1993). *Council Regulation (EEC) No 303/93.* Official Journal of the European Communities.

(2000). *Report of the International Narcotics Control Board for 1999.* United Nations, p.30.

(2012). *Statement by the President of the Security Council.* New York: Unted Nations Security Council.

(2013). *Marijuana y sus derivados. (Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*. Proyecto de Ley, File 1785/12. Montevideo, Uruguay. http://www.diputados.gub.uy/informacion/pl_47IV/0708-C1785-12.htm

Alarcon Rozo, D. (2012). *Legalizar la droga, la apuesta de Guatemala*. Retrieved from http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-338193-legalizar-droga-apuesta-de-guatemala

Asare-Kyei, A. (2013). *Drug Trafficking and the Role of Civil Society in West Africa*. Retrieved from Open Society Foundation.

Bagley, B. (2013, June 5). (R. Segura, Interviewer).

Bateman, J. (2013). *Brazil Poised to Pass Harsh, Rights Violating Law*. Washington Office on Latin America.

Beckley Foundation. (2012) *Switzerland*. The Global Initiative for Drug Policy Reform. http://reformdrugpolicy.com/beckley-main-content/new-approaches/future-directions-for-drug-policy-reform/switzerland

Belgian Science Policy Office. *Do's and Don'ts in an integral and integrated drug policy.*

Bermúdez Liévano, A., & León, J. (2013). Santos comienza a aterrizar su discurso internacional sobre las drogas. *La Silla Vavia*.

Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2012). *The Limits of Latitude.* Transnational Institute & International Drug Policy Consortium.

Blickman, T., & Jelsma, M. (2009). La reforma de las politicas de drogas. Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos. *Nueva Sociedad* (N 222).

Boister, N. (2001). *Penal Aspects of the UN Drug Conventions.* London: Kluwer Law International.

Boiteux, L. (2011). *Drugs and Prisons: The repression of drugs an d the increase of the Brazilian penitentiary population*. Systems Overload – Drug laws and prisons in Latin America, Washington Office on Lating America and Transnational Institute.

Boiteux, L. et al. (2009). *Sumário Executivo – Relatório de Pesquisa 'Tráfico de Drogas e Constituição' – Projeto Pensando o Direito*. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) and Universidade de Brasília (UNB).

Cannabis: en un mes ira al senado (2013, September 10). El Pais.

Chalk, P. (2011). *The Latin American Drug Trade: Scope, Dimensions, Impact, and Response*. Rand Corporation.

Chatwin, C. (2012). *Drug Trafficking Policies in Europe.* Paper commissioned by Conflict Prevention and Peace Forum.

Chi, J., Hayatdavoudi, L., Kruszona, S., & Rowe, B. (2013). *Reducing Drug Violence in Mexico: Options for Implementing Targeted Enforcement.* The Wilson Center.

Cockayne, J. (2012). *Africa and the War on Drugs: the West African cocaine trade is not just business as usual*. African Arguments. http://africanarguments.org/2012/10/19/africa-and-the-war-on-drugs-the-west-african-cocaine-trade-is-not-just-business-as-usual-by-james-cockayne

Cockayne, J. (2013). Chasing Shadows. *The RUSI Journal* , 10-24.

Cohen, P. (1994). The case of the two Dutch drug policy commissions: An exercise in harm reduction 1968-1976. *5th International Conference on the Reduction of Drug related Harm.* Toronto.

Comision Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2009). *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma.*

Crawley, M. (2013a). *Brazil Installs 2 New UPP Units in North R*io. In Sight Crime.

Crawley, M. (2013b). *Violent Crime Increases Outside Brazil's Major Cities*. In Sight Crime.

Cruz, J. M. (2013, July 3). (R. Segura, Interviewer)

Csete, J. (2010). *From the Mountaintops: What the World Can Learn from.* New York: Open Society Foundation.

Csete, J. (2012). *A Balancing Act: Policymaking on Illicit Drugs.* New York: Open Society Foundation.

Dionne, E., & Galston, W. (2013). *The New Politics of Marijuana Legalization.* Washington: Brookings Institute.

Doggett, M. (2013) (R. Segura, Interviewer)

Domosławski, A. (2011). *Drug Policy in Portugal.* Warsaw: Open Society Foundation.

Drug Policy Alliance (n.d.a) *California*, http://www.drugpolicy.org/california/victories.

Drug Policy Alliance. (2011). *Drug Policy Alliance and Global Commission on Drug Policy June 2011 Media Report.* New York: Drug Policy Alliance.

Drug Policy Alliance. (n.d.b) *New Direction for New York: A Public Health and Safety Approach to Drug Policy.*

Easton, M. (2013, February 28). Kiwis on drugs: A blueprint for the future? *BBC News UK* .

El FA modificará el proyecto de ley sobre marijuana. (2013, April 19). *Espectador* .

EMCDDA. (2010). *Harm reduction: evidence, impacts and challenges.* Lisbon.

EMCDDA. (2011a). *2011 Annual report on the state of the drugs problem in Europe.* Lisbon.

EMCDDA. (2011b). *Drug policy profiles - Portugal.* Lisbon.

EMCDDA. (2012). *Country Overview: Czech Republic.* Lisbon.

EU Drugs Strategy 2013-20. (2012). *Official Journal of the European Union*.

European Commission. (n.d.). Civil Society Forum. Retrieved from European Commission Justice: http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/civil-society/index_en.htm

Felbab-Brown, V. (2013). *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: Concepts and practicalities.* International Drug Policy Consortium.

Fridli, J. (2003). *Harm Reduction is Human Rights*. Newsletter of the International Harm Reduction Development Program of the Open Society Institute, Volume 4, Issue 1.

Gberie, L. (2013). Book Review – Africa and the War on Drugs by Neil Carrier and Gernot Klantching. World Peace Foundation. http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/01/22/review-of-africa-and-the-war-on-drugs-by-neil-carrier-and-gernot-klantschnig

Glenny, M. (2012). Rio: the fight for the favelas. Financial Times.

Global Commission on Drug Policy. (2011). *On Drugs.*

Grund, J. and Breeksema, J. (2013). *Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*. Global Drug Policy Program. Open Society Foundation.

Gunasekara, S. (2010). *Drug Law Reform: Lessons from the New Zealand Experience.* Transnational Institute.

Hudson, A. and Taylor, A. (2010) The International Commission against Impunity in Guatemala: A new Model for International Criminal Justice Mechanisms. Journal of International Criminal Justice.

Inciardi, J. and Harrison, L. (2000). Introduction: The Concept of Harm Reduction. In Inciardi, J. and Harrison, L. (ed.) *Harm Reduction: National and International Perspectives*. London: Sage Publications.

Intercambios. (n.d.). *La Sociedad Civil presento recomendaciones a los Estados Miembros de la OEA sobre políticas de drogas*. Retrieved from Intercambios: http://www.intercambios.org.ar/sin-categoria/la-sociedad-civil-presento-recomendaciones-a-los-estados-miembros-de-la-oea-sobre-politicas-de-drogas

International Drug Policy Consortium. (2012). *Drug Policy Guide*. Edition 2. http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/docs/Guia_politicas_drogas_ENG.pdf

International Harm Reduction Association. (2010). *What is Harm Reduction? A position statement from the International Harm Reduction Association*. IHRA Briefing.

Jelsma, M. (2011). *The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future*. Working Paper Prepared for the First Meeting of the Global Commission on Drug Policies.

Junta Nacional de Drogas. (2011). *Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas 2011-2015.* Montevideo.

Kavanagh, C. (2013). Book Review – Africa and the War on Drugs by Neil Carrier and Gernot Klantching. World Peace Foundation. http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/01/15/book-review-africa-and-the-war-on-drugs-by-neil-carrier-and-gernot-klantsching

Keefer, P., Loayza, N., & Soares, R. (2008). *The Development Impact of the Illegality of Drug Trade.* The World Bank.

Kemp, W., Shaw, M., & Boutellis, A. (2013). *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?* New York: International Peace Institute.

La legalización de la marijuana: el desafío de José 'Pepé' Mujica. (2012, June 30). *Semana* .

Ledebur, K., & Youngers, C. (2013). From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia. *Stability* , 1-11.

MacPherson, D. (2001). A framework for action: A four-pillar approach to drug problems in Vancouver. City of Vancouver.

Mejia, D. (2012). The War on Drugs Under Plan Colombia. In Zedillo, E. and Wheeler, H. (eds.) Rethinking the "War on Drugs" Through the US-Mexico Prism. New Haven: Betts House (19-32).

Mejia, D. (2013, July 1). (R. Segura, Interviewer).

Monaghan, G., & Bewley-Taylor, D. (2013). *Police support for harm reduction policies and practices towards people who inject drugs.* International Drug Policy Consortium.

New Zealand Drug Foundation. (2013). Hooray for helathy drug law. http://www.drugfoundation.org.nz/media/hooray-for-healthy-drug-law

New Zealand Law Commission. (2011). *Controlling and Regulating Drugs – A Review of the Misuse of Drugs Act 1975.*

Nougier, M., & Moraes de Castro e Silva, A. (2010). *IDPC Briefing Paper Drug Control and its Consequences in Rio de Janeiro.* International Drug Policy Consortium.

Observatorio de Políticas de Drogas y Opinión Pública. (2012). *Drogas y Opinión Publica*. Asuntos del Sur.

Open Society Foundation (n.d.). *Banking on Evidence: Lessons from Successful Drug Policy Experiences in Europe*. Global Drug Policy Program.

Organization of American States. (2013). *The Drug Problem in the Americas.*

Pardo, R. (2009) Introducción: Hacia un nuevo pensamiento sobre drogas, nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos. In J.G. Tokatlian (ed.), *Drogas y Prohibición: Una vieja Guerra, un nuevo debate* (pp. 11-26).

Perez Molina, O. (2012). We have to find new solutions to Latin America's drugs nightmare. *The Guardian* .

Peterson, E. (2013) *Marijuana Legalization: Colorado and Washington State Grapple with Implementing New Laws*. Policy Mic. http://www.policymic.com/articles/22459/marijuana-legalization-colorado-and-washington-state-grapple-with-implementing-new-laws

Quintero, J. (2012). *Bogota's medical care centres for drug addicts (CAMAD).* Transnational Institute.

Rogers, S. & Ruefli, T. (2004). *Does harm reduction programming make a difference in the lives of highly marginalized, at-risk drug users?* Harm Reduction Journal, 1:7.

Rosmarin, A. & Eastwood, N. (2012. *A quiet revolution: drug decriminalisation policies in practice across the globe*. Release: Drugs, The Law & Human Rights.

Santamaría, G., & Cruz, J. M. (n.d.). The "New Wars": Democracy, Security and Cooperation in Mexico and Central America 2020. *Mexico and Central America towards 2020*, (pp. 1-31).

Shaw, M. (2006). Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan. In Budenberg, D. and Byrd, W. (eds.), *Afghanistan's Drug Industry: Structure, functioning, dynamics and implications for counter-narcotics policy* (pp. 189-223).

Smith, P. (2010). *California Governor Signs Marijuana Decriminalization Bill*. Stop the Drug War. http://stopthedrugwar.org/chronicle/2010/oct/01/california_governor_signs_mariju

Southall, A. & Healy, J. (2013). *U.S. Won't Sue to Reverse States' Legalization of Marijuana*. The New York Times.

Stevens, A. (2013). *Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets.* International Drug Policy Consortium.

Tharoor, I. (2011). *Report: The Global War on Drugs has Failed. Is It Time to Legalize?* Time World.

Thoumi, F. (1995). *Political economy and illegal drugs in Colombia.* Boulder, CP: Lynne Rienner.

Thoumi, F. (2002). *Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis*. Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 582, Cross-National Drug Policy.

Trace, M. (2013, July 15). (S. Stein, Interviewer)

United Nations Office on Drugs and Crime. (2009). *Political declaration and plan of action on internaitonal cooperation towards an integrated and balanced strategy to counter the world drug problem.* Vienna.

World Bank. (2007). *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean.*