RAPPORT 2018

Régulation

Pour un contrôle responsable des drogues

COMMISSION GLOBALE
DE POLITIQUE EN
MATIÈRE DE DROGUES

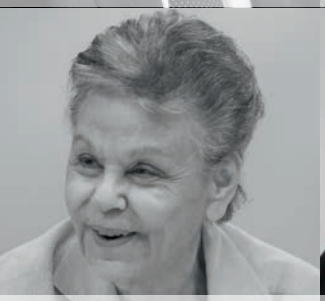
KOFI ANNAN (IN MEMORIAM)
Président de la Fondation Kofi Annan et ancien Secrétaire général des Nations unies, Ghana

JOYCE BANDA
Ancienne Présidente du Malawi

PAVEL BÉM
Ancien Maire de Prague, République tchèque

RICHARD BRANSON
Entrepreneur, philantrope, fondateur du groupe Virgin, cofondateur de The Elders, Royaume-Uni

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Ancien Président du Brésil (Président fondateur)



MARIA CATTAUI
Ancienne Secrétaire générale de la Chambre de commerce internationale, Suisse

HELEN CLARK
Ancienne Première ministre de Nouvelle-Zélande et ancienne Administratrice du PNUD

NICK CLEGG
Ancien Vice-Premier ministre du Royaume-Uni

RUTH DREIFUSS
Ancienne Présidente de la Confédération suisse et ancienne Conseillère fédérale, Suisse (Présidente)

CESAR GAVIRIA
Ancien Président de la Colombie

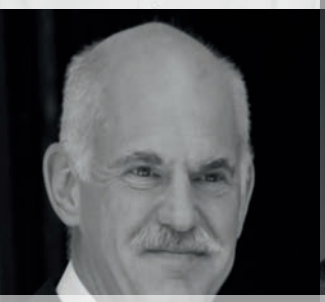
ANAND GROVER
Ancien Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la santé, Inde

MICHEL KAZATCHKINE
Ancien Directeur exécutif du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, France

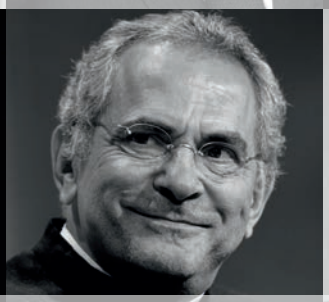
ALEKSANDER KWASNIEWSKI
Ancien Président de la Pologne

RICARDO LAGOS
Ancien Président du Chili

OLUSEGUN OBASANJO
Ancien Président du Nigéria



GEORGE PAPANDREOU
Ancien Premier ministre de la Grèce



JOSÉ RAMOS-HORTA
Ancien Président de Timor-Leste

JORGE SAMPAIO
Ancien Président du Portugal

GEORGE SHULTZ
Ancien Secrétaire d'État des États-Unis (Président honoraire)

JAVIER SOLANA
Ancien Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la politique de sécurité commune, Espagne

MARIO VARGAS LLOSA
Écrivain et intellectuel, Pérou

PAUL VOLCKER
Ancien Président de la Réserve fédérale américaine et du Conseil pour la reconstruction économique, États-Unis

ERNESTO ZEDILLO
Ancien Président du Mexique

COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES

Table des matières

Avant-propos 5

Résumé 7

Comment la régulation peut donner aux gouvernments le contrôle des drogues 11
- Évaluer les risques liés aux drogues et y répondre 11
- Gérer le risque de surcommercialisation 15
- Tirer les enseignements des erreurs commises et surveiller la mise en œuvre de la régulation 17

Difficultés de mise en œuvre de la régulation 19
- Le marché des drogues illégales alimente la corruption et la violence 19
- La régulation des drogues dans des États à faible capacité institutionnelle 20
- Une mise en œuvre prudente, progressive et fondée sur les faits avérés 24
- Du développement alternatif à des moyens d'existence durables 25
- Faire participer les populations marginalisées qui travaillent dans l'économie illégale 26

La régulation affaiblit la criminalité organisée 31
- Se concentrer sur le crime organisé 31
- Réduire les opportunités du marché illicite et affaiblir la criminalité organisée 32
- Combler le vide social actuellement occupé par les organisations criminelles 35

Moderniser le système international de contrôle des drogues 37
- Reconnaître les tensions existantes dans le régime international de contrôle des drogues 37
- Options de réforme 39
- Une gouvernance renouvelée pour améliorer le régime international de contrôle des drogues 42

Témoignages 45
- Diego Canepa : La régulation du cannabis en Uruguay 45
- Sean Berte : Corriger les erreurs de la « guerre aux drogues » 45
- Hon. Peter Dunne : La régulation des substances psychoactives en Nouvelle-Zélande 46
- Roxana Argandoña : La production de coca en Bolivie 48
- Dr Rita Annoni Manghi : La prescription médicale d'héroïne en Suisse 49
- Megan Key : D'un marché illégal au marché légal au Colorado 50

Références 53

L'emballage pour le cannabis vendu légalement en pharmacie en Uruguay, le premier pays au monde à réguler l'usage récréatif du cannabis, de la production à la consommation. © Miguel Rojo/AFP/Getty.

AVANT-PROPOS

Deux constatations ont suscité en 2011 la création de la Commission globale de politique en matière de drogues : d'abord celle d'un échec patent du système international de contrôle des drogues ainsi que des politiques nationales qui le mettent en œuvre ; ensuite, celle des conséquences négatives qui en résultent sur le plan de la santé et de la sécurité des individus et des sociétés. L'échec est aisé à démontrer. Il suffit de mesurer les effets de ces politiques à l'aune des objectifs proclamés par les trois conventions internationales sur les stupéfiants : ni l'offre de drogues n'a été réduite, ni leur usage diminué, bien au contraire ; et la montée en puissance des organisations criminelles est une triste réalité. Les effets négatifs sur la santé individuelle et publique sont devenus évidents avec la multiplication des intoxications, souvent mortelles, et surtout avec la transmission du VIH et des hépatites parmi les personnes qui s'injectent des drogues et plus largement la population ; mais c'est également le tissu social et les institutions de l'État qui subissent l'impact d'une répression ciblant les plus vulnérables, de la corruption, et d'une violence qui, dans certains pays, occasionnent plus de morts, de disparitions et de déplacements de populations que les guerres.

L'urgence de sauver des vies, de ne laisser personne sans les soins et le respect qui lui sont dus, la défense des institutions démocratiques motivent l'engagement des membres de la Commission. Originaires des cinq continents, ces personnalités considèrent de leur devoir de promouvoir un changement de cap des politiques en matière de drogues. Par la publication de ses rapports, par des prises de positions ponctuelles, par des conférences publiques et des interventions auprès d'autorités nationales ou des organisations internationales, la Commission suscite le partage d'expériences, les unes positives et d'autres tragiquement négatives ; elle contribue à la diffusion des connaissances scientifiques quant aux effets des drogues et des politiques en la matière ; elle ne cesse de plaider pour des réformes à la fois pragmatiques, rationnelles et respectueuses des droits humains.

Ces réformes ont porté des résultats positifs là où elles ont déjà été mises en oeuvre, expérimentées, évaluées, largement discutées. Cependant, elles se heurtaient, il y a encore peu, à un véritable tabou. Si certains États continuent à les rejeter, elles sont progressivement adoptées, sous une forme ou sous une autre, dans un nombre croissant d'États.

C'est ainsi que les mesures de santé publique ont largement apporté la preuve de leur efficacité dans la lutte contre les épidémies du sida et des hépatites, dans la réduction des cas d'overdoses, l'amélioration de la santé et de la situation sociale des personnes dépendantes, la responsabilisation des consommatrices et consommateurs de drogues. La réduction des risques devient peu à peu le maître-mot des politiques nationales de santé, même si ce principe peine à trouver sa place dans le régime international de contrôle des drogues à cause de la résistance d'États qui préfèrent miser, malgré les échecs, sur les interdits et la poursuite d'une illusion : une société sans drogue.

La pénalisation de la consommation de substances illégales et de leur possession pour un usage personnel est de plus en plus reconnue comme un obstacle à l'efficacité des politiques de santé publique ; en outre, elle mine la crédibilité de l'État de droit et alimente préjugés, stigmatisations et discriminations d'individus et de communautés. Pourquoi punir des personnes qui ne nuisent pas à autrui – même si elles prennent des risques pour elles-mêmes – au risque d'aboutir à des situations carcérales ingérables et inhumaines ? Pourquoi faire peser sur des personnes condamnées le fardeau d'un casier judiciaire ? Une allocation raisonnable des ressources publiques n'appelle-t-elle pas une réflexion sur le coût d'une politique répressive de la consommation ? Ces questions interpellent de plus en plus de sociétés et d'autorités, les conduisant à renoncer de poursuivre les consommatrices et consommateurs de drogues et même à dépénaliser la consommation et la possession de substances destinées à l'usage personnel.

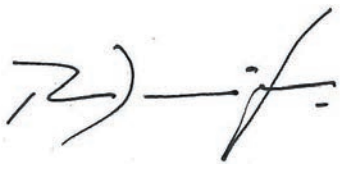
Quant aux acteurs non-violents du bas de la pyramide des activités délictueuses en relation avec la production, le transit, la vente de substances psycho-actives illégales, les peines qu'ils encourent apparaissent de plus en plus comme totalement disproportionnées : certains risquent la peine de mort ou des durées d'incarcération supérieures à celles prononcées pour des crimes attentant à la vie et à l'intégrité corporelle des victimes ; les circonstances atténuantes et impasses existentielles, économiques et sociales, qui ont conduit à la commission de ces délits, ne viennent pas diminuer la rigueur des sentences. Le respect des droits humains, le développement et la cohésion sociale exigent des peines proportionnelles, des peines alternatives ou l'amnistie, lorsque des mesures économiques et politiques donnent à ces petits délinquants d'autres perspectives que celles qu'offrent des activités liées aux drogues.

Une des conséquences néfastes du système international de contrôle des drogues – et de son double paradigme de prohibition et de punition – est clairement apparue au cours de ces dernières années, l'absence d'accès de la très large majorité de la population mondiale à des médicaments qui figurent à la fois parmi les médicaments essentiels et parmi les substances psycho-actives illégales: anesthésiques et analgésiques. Un «dégât collatéral» de plus de la «guerre contre la drogue», pour reprendre l'expression qui fait florès depuis plus 40 ans, une «conséquence inattendue» des conventions internationales sur les stupéfiants pour utiliser les termes de l'ONUDC.

Or, les conventions internationales – et même la plus répressive, la dernière, adoptée en 1988 - n'empêchent pas un État de mettre en oeuvre les mesures qu'il juge nécessaires en matière de santé publique et d'accès aux médicaments sous contrôle, de dépénaliser la consommation et d'instaurer des alternatives à la punition de délits mineurs, selon «ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique».

L'édifice du régime international de contrôle continue cependant de reposer sur une prémisse: la prohibition de toute utilisation de drogues à d'autres fins que médicales ou scientifiques, et donc l'interdiction de les produire, de les échanger, de les transporter, de les vendre, de les acheter, etc.... Or, une demande existe et si elle n'est pas satisfaite par des voies légales elle l'est par le marché noir. La prohibition a en effet conduit à la prise de contrôle de toute la chaîne de la drogue par des organisations criminelles. Toutes les régions du monde en subissent, sous une forme ou une autre, des conséquences négatives : violence pour la conquête de zones de production, de routes de transit et de marchés ; corruption et complicité d'organes d'État ; blanchiment de l'argent de la drogue impactant l'économie légale et le fonctionnement démocratique. Face à des multinationales du crime, la collaboration des États est nécessaire.

Cependant, une question fondamentale n'est encore que très rarement posée en ce qui concerne les drogues. Qui doit assumer le contrôle du marché de ces substances qui présentent un risque sérieux pour la santé : l'État ou le crime organisé ? Nous sommes persuadés que la seule réponse responsable aux problèmes que posent les drogues aux individus et aux sociétés est de réguler leur marché, d'édicter des règles modulées selon leur dangerosité, d'en surveiller et d'en imposer le respect. Cela se fait pour les aliments, les substances psycho-actives légales, les produits chimiques, les médicaments, les isotopes et tant d'autres produits ou comportements qui recèlent des risques. Ce rapport montre que la régulation des drogues est également possible. Il montre qu'elle est nécessaire. Il rappelle surtout que si le chemin d'une révision des conventions internationales est encore long, **aucune convention internationale ne libère les États de leurs obligations envers leur population, celles de protéger leur vie, leur santé, leur dignité, de garantir l'égalité des droits en l'absence de toute discrimination.**



Ruth Dreifuss
Ancienne Présidente de la Conféderation Suisse

En souvenir reconnaissant des membres décédés de la Commission globale de politique en matière de drogues : Kofi Annan (1938-2018), Asma Jahangir (1952-2018), Thorvald Stoltenberg (1931-2018), John C. Whitehead (1922-2015), et Carlos Fuentes (1928-2012).

RÉSUMÉ

La régulation légale des drogues est en train de passer rapidement de la théorie à la pratique. Bien qu'elle soit un élément crucial des réformes à entreprendre si l'on souhaite réduire les préjudices causés par la prohibition et le marché illicite des drogues, la régulation demeure un point particulièrement épineux du débat public et politique. Pour avancer, il faudra nécessairement prendre en compte l'inquiétude légitime du public autour de la mise en œuvre de la régulation et de ses répercussions, ainsi que l'opposition politique et l'inertie des institutions.

La régulation et la gestion des produits et des comportements à risque s'inscrivent dans le monde entier parmi les fonctions premières des pouvoirs publics. C'est une règle que l'on retrouve dans tous les domaines de la politique et du droit – sauf celui des drogues. La régulation appréhende la réalité du risque dans notre vie individuelle et collective, elle est omniprésente: il y a celle relative à la sécurité des produits, qui impose que les matelas soient ignifuges; celle des produits alimentaires, qui exige la présence sur les emballages d'une « date limite de vente» ; celle qui définit quels véhicules sont autorisés à circuler, à quelle vitesse, en quels endroits, etc.

Le présent rapport se fonde sur le fait avéré que plus de 250 millions de personnes s'exposent à des risques parce qu'elles consomment des drogues prohibées[1]. Accepter cette réalité et mettre en place une stratégie de régulation efficace ne revient pas à se montrer défaitiste ni à cautionner la consommation de drogues. C'est s'inscrire dans une approche responsable, fondée sur les faits avérés, qui appréhende le monde tel qu'il est, par opposition aux tentatives de créer « un monde sans drogues » qui sont guidées par l'idéologie et finalement contreproductives.

Nous allons passer en revue les questions-clés qui, selon l'expérience de la Commission, sont devenues des écueils particuliers au dialogue public sur la régulation. En abordant ces questions de front, le présent rapport entend stimuler le débat pour avancer vers une réforme plus nécessaire et urgente.

1. Comment la régulation peut donner aux gouvernments le contrôle des drogues

Nous nous pencherons dans la première partie sur la nature, la portée et l'impact de l'approche de la régulation. Nous réfuterons les méprises et les idées reçues qui dominent par un compte-rendu cohérent de ce que peut signifier la régulation des drogues dans un contexte réel, à partir de la théorie et de la pratique des règlementations existantes pour les drogues déjà légales et les autres produits et comportements à risque. Nous nous attarderons notamment sur la réduction des risques liées à la surcommercialisation, en tirant les enseignements des erreurs commises dans le passé avec l'alcool, le tabac et les opiacés sur ordonnance.

Les drogues actuellement prohibées doivent être régulées. Le processus de régulation doit être prudent, progressif et fondé sur les faits avérés, toujours guidé par les principes de protection et de promotion des droits humains, de la santé publique, du développement durable, de la paix et de la sécurité. L'élaboration et la mise en œuvre de la régulation des marchés doit faire intervenir les secteurs spécialisés de la société civile et les communautés les plus frappées par l'approche punitive, notamment les consommateurs de drogues, les jeunes et les acteurs subalternes et non-violents du marché illégal. Il faudra se montrer particulièrement attentif aux tensions qui existent entre les intérêts en matière de santé publique et commerciaux, et mettre à profit les enseignements tirés des marchés de substances légales potentiellement dangereuses pour limiter la menace de surcommercialisation. Toute régulation mise en œuvre doit s'accompagner d'un suivi et d'une évaluation scientifiques pluridisciplinaires qui permettent de juger de son efficacité et de réagir aux effets négatifs imprévus.

Les décideurs politiques doivent collecter les données sur la régulation légale des drogues et engager des processus de participation nationale à l'élaboration des réformes. Il importe aux dirigeants politiques, à tous les niveaux, d'organiser des débats publics, si nécessaire à l'échelon national, sur les grandes questions sociétales, et notamment sur la régulation légale responsable des drogues aujourd'hui prohibées. Les administrations publiques nationales et locales ont le devoir de récolter des données, de les analyser et de comparer les aspects sociaux, économiques et environnementaux de la prohibition et de la régulation. Elles doivent ensuite présenter ces données à leurs électeurs et engager des processus de participation nationale, afin de débattre des faits et des options en présence et de prendre en compte les recommandations des citoyens pour des modèles de régulation adaptés aux contextes local et national.

2. Difficultés de mise en œuvre de la régulation

Dans la deuxième partie, nous traiterons des implications de la transition vers des marchés régulés, notamment pour les pays en développement ou ceux dont les institutions sont fragiles. C'est un aspect important mais trop rarement évoqué du débat mondial – historiquement dominé par les points de vue et les intérêts des économies développées. Il y sera aussi question des façons de protéger et de favoriser les intérêts et le bien-être des millions de personnes qui participent aujourd'hui à l'économie illégale des drogues, lorsque la transition vers des marchés régulés est effectuée.

Les États doivent introduire des projets pilotes de régulation des drogues, par un processus graduel, en commençant par les moins puissantes. Il échoit à chaque pays de trouver des voies de régulation adaptées à son contexte et à ses contraintes, ainsi qu'à ses cadres institutionnel, social et culturel. On ne doit pas considérer les institutions fragiles ou les économies à revenu faible ou moyen comme des obstacles à la mise en œuvre prudente de la régulation. En réduisant l'effet corrosif du commerce illégal, la régulation des marchés des drogues peut favoriser le développement et créer des opportunités de renforcement des institutions. Pour la régulation légale, la priorité doit être donnée aux substances à plus forte prévalence de consommation dans le contexte national, aux drogues extraites de plantes telles que le cannabis, la feuille de coca ou l'opium, ou aux substances dont la consommation est liée à l'histoire, la tradition ou l'héritage culturel d'une région ou d'un pays.

En instaurant une régulation légale des marchés des drogues, les décideurs politiques ne doivent pas laisser pour compte les personnes et les communautés les plus affectées par la prohibition. Dans toute transition vers la production, le commerce et la distribution régulés des drogues, la priorité doit être accordée aux intérêts des communautés et des individus impliqués dans des activités illégales non-violentes à cause de la pauvreté, de la marginalisation ou de l'absence d'opportunités, et à ceux subissant le plus fort impact négatif des actions répressives actuelles.

3. La régulation peut affaiblir la criminalité organisée

En lien avec la question du développement, la troisième partie se penche sur les effets de la régulation sur le crime organisé. On y abordera la question des autres activités illégales, puisque même si l'on retire les marchés des drogues illégales aux groupes organisés, ces derniers déplaceront simplement leurs efforts illicites vers d'autres formes de criminalité. Comment tirer le meilleur parti des occasions qu'offrira la régulation pour affronter la criminalité organisée et comment cela s'inscrira-t-il dans l'objectif plus général du développement durable ?

Les États doivent optimiser les occasions de développement qu'offre la régulation des marchés des drogues. Cela suppose de redistribuer les ressources pour atténuer les changements prévisibles dans l'activité des organisations criminelles. Les pouvoirs publics doivent mettre en place les mécanismes institutionnels contre le blanchiment d'argent, la corruption et la criminalité transnationale dans le cadre de démarches plus générales de renforcement de l'État de droit, de réforme des pratiques de répression et de renforcement de la capacité institutionnelle. Les organisations criminelles étant déjà impliquées dans d'autres activités que le trafic de drogues, le déplacement potentiel de leurs activités vers d'autres formes de criminalité ne doit pas être surestimé. Néanmoins, la régulation promet de miner sensiblement la puissance et l'influence des organisations criminelles, et de libérer les ressources pour s'attaquer à leurs causes profondes et à d'autres formes de criminalité.

4. Moderniser le système international de contrôle des drogues

La dernière partie passe en revue les options pour moderniser un système international des drogues aujourd'hui obsolète et dysfonctionnel – en particulier des trois traités de l'ONU sur le contrôle des drogues et les institutions associées, qui formalisent le modèle prohibitionniste au sein de la régulation et du droit international depuis 60 ans. Les conflits existant entre la volonté des États d'envisager la régulation et l'engagement à maintenir la prohibition auquel ces traités les soumettent sont devenus la pierre de touche d'une polarisation croissante des opinions. Comment trancher ce nœud gordien et tracer une voie menant à un cadre plus souple de contrôle des drogues, vraiment adapté aux réalités du monde moderne ?

Les États membres de l'ONU doivent envisager d'urgence les différentes options de modernisation du régime international actuel de contrôle des drogues, de façon à répondre aux besoins de toutes les personnes concernées par la politique en matière de drogues. Les États membres, la société civile et la communauté scientifique doivent engager des dialogues formels et informels dans de grands forums multilatéraux pour défricher la voie qui mènera aux réformes et rapprochera le monde de l'objectif proclamé par les conventions sur les drogues de protéger « la santé physique et morale de l'humanité ». Si l'on souhaite que le cadre international de contrôle des drogues soit efficace, il devra tourner le dos au paradigme répressif actuel et refléter plus fidèlement l'accent placé sur la santé, les droits humains et le développement durable. Il est essentiel que les réformes introduisent la possibilité pour les États membres de règlementer les drogues. En attendant que cela soit le cas, les États membres acquis à l'idée de réforme pourront envisager certaines options permettant d'avancer dans ce sens à l'échelon intérieur et international sans trahir les principales clauses de la charte de l'ONU – conscients que le dialogue et l'action collective constituent la méthode la plus constructive.

Le secrétaire général de l'ONU doit prendre l'initiative d'une réforme de la gouvernance du régime international du contrôle des drogues. Cette réforme doit avoir pour objectif de mieux utiliser les mécanismes internationaux existants pour protéger les droits humains et la santé publique, promouvoir le développement durable et s'attaquer de manière efficace à la corruption, au blanchiment d'argent et au crime organisé.

Manifestation pour la régulation du cannabis à usage récréatif devant le palais législatif à Montevideo, Uruguay.
La loi est passée en 2013 et les premières ventes ont eu lieu en 2017. © Pablo Porciuncula/Getty.

La régulation des drogues – souvent imaginée à tort comme une libéralisation incontrôlée – doit se comprendre comme une gestion responsable des risques par les pouvoirs publics. Elle retire le contrôle des drogues aux marchés illicites non régulés pour le confier aux organismes publics compétents. Il ne peut y avoir de méthode unique pour ce passage de la prohibition à la régulation légale : à chaque pays et à chaque juridiction de concevoir une stratégie adaptée à son cas. Et certaines questions cruciales demeurent, comme la bonne façon de veiller à ce que les considérations de santé publique et de sécurité collective l'emportent sur celles de profit privé lorsque les marchés ne sont plus prohibés.

La régulation et la gestion des produits et des comportements à risque s'inscrivent dans le monde entier parmi les fonctions premières des pouvoirs publics. C'est une règle que l'on retrouve dans tous les domaines de la politique et du droit – sauf celui des drogues. La régulation appréhende la réalité du risque dans notre vie individuelle et collective, elle est omniprésente : il y a celle relative à la sécurité des produits qui impose que les matelas soient ignifuges, celle des produits alimentaires qui exige la présence sur les emballages d'une « date limite de vente », celle qui définit quels véhicules sont autorisés à circuler, à quelle vitesse, en quels endroits, etc.

Le présent rapport se fonde sur le fait avéré que plus de 250 millions de personnes dans le monde sont à l'heure actuelle en situation de risque parce qu'elles consomment des drogues aujourd'hui prohibées . Accepter cette réalité et mettre en place une stratégie de régulation efficace ne revient pas à se montrer défaitiste ni à cautionner la consommation de drogues. C'est s'inscrire dans une approche responsable, fondée sur les faits avérés, qui appréhende le monde tel qu'il est, par opposition aux tentatives de créer « un monde sans drogues » qui sont guidées par l'idéologie et finalement contreproductives.

La régulation s'applique à tous les éléments d'un marché légal des drogues : l'homologation des producteurs et la sécurité des produits ; le prix, la puissance, la présentation et la préparation des produits ; l'homologation, la sélection et la formation des vendeurs. Les points de vente peuvent être régulés, notamment leur emplacement, leur apparence et leurs horaires, ainsi que les activités de commercialisation, de publicité, de stratégie de marque et de promotion des drogues. On peut aussi règlementer l'accès et la disponibilité, bien évidemment en termes de contrôle de l'âge, mais aussi éventuellement avec des dispositifs d'autorisation des acheteurs ou d'adhésion à un club, ou encore de vente sur ordonnance. Aucun de ces outils de régulation, ni la spécialisation collective des régulateurs et des organismes qui les appuient, n'est disponible lorsque les marchés sont aux mains de criminels.

Évaluer les risques liés aux drogues et y répondre

Réguler les drogues, c'est appliquer les principes et les outils de régulation, que l'on applique habituellement à tous les autres risques, à un ensemble de produits et d'activités dont le contrôle était, jusqu'à présent, tout entier aux mains de l'économie criminelle. Ainsi considérée, la régulation légale pour les adultes de l'accès et de la consommation de certaines drogues n'est pas radicale ni impensable, mais au contraire évidente et normale. En termes de santé publique, si on la compare à la législation concernant d'autres comportements à risque – sports de l'extrême, régimes alimentaires insalubres ou pratiques sexuelles à risque – c'est bien la prohibition punitive des drogues, pas la régulation, qui paraît « radicale ». S'il faut réguler les drogues, ce n'est pas parce qu'elles sont inoffensives, mais bien parce qu'elles sont dangereuses.

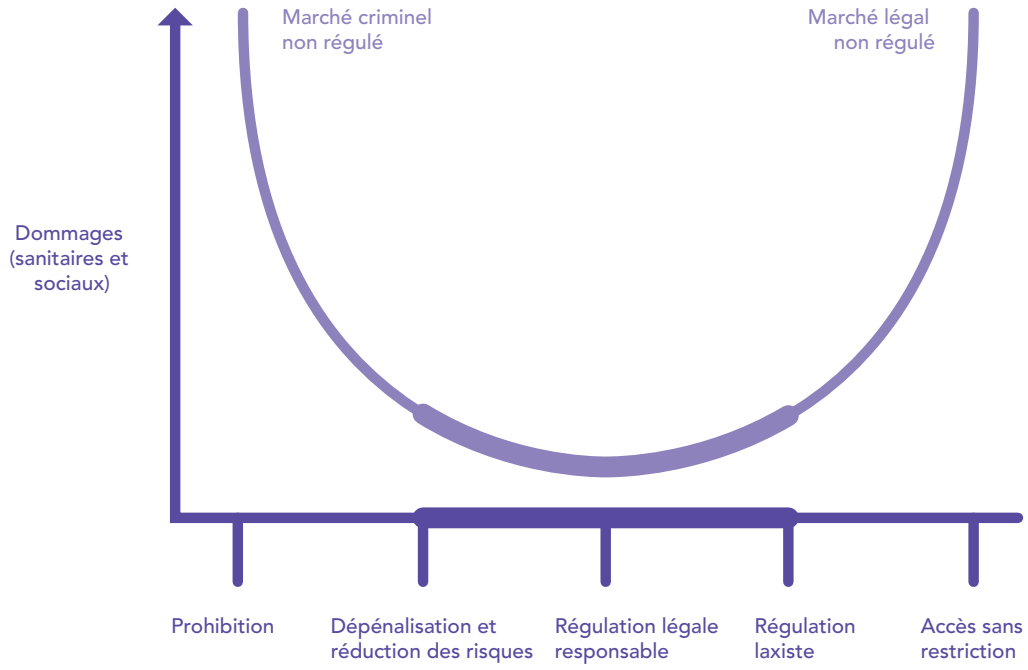
Les risques associés aux différentes drogues et à leurs modes de consommation sont extrêmement variables. Ils peuvent aller de négligeables à graves. Or, quel que soit le niveau de risque que présente en soi une drogue, il est invariablement exacerbé, parfois de façon spectaculaire, lorsque celle-ci est produite, vendue et consommée dans un milieu illégal non régulé. Certaines drogues dont la puissance est inconnue se vendent sans contrôle de qualité, souvent de façon abusive ou coupées avec des additifs toxiques et des produits de charge , et sans la moindre information élémentaire concernant le contenu ou les dangers, ni la moindre instruction relative à la sécurité. Ces risques découlent directement de la prohibition. Lorsque des pouvoirs publics responsables et des organismes de régulation reprendront le contrôle de ce marché, on pourra alors sensiblement les réduire.

« Il faut légaliser toutes les drogues…
Depuis 30 ans, [la guerre aux drogues] n'a cessé de croître, croître et croître encore, entraînant chaque jour plus de problèmes, chaque jour plus de violence, chaque jour plus de militarisation. Tout cela n'a pas détourné les gens des drogues. »

Jorge Batlle, ancien président de l'Uruguay, 2001

La régulation efficace du marché suppose que l'on établisse des règles et des paramètres sur ce qui est permis, puis de veiller à leur respect. Toute activité sortant du cadre de ces paramètres, comme la vente aux enfants ou l'inexactitude des informations figurant sur l'emballage, demeurerait prohibée et susceptible de sanctions adaptées. Ainsi comprise, la régulation est très différente de l'idée reçue selon laquelle la légalisation des drogues serait synonyme de relâchement du contrôle et de libéralisation du marché. La légalisation est un processus – celui par lequel on rend légale une chose qui ne l'était pas. La régulation, la régulation légale ou un marché légalement régulé sont l'aboutissement de ce processus : un système de règles régissant la production, l'offre et la consommation de drogues. La régulation place sous contrôle de l'État un secteur du marché qui y échappait totalement. Elle définit clairement le rôle des organismes d'application en matière de surveillance du respect du nouveau cadre règlementaire, quel qu'il soit.

Figure 1 : La régulation réduit les dommages sanitaires et sociaux



La figure 1 résume les arguments favorables à la régulation. Le spectre des options de régulation va d'un extrême à l'autre : d'un côté, un marché véritablement non-régulé – le marché criminel du régime de prohibition ; de l'autre, le marché légal, librement commercialisé sans aucune contrainte[4]. Dans les deux cas, la motivation première est le profit, et aucun ne se soucie des conséquences en termes de dommages pour la santé et la société. Entre ces deux extrêmes, un niveau idéal de régulation par l'État peut obtenir un minimum de dommages et un maximum d'avantages. On peut donc raisonnablement considérer que la régulation stricte par l'État constitue la position pragmatique, modérée.

Même lorsque la légalisation est acquise, il reste de multiples façons de réguler le marché, comme le montre la figure 1. Le dialogue international sur la question des drogues est en train de basculer de la question de «si» la régulation est souhaitable à celle de « quand » elle aura lieu. Ce progrès bienvenu ne met pas seulement l'accent sur la nécessité d'étudier des options de régulation des drogues aujourd'hui illégales, il souligne celle de revoir et d'améliorer la régulation de l'alcool, du tabac et de certaines autres drogues légales. Ces démarches parallèles ne sont pas incohérentes entre elles, leurs objectifs sont les mêmes, mais elles n'ont pas le même point de départ.

Il sera nécessaire que les contours précis des modèles de régulation soient déterminés par les milieux économique, politique et culturel locaux. Les différentes drogues réclameront aussi des méthodes différentes. Les drogues à plus haut risque justifient incontestablement un niveau plus élevé d'intervention publique sur les marchés et de plus strictes restrictions. L'héroïne injectable, par exemple, serait soumise à un contrôle beaucoup plus rigoureux, suivant un modèle d'ordonnances médicales, que les marchés légaux moins restrictifs du cannabis. La capacité de faire varier l'intensité des contrôles règlementaires permet de créer un « gradient risque-disponibilité » en fonction duquel la disponibilité des drogues décroîtrait à mesure que leur niveau de risque augmente (figure 2).

Figure 2 : La régulation peut contribuer à trouver un équilibre entre l'offre des substances et les risques qu'elles posent

Ce gradient règlementaire de risque/disponibilité peut appuyer les objectifs de santé publique à plus long terme en décourageant progressivement la consommation plus risquée et en encourageant les comportements moins risqués. Cette logique a, par exemple, permis de décourager la consommation des alcools forts en indexant le niveau de taxation à celui du taux d'alcool. Avec le temps, ce type de méthode peut favoriser des normes sociales de consommation plus responsable et moins nocive. Les marchés de drogues illégales, en revanche, sont mus par des processus économiques qui encouragent la production et l'offre de drogues et de préparations plus puissantes et plus rentables. Une régulation efficace peut contribuer à progressivement inverser cette dynamique.

Il ne faut donc pas percevoir l'offre légale régulée comme conduisant inévitablement à la disponibilité accrue des drogues, mais plutôt comme donnant aux autorités responsables la maîtrise de l'éventail des drogues disponibles, ainsi que celle de fixer de quelle manière et dans quels lieux on peut y avoir accès. Maintenir la prohibition des plus puissantes et des plus dangereuses des drogues – comme les opiacés de synthèse tels que le carfentanyl, qui peut être mortel aux plus infimes dosages – sera un impératif de santé, justifiable de surcroît par la disponibilité d'alternatives moins fortes et dangereuses. Même lorsque la prohibition sera maintenue sur certains produits particulièrement dangereux, des méthodes de réduction des risques et de dépénalisation seront nécessaires pour les personnes qui choisiraient de continuer à les consommer.

La prévention et la réduction de la demande sont aussi des éléments importants d'une approche de réduction des risques, notamment lorsqu'il s'agit d'enfants et de jeunes. L'idée que la régulation des drogues à risque puisse soutenir la prévention peut paraître contraire à l'intuition. Mais elle devient beaucoup plus évidente lorsqu'on prend le cas d'un modèle strictement régulé et réservé aux adultes reposant sur le principe de gestion pragmatique du risque. Passer de la vente non régulée dans la rue à la disponibilité strictement contrôlée, en veillant sur l'âge, peut soutenir les efforts de prévention auprès des jeunes. Cette transition peut se renforcer en réaffectant, au moins en partie, les moyens actuellement consacrés à la répression contreproductive à des programmes éprouvés de prévention et d'éducation.

Il existe au moins cinq modèles élémentaires possibles de régulation de l'offre et de la disponibilité des drogues[5], et tous ont été appliqués à des produits existants :

L'ordonnance médicale : les plus dangereuses des drogues (que ce soit en termes de toxicologie ou de potentiel de dépendance) peuvent être prescrites par du personnel médical professionnel qualifié aux personnes en situation de dépendance aux drogues. Plusieurs niveaux de régulation peuvent être mis en place selon les besoins. Les cliniques de jour pour la distribution contrôlée d'héroïne que l'on voit en Suisse sont un exemple probant de cette méthode[6].

Les risques associées à la vente illégale de stupéfiants (ci-dessus, © Alan Betson/The Irish Times), comparées à la sécurité de la vente régulée dans un magasin spécialisé comme le Calaveras Little Trees Dispensary en Californie (ci-contre).

Calaveras Little Trees, un dispensaire de cannabis en Californie. © Jeremy Carlson.

Le pharmacien spécialiste : Le pharmacien, ou un professionnel aux niveaux de formation et d'autorisation équivalents, joue le rôle de gardien de la vente au détail de drogues sans ordonnance. Des mesures de contrôle supplémentaires, comme la délivrance d'un permis aux acheteurs ou le rationnement de la vente, peuvent aussi être mises en œuvre. C'est l'un des modèles adoptés par l'Uruguay pour la vente au détail de cannabis[7].

La vente au détail avec licence : Des points de vente détenteurs d'une licence offrent des drogues peu dangereuses en respectant certaines conditions strictes, dont le contrôle des prix, de la commercialisation, de la vente aux mineurs et des mentions obligatoires en matière de santé et de sécurité figurant sur l'emballage du produit. C'est le modèle que suivent actuellement les boutiques de vente au détail de cannabis au Canada[8]. On trouve parmi des exemples plus souples de ce modèle les magasins sous licence de vente à emporter, les bureaux de tabac ou les ventes en pharmacie ou en droguerie.

Les débits détenteurs d'une licence : Similaires aux pubs, aux bars ou aux « coffee shops » pour le cannabis, des débits sous licence vendent des drogues peu dangereuses pour une consommation sur place, dans le respect de strictes conditions d'octroi de licence similaires à celles qui s'appliquent à la vente au détail sous licence, mais supposant davantage de responsabilités pour les vendeurs et les gérants des établissements.

La vente au détail sans licence : Les drogues dont les risques sont suffisamment faibles, comme le café et les infusions de coca, ne requièrent pratiquement pas de licence, la réglementation ne se souciant que de veiller à la qualité de la production et au respect des normes commerciales.

« La réduction des risques ne se limite pas à la dépénalisation. Pour vraiment s'attaquer aux dommages et les faire baisser, il faudrait que le cannabis soit testé, tracé et soumis à l'impôt. Il faut en tester la puissance, les moisissures, les solvants résiduels, les pesticides et d'autres contaminants pour s'assurer que sa consommation soit sans danger. Il faut tracer le cannabis pour qu'il soit facilement identifiable et puisse être rappeler en cas de contamination. Il faut le taxer, afin de lever les fonds nécesaires pour répondre au coût social du cannabis : prévention auprès des jeunes, traitement et prévention de la consommation problématique et campagnes d'éducation publique."

Barbara Brohl, ancienne directrice générale des Impôts du Colorado, 2016

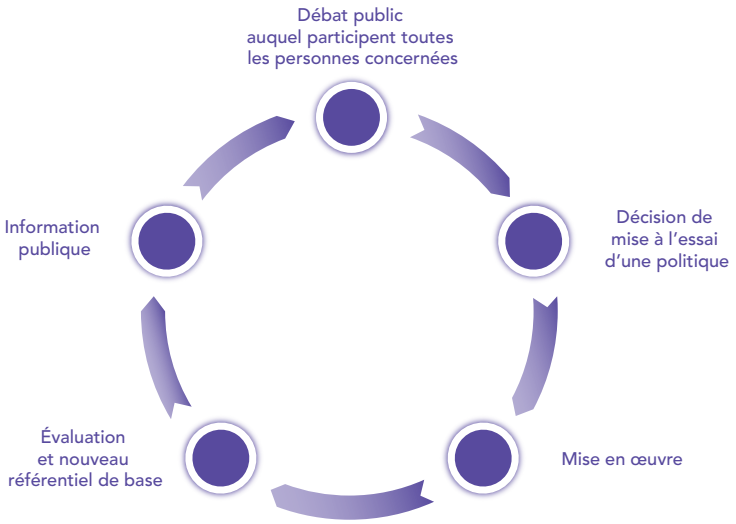
Gérer le risque de surcommercialisation

Au moment de concevoir un cadre règlementaire adapté aux drogues, il est crucial de chercher à équilibrer les profondes tensions entre les intérêts de la santé publique (modérer la consommation de drogues à risque et réduire les risques pour la santé) et ceux des entités commerciales vendant les drogues (atteindre les ventes et les profits les plus élévés).

Évidemment, il est préférable d'avoir affaire à des sociétés légales payant leurs impôts et juridiquement responsables plutôt qu'à des groupes criminels organisés ne rendant compte de rien à personne. Toutefois, dans un marché légal, les entreprises font directement la promotion de leurs produits auprès de leurs clients, chose que la criminalité organisée ne peut pas faire. Le risque de voir une mise en marché axée sur le profit aboutir à une commercialisation agressive des drogues rendues légales – semblable à la façon dont l'alcool, le tabac et les opiacés légaux ont pu être commercialisés– a suscité la crainte d'une augmentation incontrôlée de la consommation et des risques sanitaires associés. La réponse à cette inquiétude doit être de

veiller à concevoir des règlementations prenant ce risque en compte plutôt que de renoncer à la réforme dans son ensemble[9]. Les premières indications venant de la régulation du cannabis à vocation commerciale aux États-Unis laissent supposer que si certains enseignements restent à tirer, les prédictions funestes de certains adversaires de la réforme ne se sont pas concrétisées, et les résultats ont été positifs[10].

Figure 3 : L'élaboration des politiques publiques



Il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'à exclure les entreprises à but lucratif des marchés, car celles-ci pourront profiter des innovations et des gains d'efficience qui vont de pair avec la concurrence et l'entrepreneuriat. Mais il sera important de mettre en place des structures de contrôle soutenues par des cadres règlementaires à même de prévenir la commercialisation effrénée et la mise en marché sans règles. Dans le cas de l'alcool et du tabac, et plus récemment aux États-Unis celui des opiacés délivrés sur ordonnance, cette surcommercialisation a causé des préjudices importants à la santé publique mondiale.

Certains modèles alternatifs de marché ont été proposés ou testés, et notamment :

Le contrôle total ou partiel du marché par un monopole d'État
Le modèle du monopole d'État sur l'offre d'alcool est courant dans les pays scandinaves (Systembolaget en Suède, Alko en Finlande, Vínbúð en Islande, Vinmonopolet en Norvège), ainsi que dans la plupart des provinces du Canada, dont un grand nombre sont en train d'adopter ce modèle pour l'offre de cannabis légal[11]. En Uruguay, l'État est l'unique acheteur de la production de cannabis sous licence et l'unique fournisseur pour la vente exclusive sous licence en pharmacie. Au Canada comme en Uruguay, le cannabis est vendu dans un emballage sans marque comportant des informations standard sur le produit et des avertissements de caractères sanitaires.

Limiter le marché de certaines drogues extraites de plantes à la culture individuelle et au partage non lucratif
C'est par exemple le modèle de régulation du cannabis dit «*give and grow*» (donner et cultiver) mis en place aux États-Unis dans le district de Columbia[12] et dans le Vermont[13].

Modèle du club d'adhérents à but non-lucratif
Les « cannabis social clubs » espagnols ont créé un modèle dans lequel le cannabis se cultive et s'échange entre adultes dans un milieu contrôlé et sans but lucratif[14]. D'autres

pays ont ensuite adopté ce modèle, notamment la Belgique et l'Uruguay (parallèlement aux options de culture à domicile et de vente au détail sous licence dans le cas de ce dernier).

Limiter la taille des entreprises autorisées à participer à un marché afin d'éviter un abus de position dominante et un lobbying puissant.

Restreindre l'accès des marchés aux structures à but non-lucratif ou aux entreprises de l'économie sociale et solidaire
De nombreux pays sont dotés de structures juridiques permettant aux entreprises de mener leur activité sans but lucratif, ou en inscrivant dans leur statut juridique le service des intérêts de la collectivité, des travailleurs ou de l'environnement, en plus de créer des profits[15].

Tirer les enseignements des erreurs commises et surveiller la mise en œuvre de la régulation

Les contrôles règlementaires qui se généralisent face aux graves risques associés au tabagisme de longue durée montrent la voie à suivre pour la régulation des drogues aujourd'hui prohibées. Combinés avec de l'éducation à la santé publique, ces contrôles sur les prix, l'emballage, la commercialisation et la disponibilité – énoncés dans la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac (FCTC selon les initiales en anglais)[16] – ont réussi à faire reculer la consommation nocive de tabac dans de nombreux pays. On notera avec intérêt que cette réussite n'a pas réclamé que l'on prive les producteurs ou les vendeurs de tabac de tout accès légal au marché, ni que l'on criminalise les consommateurs. Le pragmatisme règlementaire de la FCTC tranche très nettement avec les éléments prohibitionnistes des trois conventions de l'ONU sur les drogues. Ces dernières jouissent d'un niveau comparable de soutien des États membres mais incarnent une attitude radicalement différente envers la consommation de drogues illégales, fondée sur l'idéologie plutôt que sur une quelconque preuve d'efficacité.

Les décideurs politiques qui élaborent de nouveaux modèles de régulation voient s'offrir l'occasion rare d'avancer en évitant les erreurs du passé. Le progrès doit se nourrir d'expérimentation avisée, d'évaluations et d'une volonté de montrer de la souplesse et de l'intelligence face aux réussites comme aux échecs. Toute politique innovante comporte une part de risque et d'imprévisibilité. Considérant les enjeux, il est préférable de suivre une approche prudente et progressive, quitte à pécher par excès de rigueur, plutôt que de revenir en arrière, et cela dans un climat politique marqué par des groupes d'intérêts influents.

> « Il faut que nous envisagions la régulation et l'éducation du public plutôt que la suppression totale des drogues qui, on le sait, ne fonctionnera pas. Les mesures prises pour faire reculer la consommation de tabac (une addiction à la fois très puissante et très nocive) montrent ce qui est possible. C'est la régulation et l'éducation, pas la menace de la prison, qui ont fait baisser le nombre des fumeurs dans de nombreux pays. La hausse des taxes, les restrictions à la vente et les campagnes anti-tabac efficaces ont donné les bons résultats. »
>
> Kofi Annan, membre de la Commission globale de politique en matière de drogues, 2016

Il faudra souvent trouver un équilibre délicat entre les intérêts des différentes parties, entre les objectifs à court, moyen et long terme et entre priorités concurrentes. Le contrôle sur les prix et la taxation, par exemple, peut servir à dissuader ou favoriser la consommation de certains

produits plutôt que d'autres. Pourtant, la régulation du tabac a montré que l'augmentation des prix peut aussi favoriser un marché parallèle illégal qui casse les prix artificiellement gonflés par les taxes ou par d'autres systèmes de contrôle des prix. Il n'y a pas de réponse idéale à ces dilemmes. Toutefois, sous un régime légal, c'est à l'État et aux organismes responsables qu'il échoira de prendre ces décisions – et éventuellement de réfléchir et de changer de cap si la santé et le bien-être de ceux qu'ils servent l'exigent – plutôt qu'à une économie criminelle, libre de toute régulation et motivée par le profit.

RECOMMANDATION 1

Les drogues actuellement prohibées doivent être régulées.

Le processus de régulation doit être prudent, progressif et fondé sur les preuves, toujours guidé par les principes de protection et de promotion des droits humains, de la santé publique, du développement durable, de la paix et de la sécurité. L'élaboration et la mise en œuvre de la régulation des marchés doit faire intervenir les secteurs spécialisés de la société civile et les communautés les plus frappées par l'approche punitive, notamment les consommateurs de drogues, les jeunes et les acteurs subalternes et non-violents du marché illégal. Il faudra se montrer particulièrement attentif aux tensions qui existent entre les intérêts en matière de santé publique et commerciaux, et mettre à profit les enseignements tirés des marchés de substances légales potentiellement dangereuses pour limiter la menace de surcommercialisation. Toute régulation mise en œuvre doit s'accompagner d'un suivi et d'une évaluation scientifiques pluridisciplinaires qui permettent de juger de son efficacité et de réagir aux effets négatifs imprévus.

RECOMMANDATION 2

Les décideurs politiques doivent collecter les données sur la régulation légale des drogues et engager des processus de participation nationale à l'élaboration des réformes.

Il importe aux dirigeants politiques, à tous les niveaux, d'organiser des débats publics, si nécessaire à l'échelon national, sur les grandes questions sociétales, et notamment sur la régulation légale responsable des drogues aujourd'hui prohibées. Les administrations publiques nationales et locales ont le devoir de récolter des données, de les analyser et de comparer les aspects sociaux, économiques et environnementaux de la prohibition et de la régulation. Elles doivent ensuite présenter ces données à leurs électeurs et engager des processus de participation nationale, afin de débattre des faits et des options en présence et de prendre en compte les recommandations des citoyens pour des modèles de régulation adaptés aux contextes local et national.

DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGULATION

Toute transition vers des marchés des drogues légalement régulés aura des conséquences significatives. Or, celles-ci dépendront considérablement du paysage social, économique et politique de chaque pays. Nous allons à présent aborder les difficultés de la régulation des drogues dans les pays en développement et les régions où la capacité institutionnelle est fragile. Nous verrons aussi que la protection des intérêts des populations socialement marginalisées et économiquement vulnérables, aujourd'hui impliquées dans l'économie illégale des drogues, devra peser dans le processus de réforme et plus largement dans le programme de développement durable.

Le marché des drogues illégales alimente la corruption et la violence

Les drogues sont aujourd'hui le premier marché mondial de marchandises illégales . La collision entre la demande croissante et l'inflexibilité de la prohibition a alimenté l'expansion du marché mondial, exclusivement contrôlé par défaut par les entrepreneurs du crime. Comme l'a signalé en 2008 l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), « la première [conséquence non recherchée du régime mondial de contrôle des drogues] a été l'apparition d'un marché noir du crime. Il n'y a certes pas pénurie de criminels prêts à se faire concurrence sur un marché où les prix de détail sont fréquemment cent fois plus élevés que les prix à la production » .

L'échelle du marché des drogues illégales fait frémir ; il était estimé en 2005 à plus de 320 milliards de dollars au niveau du détail[19] – soit à peu près l'équivalent du marché mondial du textile. Ce gigantesque commerce illégal sape les institutions publiques et fait obstacle au développement durable. Dans le monde entier, les « conséquences non recherchées » de la guerre aux drogues s'abattent toujours le plus lourdement sur les régions et les communautés les plus vulnérables, que ce soient les régions traditionnelles de production et de transit de l'hémisphère sud ou celles, urbaines, socialement défavorisées, de l'hémisphère nord.

La production et le trafic de drogues illégales sont des activités menées dans une quête effrénée de profit, mais pour l'essentiel à l'abri des règles, des responsabilités et des institutions régissant les économies légales. Des organisations criminelles aussi opportunistes que flexibles se tournent naturellement vers des communautés pauvres, des États fragiles ou des pays où la corruption est très présente. C'est là qu'ils peuvent le plus facilement tenir à distance les menaces émanant de l'État, profiter de plus faibles coûts de production et de transit, et optimiser leurs bénéfices. Lorsque les institutions publiques sont déjà désorganisées et sous-financées, la vulnérabilité à la corruption liée au marché des drogues n'en est que plus forte, parce que les organisations criminelles cherchent à affermir et étendre leur contrôle.

Dans une dynamique parallèle tout aussi destructrice, la violence et l'intimidation deviennent souvent les outils de régulation par défaut des économies illégales des drogues en l'absence de cadre règlementaire légale. Lorsque cette violence et cette intimidation se font quotidiennes, et lorsque la corruption devient endémique au sein de la police, de la justice et du monde politique, les citoyens perdent toute foi en leurs institutions, qu'ils jugent inefficaces et irresponsables. L'État de droit s'en trouve alors gravement affaibli et le crime organisé n'en est que renforcé.

Les marchés illégaux des drogues sapent aussi le développement économique en un sens plus général. Les bénéfices illégaux tirés des drogues, mais aussi le blanchiment d'argent et la corruption qui y sont associés, peuvent créer des distorsions injustes de la concurrence et au niveau macroéconomique ; quant à la violence et l'instabilité, elles sont particulièrement dissuasives pour l'investissement comme pour le tourisme[20].

« ...[L]es données indiquent que dans de nombreux pays, les politiques de contrôle des drogues et les activités répressives associées qui se focalisent sur la réduction de l'offre et de la demande n'ont que peu d'effet sur l'éradication de la production de drogues ou de leur consommation problématique. Plusieurs organisations de l'ONU ont aussi décrit les conséquences collatérales néfastes de ces efforts : création d'un marché noir criminel ; alimentation de la corruption, de la violence et de l'instabilité ; atteinte à la santé publique et à la sécurité ; multiplication de violations des droits humains, notamment par des punitions excessives et inhumaines ; discrimination et marginalisation des personnes consommatrices de drogues, des populations autochtones, des femmes et des jeunes. Les données montrent que dans de nombreuses régions du monde, la réponse des autorités aux délits relatifs aux drogues a créé ou exacerbé la pauvreté, nui au développement durable et à la santé publique, et a affaibli les droits humains des personnes les plus marginalisées. »

« Addressing the Development Dimensions of Drug Policy »
(Répondre aux dimensions en matière de développement dans les politiques de contrôle des drogues)
Programme des Nations unies pour le développement, 2015[21]

La corruption, la violence, et la déstabilisation économique qu'alimente la guerre aux drogues peuvent constituer d'importants obstacles à la gouvernance démocratique. En outre, elles vont rendre difficile, voire impossible, la réalisation des Objectifs de développement durable 2030 pour de grands groupes de citoyens dans les zones les plus affectées[22]. Dans certaines régions, les resources dont disposent les organisations criminelles grâce aux profits qu'engendre la drogue sont supérieurs à ceux des autorités. À un stade aussi extrême, l'économie des drogues illégales menace l'existence même de l'État, et le risque devient réel de voir se créer des «narco-États» pris dans une spirale de sous-développement.

Considérant que la guerre aux drogues est en train de nuire aux institutions publiques et au développement durable d'un grand nombre de pays dont l'économie est en développement, dans quelle mesure la régulation légale de certains marchés spécifiques des drogues peut-elle constituer une solution ?

Le débat sur la régulation des drogues se déroule essentiellement dans les pays de consommation riches, souvent à travers le prisme de leurs propres priorités, reléguant à l'arrière-plan les intérêts et les préoccupations des pays en développement. À l'heure où la régulation devient réalité dans un nombre croissant de pays, il est temps d'envisager la viabilité de différents modèles de régulation des drogues dans les régions aux économies en développement et les difficultés particulières qui ne manqueront pas de se présenter lorsqu'ils mettront ces options à l'essai.

La régulation des drogues dans des États à faible capacité institutionnelle

Dans le débat sur la politique en matière de drogues, la distinction traditionnellement faite entre régions « productrice », « de transit » et « consommatrice » est devenue plus floue au cours des dernières décennies. Face à la mondialisation croissante du commerce et de la culture, accompagnée d'une hausse du revenu disponible, la consommation de drogues illégales s'est faite omniprésente jusque dans de nombreuses économies en développement ou émergentes. Cette évolution ramène l'éternel problème de l'offre criminelle de drogues à un niveau plus local, la demande intérieure augmentant dans des régions autrefois consacrées à la production

Figure 4: La politique en matière de drogues et les Objectifs de développement durable

et au transit. Il devient donc de plus en plus important d'examiner les avantages potentiels des réformes aussi bien sur les marchés intérieurs que sur les marchés d'exportation des drogues. Soulignons toutefois que dans les régions traditionnelles de production et de transit, les organisations criminelles impliquées dans le domaine des drogues tirent une bonne partie de leur capacité de déstabilisation de l'approvisionnement des marchés lucratifs des pays riches. Si la tendance à la régulation dans les pays riches venait à se confirmer, la production et le transit illégaux – et bonne part des problèmes, mais aussi certains des avantages qu'ils procurent – connaîtront aussi forcément un certain recul.

« À qui profiterait la légalisation des drogues ? Mais à l'Amérique Latine et aux Caraïbes, pour l'amour de Dieu ! Parce que c'est l'illégalité qui tue des gens. L'heure est venue d'envisager sérieusement la légalisation des drogues. »

Alicia Bárcena, Secrétaire exécutive de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, 2018.

Les propositions de répondre à la demande comme à la production nationale par une régulation du marché intérieur, ont souvent suscité l'inquiétude que les pays à revenu moyen ou faible, dont les institutions et l'infrastructure règlementaire sont fragiles, n'auraient pas les moyens d'une régulation efficace. Il est peu probable que les moyens mis en œuvre pour réguler la production et la disponibilité du cannabis au Canada, par exemple, soient à la portée des décideurs politiques réformateurs d'Afrique de l'Ouest. La crainte d'ouvrir la boîte de Pandore dans les économies en développement fait souvent allusion aux insuffisances de la régulation existant dans ces pays en matière d'alcool, de tabac et de produits pharmaceutiques. En fait, les multinationales du tabac ont agressivement exploité l'occasion d'étendre leur présence dans les pays en développement à mesure que l'environnement règlementaire de leur négoce devenait plus strict dans l'hémisphère nord[23].

Les pouvoirs publics se sont généralement montrés plus capables de réguler les marchandises à risque que de leur faire la guerre. Même lorsque les pays les plus riches ont déployé d'importants moyens répressifs, la prohibition punitive s'est avérée profondément inefficace voire extrêmement contreproductive. En revanche, les gouvernements du monde entier ont une expérience et une connaissance étendues de la régulation et de la gestion réussies des produits et des comportements à risque, les cas les plus flagrants étant ceux de l'alcool et du tabac.

Bien entendu, la gamme des expériences menées et des résultats obtenus est à la fois très vaste et très variée. Les difficultés étant très variables d'un pays à l'autre, il faut se garder de toute généralisation abusive. On trouve toutefois dans toutes les régions du monde des exemples aussi bien positifs que négatifs de régulation légale des substances psychoactives, et notamment de régulation efficace dans de nombreuses économies en développement. L'OMS et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont classé la régulation efficace de l'alcool et du tabac parmi les enjeux de développement[24,25,26].

ENCADRÉ 1: EXEMPLES D'UNE RÉGULATION DE L'ALCOOL ET DU TABAC FONDÉE SUR UNE APPROCHE DE SANTÉ PUBLIQUE

« En 2002, la mairie de Diadema, ville industrielle d'environ 400 000 habitants de l'État de São Paulo, au Brésil, a promulgué une loi contraignant les 4 800 bars et restaurants de la ville à ne plus vendre d'alcool de 23 heures à 6 heures du matin. Depuis l'adoption de cette loi, le nombre des homicides a reculé de 47,4 %, celui des accidents de voiture de 30 %, celui des agressions contre les femmes de 55 %, et celui des hospitalisations liées à l'alcool de 80 % »[29]

« Entre 1993 et 2009, le total des taxes sur les cigarettes (droits d'accise et taxes sur les ventes compris) en Afrique du Sud est passé de 32 % à 52 % du prix de vente au détail. Sur cette période, la vente de cigarettes a reculé de 30 %, les recettes publiques tirées des taxes sur le tabac ont augmenté de 800 % et la prévalence du tabac parmi les adultes a baissé de 25 %. »[30]

L'OMS propose des lignes directrices claires pour les bonnes pratiques en matière de régulation de l'alcool et du tabac, fondées sur les preuves et régulièrement mises à jour selon les dernières analyses. Concernant le tabac, ces directives ont été formalisées par la Convention-cadre internationale pour la lutte anti-tabac, très amplement ratifiée[27]. Des lignes directrices similaires ont été proposées pour faire connaître les bonnes pratiques en matière de politique de régulation de l'alcool[28]. Ce n'est pas un hasard si les méthodes de régulation défendues par l'OMS sont à bien des égards le fidèle reflet de celles que proposent à présent, pour d'autres drogues, la Commission globale de politique en matière de drogues et les professionnels de la santé publique.

Ces expériences de régulation de l'alcool et du tabac invitent à ce que l'on insiste sur le deuxième concept-clé : considérant l'échec manifeste des efforts d'éradication des drogues et l'existence d'une demande bien établie et souvent croissante, ainsi que de la capacité des marchés à y répondre, la réalité pragmatique est qu'une régulation même imparfaite ou partielle des marchés existants est préférable à son absence totale. Les cas de régulation réussie de l'alcool et du tabac, fût-elle imparfaite ou partielle (c'est-à-dire la mise en place de certains éléments des bonnes pratiques promues par l'OMS, mais pas de tous), prouvent malgré tout que de réels progrès vers une meilleure régulation des marchés des drogues dans les économies en développement sont possibles.

Cultivateur de coca en Bolivie. © Aizar Raldes/AFP/Getty.

Le troisième concept-clé, on l'a vu, c'est que le maintien de l'approche prohibitionniste n'est pas une position neutre en termes de développement. Au contraire, elle sape le développement durable sur plusieurs fronts, de manière active et de plus en plus déstructive. La réduction ou l'élimination progressive des facteurs de corruption, de violence et de sous-développement par des mesures allant dans le sens de la régulation est donc une orientation fondamentalement positive – avant même que soient pris en compte les avantages sociaux et économiques.

Réguler ne renforce pas en soi les institutions (si ce n'est celles du marché proprement dit), mais cela peut créer de l'espace et des opportunités qui favorisent la croissance et le renforcement d'autres institutions, croissance qui est systématiquement sapée ou impossible dans le contexte d'une guerre aux drogues et du chaos qui l'accompagne. En outre, les importants moyens nationaux, et dans certains cas l'aide étrangère, qui sont aujourd'hui directement consacrés à la répression punitive peuvent être réaffectés au développement social et collectif. Ils peuvent même se voir augmentés par les bénéfices économiques d'un marché régulé et soumis à l'impôt.

Une mise en œuvre prudente, progressive et fondée sur les faits avérés

Contrairement aux affirmations alarmistes selon lesquelles la régulation mettrait du jour au lendemain toutes les drogues à la portée de toutes et tous, la réforme sera probablement un processus prudent et progressif. Une transition par étapes permettrait, de manière pragmatique, d'assurer le développement des capacités locales et de l'expérience en matière de régulation, ainsi que l'évolution de nouvelles normes sociales. Elle offrirait également un espace pour répondre aux objections culturelles et politiques de façon moins conflictuelle. L'essentiel est de commencer à prendre des mesures concrètes sur la voie de la réforme.

Selon le concept du gradient de risque/disponibilité évoqué dans la 1ère partie, il peut s'avérer raisonnable de commencer à tester la régulation, dans les économies en développement, sur les marchés de détail des drogues qui présentent le plus faible risque pour la santé publique et supposent un fardeau règlementaire plus léger. Cela peut comprendre la régulation des drogues à plus faible puissance extraites de plantes, comme le cannabis, la feuille de coca, l'opium, ou celles dont la consommation est historique ou traditionnelle, correspondant à l'héritage culturel ou s'inscrivant dans les normes sociales. Ces drogues extraites de plantes n'ont peut-être jamais été soumises à régulation ou n'ont été que récemment prohibées. Les conseils en matière de bonnes pratiques de la part d'organismes internationaux spécialisés s'avèreraient précieux dans ces cas de régulation.

Parallèlement, on pourrait étudier ou étendre la régulation de l'offre de drogues dans un cadre médical pour les personnes consommant des drogues plus dangereuses, à l'image des modèles de traitement de substitution aux opiacés déjà mis en œuvre avec succès sur tous les continents[31].

Bien qu'ils répondent aux mêmes principes, le cheminement d'un processus de réforme et les contours précis des nouveaux cadres règlementaires seront déterminés à l'échelon local, afin de répondre aux besoins spécifiques de divers milieux politiques, sociaux et culturels. Il est essentiel que toutes les personnes concernées prennent part à la conception et à la mise en œuvre des réformes de régulation, notamment les communautés locales, les cultivateurs traditionnels et de subsistance, ainsi que les personnes qui consomment des drogues. Le risque existe de voir se perdre en chemin certaines préoccupations fondamentales des communautés si le contrôle du processus de réforme échoit par défaut aux grandes entreprises, à des administrations anonymes ou à d'autres intervenants extérieurs peu soucieux des préoccupations locales. Il s'agit d'une occasion rare d'édifier un cadre règlementaire à partir de rien – et elle s'accompagne de la responsabilité de veiller à ce que soient tirés et pesés les enseignements des politiques appliquées jusqu'ici aux drogues légales et illégales pour les appliquer aux diverses drogues dans différents milieux.

Très rares sont les personnes travaillant dans l'économie illégale des drogues qui correspondent au stéréotype du gangster fortuné propagé par les gros titres de la presse et les fictions télévisées. En vérité, le marché illégal des drogues est profondément inégalitaire, l'infime nombre de «barons» prospères étant sans commune mesure avec celui des millions de cultivateurs, de transporteurs et de revendeurs de rue dont les revenus sont très bas.

Ces strates inférieures du marché des drogues sont disproportionnellement peuplées de personnes socialement et économiquement marginalisées. Il s'agit souvent de populations déplacées et minoritaires vivant dans des milieux où le dénuement social prend de multiples formes et pour qui l'économie illégale des drogues constitue l'une des rares opportunités économiques viables. Leur «migration vers l'illégalité» est motivée par «le besoin, non par la cupidité»[32].

Ces acteurs très épars posent aux décideurs politiques et à l'ensemble du secteur du développement une série de problèmes cruciaux. Dans le passé, leurs réponses au lien entre les drogues illégales et le développement, du moins en ce qui concerne la production agricole de drogues, se sont étroitement articulées autour de la notion de «développement alternatif».

Du développement alternatif à des moyens d'existence durables

Vendeur de *bhang* à Varanasi. Le *bhang* est une préparation comestible du cannabis et sa consommation fait partie d'anciennes traditions en Inde.

Le « développement alternatif» a d'abord été envisagé comme un instrument permettant de remplacer les cultures de drogues par d'autres cultures commerciales, afin de réduire l'offre de drogues. Depuis, il a fait place à des notions plus globales comme les «moyens de subsistance alternatifs », le « développement rural dans un milieu dominé par la drogue » ou le «développement d'autres moyens d'existence durables »[33]. Le développement alternatif a souvent suscité la controverse. Ce sont souvent les organes de lutte contre les drogues, ainsi que les forces de l'ordre plus soucieuses d'éradication que du développement des communautés touchées, qui ont mis en place ces interventions[34]. Cependant, plusieurs programmes de développement alternatif se sont attaqués avec succès aux facteurs structurels qui poussent les communautés à cultiver des plantes illégales et les ont aidées à intégrer l'économie légale. Ces programmes ont renoncé à criminaliser les acteurs au bas de l'échelle ; ils ont été minutieusement planifiés et mis en place grâce à un financement durable et la collaboration de plusieurs organisations.[35]

Mais le paradigme du développement alternatif se heurte à un autre obstacle, peut-être plus imposant. À l'instar des mesures de contrôle de l'offre plus directement conduites par les forces de l'ordre, les interventions locales, fussent-elles couronnées de succès, ne modifient pas la dynamique fondamentale de l'offre et de la demande du marché illicite mondial. Tant que la demande demeure, l'opportunité de réaliser des bénéfices demeure aussi pour les entrepreneurs délinquants qui savent s'adapter. La « réussite » de la réduction locale de l'offre ou de l'interdiction locale du transit consiste surtout à déplacer la production ou les voies de transport – avec les coûts et les difficultés correspondants – vers d'autres régions. C'est ce qu'on appelle l'« effet ballon ».

Ces expériences de développement alternatif n'en sont pas moins instructives pour toute transition du marché criminel des drogues à un marché légalement régulé. Au fur et à mesure de l'avancée d'une réforme, une part plus importante de la demande sera satisfaite par des voies légales, et promet donc d'obtenir la contraction progressive de la production de drogues illégales que la prohibition n'est manifestement pas parvenue à éradiquer. Il est probable que les marchés émergents du cannabis aux États-Unis, par exemple, affectent déjà le marché criminel de la production au Mexique[36, 37]. À mesure que cette transition se poursuivra, les petits cultivateurs de drogues devront trouver des moyens alternatifs de subsistance ou passer à la production de drogues pour l'économie légale naissante. Dans un cas comme dans l'autre, les enseignements du développement alternatif ne sont pas perdus.

Faire participer les populations marginalisées qui travaillent dans l'économie illégale

Dans un régime de production légalement régulé, les cultures illicites s'inscriraient dans le discours général sur le développement durable. Même délivrés des effets négatifs de la prohibition (la menace conjuguée des organisations criminelles et des forces de l'ordre), les acteurs économiques mal préparés à cette transition vers les cultures licites pourraient se voir propulsés dans l'impitoyable économie capitaliste mondialisée. Parfois, davantage de moyens et d'aide technique seront nécessaires pour assurer la stabilité des revenus, ainsi que pour amortir le processus de transition et le soutenir. Les organisations de la société civile, les pouvoirs publics et les organismes intergouvernementaux s'occupant de développement alternatif doivent commencer à envisager comment divulguer au mieux leur savoir dans ce type de contexte. Cela pourrait être une occasion bienvenue de mettre en pratique les principes et les structures établis du commerce équitable[38].

D'autres ont suggéré que certaines cultures particulières – comme celle de la feuille de coca ou de variétés locales de cannabis – bénéficient d'une forme de protectionnisme, selon le modèle des indications géographiques de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)[39] ou de l'Appellation d'origine protégée (AOP) de l'Union européenne[40]. Les réformes allant déjà bon train dans de nombreuses économies développées, il est important que les économies en développement se penchent sur ces questions au plus vite, avec l'aide de spécialistes internationaux au besoin. Elles risquent, sans cela, de se trouver à la traîne dans un secteur appelé à mûrir rapidement, et en position défavorable en termes d'expertise, de capacité et de pénétration du marché.

Il existe un certain nombre d'exemples fort instructifs de transition aboutie de la production d'une culture de drogue illicite à celle d'une culture légale. Il y a notamment la mise en place d'un système formellement régulé de la production traditionnelle de coca en Bolivie, de même que la formalisation de la production d'opium en Turquie (encadré 1). Enfin, la récente régulation du cannabis médical en Colombie exige que les entreprises se procurent au moins 10 % de leur matière première auprès de petits planteurs locaux.

Au-delà des planteurs de cultures illicites, un groupe beaucoup plus important et plus varié de petits acteurs travaille dans les secteurs de la production, de l'acheminement et de la vente au détail de l'économie des drogues illégales. Comme dans le cas des planteurs de cultures illicites, il est essentiel qu'aucun individu ni aucune communauté affectés ne deviennent les laissés-pour-compte de la transition vers la régulation légale. Toute réforme devra prévoir non seulement un soutien ciblé pour chaque individu et chaque communauté affectés négativement, mais aussi leur implication dans la conception de nouveaux modèles de régulation et dans la mise en œuvre de ceux-ci.

On se réjouira de constater que cette façon de penser apparaît déjà dans certaines réformes récentes de la régulation. Les nouveaux marchés légaux du cannabis non-médical en Californie, par exemple, autorisent l'effacement des condamnations relatives aux drogues pour des faits qui ont cessé de constituer un délit depuis la réforme. De novembre 2016, date d'adoption de la loi (par la Proposition 64, un scrutin d'initiative populaire) à septembre 2017, 4 885 Californiens ont demandé la réduction ou l'annulation de leur peine.

ENCADRÉ 2: LES PLANTEURS TURCS D'OPIUM PASSENT À LA PRODUCTION LÉGALE

En Turquie, l'opium à vocation médicale a toujours été produit par de petits exploitants agricoles. Paradoxalement, dans la période qui a suivi la Convention unique de l'ONU sur les stupéfiants de 1961, cette production s'est peu à peu orientée vers l'usage non-médical et la transformation en héroïne, principalement à destination du marché des États-Unis. En 1972, après qui le président Richard Nixon a déclaré la « guerre aux drogues », la production légale d'opium a été totalement interdite en Turquie.

En 1974, cependant, la culture à des fins médicinales a repris de manière significative dans le cadre d'un système de licences strictement contrôlé par l'État, en accord avec la Convention unique de l'ONU et avec le soutien politique et technique des États-Unis. À la différence de la production d'opium légal à grande échelle et hautement industrialisée que l'on rencontre ailleurs dans le monde (en Tasmanie, par exemple), celle de la Turquie reste aux mains de 70 000 à 100 000 petits cultivateurs qui sont autorisés à cultiver en moyenne 0,4 hectares et dont le permis est renouvelé chaque année. En 2005, l'organisme national de délivrance des licences d'opium a estimé qu'en Turquie 600 000 personnes tiraient leur subsistance de la culture du pavot; 95 % de la production était exportée, générant plus de 60 millions de dollars en revenus d'exportation[41].

Inévitablement, la transition turque a entraîné un « effet ballon », la production d'opium destinée au marché illégal européen se déplaçant d'abord au Pakistan, au Myanmar et en Iran, puis en Afghanistan, désormais premier producteur illicite du monde. La production pour le marché illégal de l'héroïne aux États-Unis s'est essentiellement relocalisée au Mexique, qui en 1975 fournissait déjà plus de la moitié de l'héroïne de son voisin du nord[42].

La Turquie a cessé de produire de l'héroïne pour le marché illégal, mais elle demeure une importante voie d'accès aux marchés européens de l'opium et de l'héroïne d'Afghanistan. Cela n'a pas empêché le nouveau système de licences d'être à bien des égards considéré comme une réussite. Il permet de superviser un secteur légal et quasi-légal jusqu'alors non régulé, tout en préservant les revenus des producteurs traditionnels, en créant de précieuses recettes d'exportation et en empêchant quasiment toute diversion d'opium vers le marché illégal[43]. L'expérience turque démontre qu'avec le soutien nécessaire, la culture traditionnelle à petite échelle peut passer de la production pour le marché illégal à un « développement alternatif » prenant la forme d'un marché légalement régulé de la même culture.

En outre, les individus frappés d'une condamnation pénale ne seront pas exclus du marché légal émergent. À Los Angeles, en vertu du « programme d'équité sociale » de la ville, les résidents précédemment frappés d'une condamnation relative au cannabis, ou qui ont vécu dans un quartier où le taux d'arrestations liées au cannabis était particulièrement élevé, profiteront d'une préférence pour l'octroi de licences de vente au détail de cannabis[44]. La Jamaïque a décidé elle aussi d'effacer les antécédents pénaux pour les délits mineurs relatifs au cannabis[45].

La Massachusetts Cannabis Control Commission est allée plus loin, puisqu'elle a développé les clauses d'équité les plus ambitieuses de tous les marchés du cannabis légal à ce jour. Outre l'Economic Empowerment Priority Review for Applicants[46] (similaire à la méthode de Los Angeles), les dispositions du Massachusetts prévoient de financer la formation des candidats et des détenteurs de licence qualifiés. Elles prévoient également de leur offrir une assistance technique pour qu'ils participent au marché sur des bases égales. La formation comprend des domaines tels que la gestion, l'embauche et la formation d'employés, la comptabilité et la fiscalité, la conformité juridique et les bonnes pratiques du secteur. Tous les candidats à une licence sont tenus de soumettre « un plan de diversité promouvant l'égalité ethnique et de genre, l'inclusion d'anciens combattants et de personnes en situation de handicap, et un plan pour que l'entreprise ait un impact positif sur les communautés ayant été frappées de façon disproportionnée par des taux élevés d'arrestation et d'emprisonnement pour des délits liés aux drogues ». Un financement est aussi offert pour un programme informant de l'existence des nouvelles dispositions et de l'aide dont peuvent disposer les communautés concernées[47].

Certains analystes ont proposé que les communautés affectées bénéficient d'un « plan Marshall » de l'après-guerre aux drogues[48]. Les clauses d'équité en cours d'élaboration pour les marchés du cannabis légal dans certains États sont le premier signe que de telles réflexions sont en train de se développer. Cela pourrait s'appliquer plus largement au discours sur les drogues et le développement dans le monde. Une part importante de l'aide au développement est aujourd'hui conditionnée à des objectifs contreproductifs et répressifs de contrôle des drogues. Il faut d'urgence que les choses évoluent dans le sens d'un renoncement à la prohibition. Dans le cadre d'une telle réaffectation des ressources, de l'aide pourrait être accordée aux anciennes économies de production et de transit des drogues. Cela permettrait de soutenir les alternatives de moyens d'existence et de promouvoir la bonne gouvernance et le renforcement des institutions. Le financement pourrait provenir des « dividendes de la paix » qu'entraînerait la fin de la guerre aux drogues, complété par des nouvelles recettes fiscales.

On peut donc considérer la régulation comme découlant de la logique du développement alternatif. Elle s'aligne également avec le concept de « responsabilité partagée », qui a cherché à équilibrer par le passé la réduction de l'offre des régions de production avec celle de la demande des régions de consommation des économies développées. Si la « responsabilité partagée » correspondait à un effort sincère d'équilibrage des difficultés interconnectées de différentes régions, elle a fini par céder à cause de la résistance de l'offre et de la demande illégales à la répression punitive conventionnelle. Le passage à la régulation à l'échelon mondial offre une perspective plus réaliste de s'attaquer aux difficultés que rencontrent toutes les régions – non pas à travers le vain objectif d'un « monde sans drogues », mais en reprenant le contrôle et en gérant les marchés dans la sphère légale, de façon à réduire les dommages et à optimiser les bénéfices. Nous partageons tous la double responsabilité de veiller à ce que ces marchés émergents fonctionnent d'une façon équitable qui favorise le développement durable pour tous et de soutenir ceux qui ont le plus pâti de la guerre aux drogues.

RECOMMANDATION 3

Les États doivent introduire des projets pilotes de régulation des drogues, par un processus graduel, en commençant par les moins puissantes.

Il échoit à chaque pays de trouver des voies de régulation adaptées à son contexte et à ses contraintes, ainsi qu'à ses cadres institutionnel, social et culturel. On ne doit pas considérer les institutions fragiles ou les économies à revenu faible ou moyen comme des obstacles à la mise en œuvre prudente de la régulation. En réduisant l'effet corrosif du commerce illégal, la régulation des marchés des drogues peut favoriser le développement et créer des opportunités de renforcement des institutions. Pour la régulation légale, la priorité doit être donnée aux substances à plus forte prévalence de consommation dans le contexte national, aux drogues extraites de plantes telles que le cannabis, la feuille de coca ou l'opium, ou aux substances dont la consommation est liée à l'histoire, la tradition ou l'héritage culturel d'une région ou d'un pays.

RECOMMANDATION 4

Lors de la régulation légale des marchés des drogues, les décideurs politiques ne doivent pas laisser pour compte les populations et les communautés les plus durement frappées par la prohibition.

Dans toute transition vers une production, un commerce et une distribution régulés des drogues, la priorité doit être accordée aux intérêts des individus et des communautés qui ont été poussés vers des activités illégales non violentes par la pauvreté, la marginalité et l'absence d'opportunités, ainsi qu'à ceux qui ont le plus souffert de la répression punitive liée aux drogues.

Membre d'une milice privée dans la communité de Petaquillas, lors d'une opération pour arrêter des suspects à Chilpancingo, dans l'Etat de Guerrero au Mexique, le 1er février 2015. © Pedro PARDO/AFP/Getty Images.

LA RÉGULATION AFFAIBLIT LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

La prohibition a placé le contrôle du vaste marché des drogues illégales aux mains des organisations criminelles. Reprendre ce contrôle et priver ces organisations de leur pouvoir demeure l'un des principaux arguments en faveur de la régulation. On entend toutefois souvent s'exprimer certaines inquiétudes concernant la façon dont les acteurs des organisations criminelles internationales impliquées dans l'économie des drogues s'adapteront à l'ère post-prohibition.

Se concentrer sur le crime organisé

Il existe un consensus remarquable – y compris au sein des principaux acteurs de l'application des lois – autour du fait que la prohibition a apporté pouvoir et fortune aux organisations criminelles[49]. Pourtant, le désaccord persiste sur le traitement à apporter au problème. Le corollaire logique – si la prohibition renforce la criminalité organisée, y mettre fin l'affaiblira – est depuis le début au cœur des appels à la régulation provenant de nombreuses voix, notamment celles qui sont ou qui ont été en première ligne des approches répressives[50].

Deux thèmes dominent dans le rejet des appels à la régulation. Le premier, c'est que l'échec de la répression dans le passé n'est pas dû à quelque faille fondamentale de la logique prohibitionniste, mais à un manque de moyens, de mise en œuvre et de coordination. Selon cet argument, il serait possible de gagner la guerre contre le trafic de drogues si elle était mieux coordonnée ou si l'on y mettait la vigueur nécessaire. Mais les données de par le monde démontrent de façon évidente que la prohibition n'a au mieux que des effets locaux, marginaux et provisoires sur la production et l'offre de drogues. Intensifier la répression ne fait que déplacer l'activité, accroître la pénalisation et les taux d'incarcération et – en particulier si elle est militarisée – intensifier le niveau de la violence et des atteintes aux droits humains. Ce sont invariablement les plus vulnérables et les plus marginalisés qui subissent ces «conséquences non-voulues»[51].

Contrairement aux lois écrites de lutte contre les drogues, les lois économiques de l'offre et de la demande ne sont pas si faciles à enfreindre. La réduction temporaire de l'offre à la suite d'arrestations effectuées sur la chaîne d'approvisionnement, par exemple, n'entraîne qu'une augmentation des prix ou une diminution de la pureté. On ne parvient ainsi le plus souvent qu'à réduire de façon négligeable la demande de drogues, étant donné l'élasticité souvent faible de la demande. Des prix plus élevés attirent de nouveaux entrepreneurs délinquants venus saisir l'occasion d'augmenter leurs bénéfices et exploiter le moindre vide laissé sur le marché ; et un nouvel équilibre s'installe. La répression du côté de l'offre représente pour les organisations criminelles un coût tolérable, une sorte de « taxe » aisément absorbée par les marges immenses qu'engendre la prohibition. Rien ne permet de penser qu'il existe un seuil magique de l'intensité répressive au-delà duquel les problèmes associés à la délinquance des drogues s'atténueraient ou disparaîtraient, au lieu de s'aggraver ou simplement se déplacer[52].

> « Les efforts internationaux pour contrôler la drogue ont eu une conséquence dramatique non voulue : un marché noir criminel aux proportions stupéfiantes. Le crime organisé est une menace pour la sécurité. Les organisations criminelles sont en mesure de déstabiliser la société et les gouvernements. Le commerce illicite des drogues représente des milliards de dollars chaque année, une partie de cette somme servant à corrompre des fonctionnaires et à miner les économies. Les cartels des drogues sèment la violence en Amérique centrale, au Mexique et aux Caraïbes. L'Afrique de l'Ouest est assiégée par le trafic. La collusion entre forces rebelles et groupes criminels menace la stabilité de l'Afrique de l'Ouest, des Andes, ainsi que de régions africaines entières, alimentant la contrebande d'armes, le pillage des ressources naturelles et la piraterie. »
>
> Office des Nations unies contre la drogue et le crime, 2009[53]

Le second thème récurrent de l'opposition à la régulation des drogues concerne la crainte fréquemment évoquée de voir la régulation pousser simplement les organisations criminelles à renoncer aux marchés des drogues pour se tourner vers d'autres formes d'activités illicites – l'équivalent de l'effet ballon du côté des trafiquants. Plus plausible, cette ligne de raisonnement mérite d'être examinée de plus près – en commençant par clarifier ce qui est réellement proposé et quels effets on peut vraisemblablement en attendre. Prétendre que la régulation des drogues pourrait faire totalement disparaître de la surface de la terre les marchés illicites ou les organisations criminelles serait trompeur. Les partisans plus mesurés de la réforme n'ont jamais affirmé que la régulation serait une panacée contre les problèmes de la criminalité organisée, par contre ils ont clairement dit que le passage à la régulation pourrait progressivement réduire l'échelle des marchés des drogues illégales, des activités des organisations criminelles et des torts qu'elles causent, ainsi que la puissance et l'influence globale des organisations criminelles.

Les répercussions du passage à des marchés des drogues légales varieront en termes de durée et selon le pays, selon la drogue et selon le niveau de l'infrastructure criminelle et le milieu où elle opère. La taille de tout marché de drogues illégales qui subsiste dépendra aussi de la nature et de l'ampleur des marchés soumis à régulation légale qui lui feront concurrence. La régulation crée certes des opportunités de réduire la puissance et la nocivité des organisations criminelles, mais l'ampleur de ces conséquences variera considérablement en fonction du lieu et au fil du temps. Le degré de volonté de saisir ces occasions influencera aussi des choix politiques plus généraux.

Réduire les opportunités du marché illicite et affaiblir la criminalité organisée

Dans ce contexte, les arguments en faveur de la régulation portent essentiellement sur le fait de réduire l'une des opportunités illicites les plus importantes et les plus accessibles, ce qui couvre non seulement aux délinquants actuels mais encore, notablement, aux prochaines générations. Mettre un terme à la prohibition apporte la perspective de détourner des millions de jeunes producteurs, trafiquants et revendeurs potentiels de drogues d'un mode de vie illégal, dangereux et destructeur.

> « Le premier objectif [de notre nouvelle politique en matière de cannabis] est de protéger nos enfants. Actuellement, nous savons que les jeunes ont un accès plus facile à la marihuana qu'à pratiquement toute autre substance illicite. Il est plus facile pour un adolescent d'acheter un joint que d'acheter une bouteille de bière. Ce n'est pas normal. Deuxièmement, nous savons que les organisations criminelles et les gangs de rue gagnent des milliards de dollars de la vente de marihuana. Nous estimons que réguler et contrôler [la substance] permettra de retirer ces revenus des poches des criminels et de les injecter dans un système que nous pourrons à la fois surveiller et taxer, et nous assurera de soutenir les personnes rencontrant des difficultés liées ou non à la consommation de drogues. »
>
> Justin Trudeau, premier ministre du Canada, 2017

Selon toute probabilité, les personnes travaillant déjà dans l'économie illicite réagiront à une contraction des marchés des drogues illégales de l'une des quatre façons suivantes[54]. Certains renonceront simplement à toute participation au marché illégal – en vérité, ce sera probablement le cas de nombreux acteurs au bas de l'échelle ou en périphérie du commerce. C'est en tout cas ce qu'ont fait une part importante des dizaines de milliers d'individus qui s'étaient impliqué dans la production et l'offre illégales d'alcool sous la Prohibition aux États-Unis entre 1920 et

1933. D'autres, toutefois, lorsque l'occasion se présentera, chercheront à intégrer les marchés légaux émergents en tant qu'entrepreneurs légitimes. D'autres encore pourraient chercher à continuer de fournir les marchés illégaux réduits qui continueront d'exister parallèlement aux marchés légaux émergents ou en concurrence avec eux. Lorsque la Prohibition a pris fin aux États-Unis, certains bootleggers ont persisté à fabriquer et à vendre leurs produits en utilisant des timbres fiscaux falsifiés ou en usant de moyens coercitifs pour se faire une place dans la nouvelle chaîne d'approvisionnement légale. La dernière option, la plus préoccupante, est celle de la réorientation des énergies vers d'autres formes de criminalité organisée.

Il serait irresponsable d'ignorer le fait bien réel et inévitable que certains participants au marché des drogues illégales se convertiront à d'autres formes de criminalité – notamment les plus hauts placés dans la hiérarchie des organisations criminelles et les plus imprégnés de la culture et du mode de vie associés à la criminalité. Il y a toutefois de bonnes raisons de penser que ce risque ne doit pas être surestimé et que la régulation sera un élément déterminant de toute stratégie visant à réduire les préjudices causés globalement par le crime organisé.

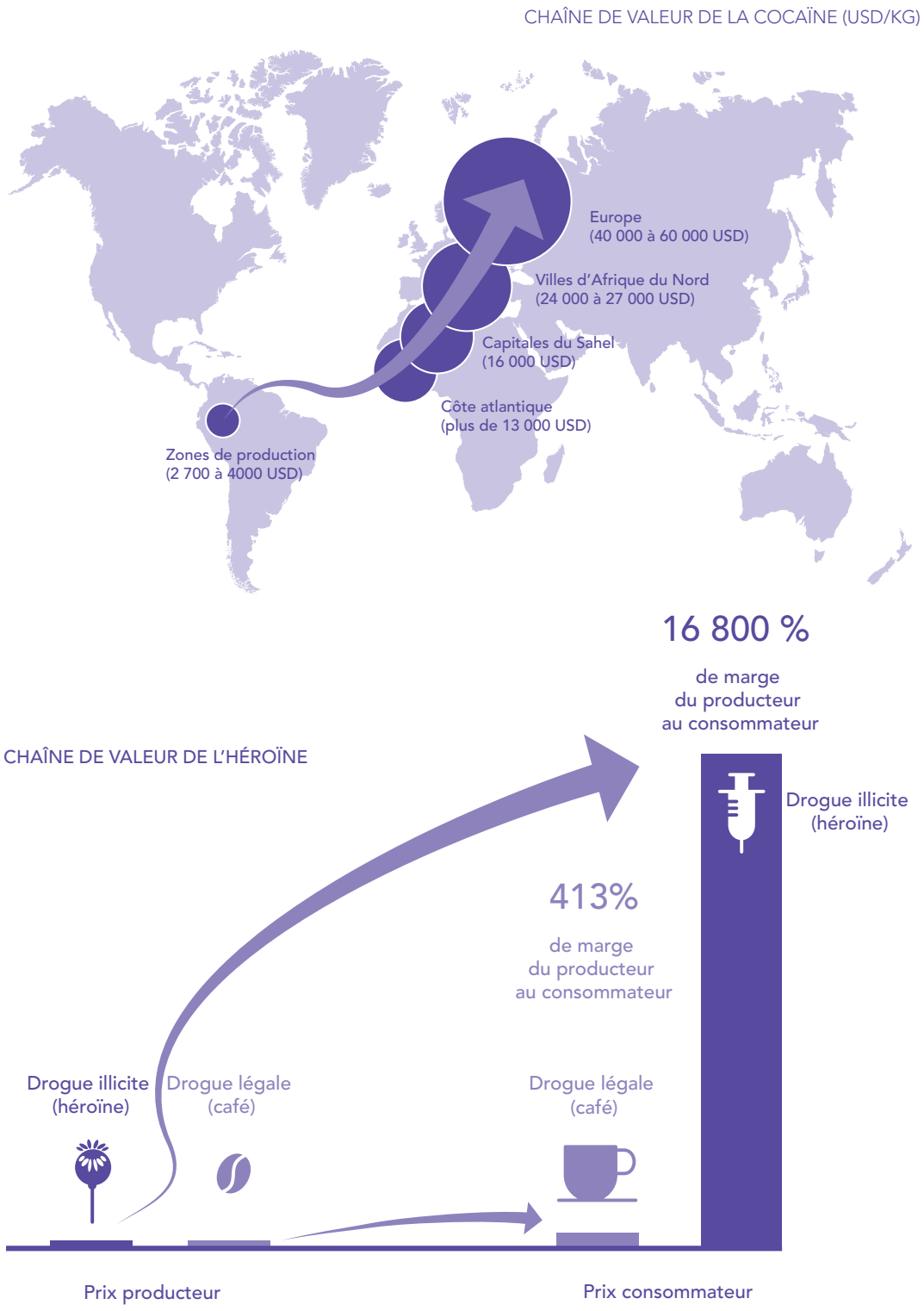
La criminalité prospère grâce aux opportunités, et dans le contexte d'une demande mondiale toujours croissante, la prohibition des drogues a créé une opportunité aux proportions inédites. L'Organisation des États américains (OEA) a décrit[55] les mécanismes par lesquels les organisations criminelles participant au trafic de drogues sur le continent américain s'engagent dans le trafic d'armes, la contrebande, la contrefaçon et la traite de personnes, ainsi que dans le contrôle et l'exploitation à l'échelon national du travail sexuel, le vol et le recel de biens volés, les enlèvements, l'extorsion et la persécution des migrants. De même, Europol a estimé que 65% des organisations criminelles participant au trafic de drogues en Europe sont aussi mêlées à d'autres formes de criminalité[56].

C'est aussi dans ce contexte qu'il faut se représenter le risque de déplacement vers d'autres formes de criminalité ; il n'est pas réaliste d'envisager les opportunités délictueuses à ce jour inexplorées qui pourraient compenser un marché des drogues illégales pesant 320 milliards de dollars. Si les gangsters de l'après Prohibition aux États-Unis se sont déployés sur les terres vierges des marchés émergents très lucratifs des drogues illégales créés par la prohibition des autres drogues que l'alcool, le retrait actuel de la prohibition des drogues ne tend pas à créer plus d'opportunités dans le commerce des drogues, mais moins.

Les marchés des drogues illégales se distinguent fondamentalement de la plupart des autres formes de criminalité organisée par leur dynamique économique – et ces différences sont particulièrement pertinentes concernant la crainte d'un éventuel déplacement d'activité. Il y a un écart qualitatif et moral entre le fait de participer aux marchés des drogues, où l'échange entre acheteur et vendeur est mutuel et consenti, et à d'autres formes de criminalité organisée (comme les enlèvements ou l'extorsion) qui sont intrinsèquement violents et relèvent de l'exploitation. Cela signifie qu'une part importante des personnes travaillant dans l'économie des drogues, notamment en bas de l'échelle, sera probablement réticente à transférer son énergie vers d'autres types de crimes organisés. Cette considération vaut indépendamment de tout autre obstacle sur la voie de cette transition, y compris l'absence d'opportunités et les différentes aptitudes que réclament d'autres formes de criminalité.

Autre différence de taille est le fait que, sous la prohibition absolue, le marché des drogues illégales jouit d'un monopole tout aussi absolu, la plupart des drogues ne possédant que peu, voire pas du tout, d'alternative ou de substitut légal. Dans ce marché captif, avec une demande croissante, les drogues offrent toujours des marges bénéficiaires extraordinaires par rapport aux autres marchandises illicites. Des produits dont la production coûte presque autant que celle d'épices ordinaires ou de remèdes contre le rhume peuvent littéralement valoir plus que leur pesant d'or au moment d'atteindre le marché des consommateurs.

Figure 5: La chaîne de valeur de la cocaïne et de l'héroïne



Source : Anne Frintz, « Trafic de cocaïne, une pièce négligée du puzzle sahélien », Le Monde diplomatique, https://www.monde-diplomatique.-fr/2013/02/FRINTZ/48744.Home Office United Kingdom / Matrix Knowledge Group (2007) The illicit drug trade in the United Kingdom. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr2007.pdf] et West Africa Commission on Drugs (2014), Pas seulement une zone de transit – Drogues, État et société en Afrique de l'Ouest, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/02/WACD_Fr_Report_WEB_051114.pdf.

Combler le vide social actuellement occupé par les organisations criminelles

Les méfaits et les perturbations que causent les marchés des drogues illégales à la société varient considérablement d'une région à l'autre, et beaucoup ne sont pas forcément associés à la violence[57]. Ces marchés des drogues illicites peuvent même avoir des effets bénéfiques sur le plan social et économique et procurent parfois une certaine stabilité politique et sociale en l'absence d'institutions publiques efficace[58]. Mais les immenses profits qu'ils offrent ne font pas qu'étayer l'extraordinaire résilience des marchés des drogues face à tous les efforts de répression, si intenses soient-ils. Ils créent aussi un potentiel et une incitation uniques à la violence – entre organisations criminelles et en leur sein, entre les organisations criminelles et les forces de l'ordre – comme à la corruption. Ils favorisent la délégitimisation de l'État, tout en légitimant potentiellement des acteurs criminels et politiques qui contestent l'autorité de l'État. Les chiffres montrent que le démantèlement ou l'arrestation des organisations de trafiquants n'ont que peu ou pas d'effet sur l'offre de drogues. Au contraire, ils peuvent même accroître la violence en déstabilisant les marchés locaux[59]. En revanche, lorsqu'une bande pratiquant le cambriolage, l'enlèvement ou l'extorsion est démantelée par la police, justice peut être rendue à ses victimes et l'on peut raisonnablement s'attendre à voir baisser le nombre de délits. On peut règlementer les marchés de produits, pas la criminalité violente.

Cette dynamique propre à l'économie du marché des drogues illégales signifie que la répression qui cible d'autres formes de criminalité organisée peut raisonnablement aspirer à de meilleurs résultats que l'échec historique de la répression des drogues. Cette analyse a des implications pour la défense pragmatique de la régulation, même compte tenu du déplacement de certains acteurs vers d'autres formes d'activité criminelle. Si les marchés des drogues illégales se contractent, les ressources précédemment consacrées à les combattre peuvent servir à lutter contre d'autres formes de criminalité ou, mieux encore, à s'attaquer à leurs causes profondes.

Le crime organisé lié aux drogues n'est jamais aussi corrosif sur le plan social que lorsqu'il s'accompagne de vulnérabilités structurelles telles que la pauvreté, le conflit, la fragilité des institutions sociales et politiques et, en particulier, la militarisation des réponses répressives[60, 61]. On voit ici clairement combien sont interdépendants les débats sur la régulation, l'affrontement avec les organisations criminelles et le développement social et économique plus général. La prohibition crée les opportunités de profit pour les organisations criminelles et les vulnérabilités structurelles en facilitent l'exploitation.

La régulation est à même de restreindre ces opportunités, mais il est important de rester réaliste quant à l'échelle temporelle de la réforme et à ses effets. Dans la plupart des scénarios, le changement se fera de façon progressive, étalé sur de nombreuses années, à mesure que différents pays expérimenteront la régulation des différentes drogues. Dans le même temps, les entreprises criminelles impliquées dans les marchés des drogues ne se trouveront pas d'un coup au bord du précipice ; elles connaîtront un lent déclin marqué par la réduction de leurs bénéfices. Partout où l'on s'attendra à une évolution du marché, les organes responsables de la mise en œuvre pourront se préparer à réserver leurs ressources et à les réaffecter là où le risque d'accroissement de la criminalité est probable.

Dans les économies en développement où l'impact des organisations criminelles a été le plus fort, les pouvoirs publics pourront progressivement introduire de nouvelles mesures qui amélioreront de façon significative et durable leur rapport avec la société – en particulier les communautés les plus durement frappées, qui sont aussi les plus négligées et les plus marginalisées. En fin de compte, l'adoption d'un programme responsable et progressif ne sera qu'une partie d'un ensemble de réformes interconnectées nécessaires à la lutte contre la criminalité organisée dans la durée.

Parmi les autres pièces essentielles de ce puzzle, il est nécessaire de renforcer l'État de droit et accroître la responsabilisation en matière d'abus et la corruption au sein de la police. La criminalité organisée lié aux drogues sape chacun de ces processus. Réduire son influence pernicieuse ne rebâtit pas en soi les institutions, mais cela ouvre la possibilité de le faire.

RECOMMANDATION 5

Les États doivent optimiser les occasions de développement qu'offre la régulation des marchés des drogues. Cela suppose de redistribuer les ressources pour atténuer les changements prévisibles dans l'activité des organisations criminelles.

Les pouvoirs publics doivent mettre en place les mécanismes institutionnels contre le blanchiment d'argent, la corruption et la criminalité transnationale dans le cadre de démarches plus générales de renforcement de l'État de droit, de réforme des pratiques de répression et de renforcement de la capacité institutionnelle. Les organisations criminelles étant déjà impliquées dans d'autres activités que le trafic de drogues, le déplacement potentiel de leurs activités vers d'autres formes de criminalité ne doit pas être surestimé. Néanmoins, la régulation promet de miner sensiblement la puissance et l'influence des organisations criminelles, et de libérer les ressources pour s'attaquer à leurs causes profondes et à d'autres formes de criminalité.

MODERNISER LE SYSTÈME INTERNATIONAL DE CONTRÔLE DES DROGUES

Issu d'un autre âge, le système international de contrôle des drogues doit évoluer. De plus en plus d'États membres souhaitent mettre en œuvre, ou mettent déjà en œuvre, des mesures de régulation qui sont incompatibles avec le cadre institutionnel actuel. Il est nécessaire de reconnaître que le système de contrôle en vigueur n'atteint pas ses propres objectifs, et qu'il faut recenser les tensions entre les obligations internationales des pays et les réalités sur le terrain. Il est impératif d'aider les pays face aux difficultés qu'ils rencontrent dans leur tentative de mettre en œuvre des politiques relatives aux drogues efficaces.

Reconnaître les tensions existantes dans le régime international de contrôle des drogues

En 2014, la Commission globale de politique en matière de drogues soulignait la nécessité de moderniser le système international de contrôle des drogues des Nations unies, devenu obsolète et dysfonctionnel. Elle affirmait : « La force du système des traités de l'ONU repose sur le consensus de l'appui des États membres et sur la légitimité de ses fins. Mais en ce qui concerne les traités de contrôle des drogues, le consensus n'est plus atteint, leur légitimité a faibli à cause de leurs conséquences néfastes. En effet, de plus en plus d'États considèrent que les éléments punitifs, au cœur des traités couvrant les drogues, ne sont pas immuables, mais plutôt dépassés et contreproductifs, et que le besoin de les réviser est urgent. Si cette dissidence croissante n'est pas prise en compte dans un processus formel marquant d'exploration des options de réforme, le système risque de devenir encore plus inefficace et redondant qu'il ne l'est déjà, de plus en plus d'États membres partisans d'une réforme choisissant unilatéralement de s'en distancier.»[62]

Les conséquences néfastes du système de contrôle des drogues ont été parmi les principaux motifs de la convocation par l'Assemblée générale de l'ONU d'une session extraordinaire (SEAGNU) sur le problème des drogues en 2016. De nombreuses questions complexes, comme celles des droits humains, de la réduction des risques et de la dépénalisation, y ont été abordées. Mais la maigre latitude que laissent les traités à la régulation est aussi apparue très clairement, au point de restreindre l'ordre du jour formel et le débat qui s'en est suivi. Certaines questions concernant la régulation et la réforme des institutions onusiennes de contrôle des drogues ont été soulevées[63], mais les indispensables débats substantiels ont malheureusement été écartés. Les conflits avec les traités que rencontrent certains pays en voie de régulation légale ont ainsi été passées sous silence dans les forums à haut niveau consacrés à la politique en matière de drogues.

> « Les efforts actuels n'ont pas atteint l'objectif d'éliminer le marché des drogues illicites. En prenant pour plan directeur le consensus de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, nous pouvons promouvoir des mesures visant à empêcher les organisations criminelles d'agir, tout en protégeant les droits humains, en favorisant le développement et en garantissant un traitement et un soutien respectueux du droit. »
>
> António Guterres, Secrétaire général de l'ONU, 2018

Cependant, les débats de la SEAGNU ont surtout révélé la fracture dans le consensus autour du paradigme punitif et le basculement net vers la quête d'une politique en matière de drogues fondée sur la santé, les droits humains et le développement[64]. À mesure que se renforce la dynamique réformatrice, les forums à haut niveau ne pourront plus ignorer la question de la régulation. Il est grand temps aujourd'hui que les États membres et les organismes de l'ONU

mènent une réflexion honnête sur les implications à long terme de ce basculement mondial sur les structures et les institutions de contrôle des drogues. L'heure est venue d'un examen systématique des réformes institutionnelles et juridiques requises pour nous rapprocher de l'objectif initial du système international de contrôle des drogues, qui était d'assurer la santé et le bien-être de l'humanité.

Ces questions ne sont pas simples. Or, la nécessité finira par contraindre l'ONU à tracer une voie de modernisation pour préserver l'intégrité et toute utilité éventuelle du système de contrôle des drogues. Comment alors informer, faciliter et optimiser ce processus pour qu'il serve toutes les parties – en maintenant et en améliorant les éléments cruciaux du système, tout en y injectant de la souplesse et du changement là où il le réclame ? Pour reprendre les termes de la direction de l'ONUDC en 2018, comment le système peut-il être « adapté à l'usage souhaité »[65] ?

Il est important de souligner quelles réformes le système peut espérer, compte tenu de la force des opinions exprimées à ce propos au sein des forums multilatéraux, ainsi que du rythme comme de la nature des réformes des institutions et des traités que comprend le système de contrôle des drogues de l'ONU. Il faut également donner un aperçu des démarches à accomplir à court et moyen terme pour contribuer à la réalisation de cette vision à long terme.

Le nouveau cadre de réflexion et le réagencement des priorités qu'implique une telle réforme des traités affecteraient aussi les rôles et les responsabilités des organismes de l'ONU chargés d'élaborer, de mettre en œuvre et de superviser la politique en matière de drogues. Fort utilement, toute réorganisation ou restructuration de ce type soutiendrait le principe de « cohérence du système ». Elle témoignerait en même temps de la nature intersectorielle de la politique en matière de drogues et du caractère central de l'apport des organismes de l'ONU consacrés à la santé, aux droits humains et au développement, dont la contribution à la SEAGNU a été si positive.

> « Les conventions sur les drogues laissent aux États une certaine marge pour adopter des mesures telles que le traitement et la réhabilitation. Mais la souplesse a des limites… elle ne s'étend pas à tout usage non-médical des drogues. [La légalisation] contrevient clairement aux conventions… Vous – les États signataires des conventions – avez la responsabilité de vous attaquer à ce problème. »
>
> Werner Sipp, Président de l'Organe international de contrôle des stupéfiants, 2016

Toute évolution de ce type sera probablement le fruit d'un processus politique long et difficile, et le calendrier que suppose vraisemblablement la réforme risque d'être incompatible avec les besoins et les aspirations plus pressants d'un grand nombre d'États acquis à l'idée de réforme. Au moment de soupeser les options en présence, un ensemble de principes liés entre eux peut aider à prendre les décisions qui s'imposent.

Premièrement, ces décisions doivent être guidées par la promotion de la santé et du bien-être de l'humanité, et par les objectifs et les valeurs fondamentaux de la charte de l'ONU. Deuxièmement, tous les efforts doivent être faits pour engager et faciliter le dialogue entre les États membres, les organismes de l'ONU et les autres acteurs-clés dans les forums multilatéraux opportuns. Ce dialogue doit être fondé sur une déclaration d'intentions sincère, et toute action entreprise doit l'être en respect des engagements de la charte de l'ONU. Troisièmement, l'action collective coordonnée d'États partageant la même vision sera le point de départ le plus positif et le plus constructif pour engager le processus de réforme. Quatrièmement, toute mesure mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureux par rapport aux objectifs explicitement énoncés.

Options de réforme

Option A : une nouvelle convention-cadre unique

Parmi les options qui interpellent tout particulièrement, l'une consiste à œuvrer progressivement vers une nouvelle convention unique, conçue pour répondre aux nécessités et aux aspirations actuelles de tous les États membres. Cette convention pourrait finir par remplacer, à travers un processus d'harmonisation et de modernisation fonctionnelle, les trois conventions existantes (tel que l'envisage le scénario «Pathways» de l'OEA)[66]. À certains égards, ce scénario serait un reflet de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants[67], qui avait consolidé une série de traités multilatéraux sur le contrôle des drogues remontant à 1912.

Un traité moderne unifié pourrait introduire la possibilité pour les États membres de réguler les marchés intérieurs. Il pourrait aussi établir les règles et les paramètres de ces innovations, qu'il s'agisse de normes minimales, d'exigences de suivi et de rapport, ou de contrôle international du commerce et des frontières. Un nouveau traité unique relatif aux drogues pourrait ainsi – comme l'a proposé la Commission globale dès 2014 – « étendre l'ambition [du traité de 1961] de règlementer l'usage médical et scientifique des drogues aux usages non-médicaux, en vertu du même ensemble d'objectifs onusiens».[68]

Un nouveau traité unifié sur les drogues pourrait aussi chercher à combler plusieurs carences structurelles évidentes du cadre de plus en plus obsolète actuellement en place. Cela pourrait par exemple comprendre un mécanisme structuré de révision périodique (dont l'absence dans le cadre actuel est criante)[69] et une meilleure procédure de classement offrant davantage d'équilibre entre l'assurance de l'accès aux substances contrôlées pour un usage légitime et la prévention de la consommation problématique. Un tel traité pourrait intégrer certains éléments de la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988[70], qui traite de la criminalité organisée et de la corruption, aux autres traités avec lesquels celui de 1988 sur les drogues illégales est déjà étroitement aligné.

Cérémonie d'ouverture le 19 Novembre 1948 pour la signature du Protocole de Paris sur la réglementation des stupéfiants au Palais Chaillot. © Nations-Unies.

Option B : amender les conventions existantes

Comme tout traité, les conventions sur les drogues comportent des mécanismes d'amendement et de réforme. Il est en théorie possible de les modifier de façon à y introduire la flexibilité nécessaire aux États membres pour tester et évaluer des modèles de régulation. Il existe de notables précédents de modification profonde d'une convention. Ainsi le Protocole de 1972 a-t-il amendé la Convention unique de 1961 après convocation d'une conférence multilatérale. Le gouvernement des États-Unis avait alors déclaré que le moment était venu « pour la communauté internationale de bâtir sur les fondations de la Convention unique, car après dix ans nous avons une meilleure vision de ses forces et de ses faiblesses»[71]. La latitude qu'accorde la Convention de 1961 en matière d'«alternatives à l'incarcération» – celle qui a créé l'espace des récents débats plus généraux sur la dépénalisation – ne doit son existence qu'à un amendement inclus dans le Protocole de 1972.

Dans tous les cas, ce type d'amendement réclame un consensus des États parties. Compte tenu de la polarisation aux Nations unies des opinions sur la régulation, il paraît peu probable qu'un tel consensus se dégage.

Les traités sont aussi pourvus de mécanismes permettant de changer le classement d'une drogue donnée (suivant les recommandations de l'OMS ou d'un État partie) sur simple vote majoritaire[72], sans nécessité de consensus. Une telle modification permettrait, en théorie, de soustraire complètement certaines drogues au champ du traité, facilitant ainsi la tâche aux États membres qui souhaitent introduire la régulation légale. Mais la réalité politique actuelle semble aussi exclure cette option-là. Privés de perspective réaliste de succès par voie d'amendement ou de modification des textes, les États membres acquis à l'idée de réforme voient leurs options se réduire.

Option C : retrait et réserve

L'option la plus simple serait peut-être de se retirer de tous les traités, ce qui règlerait aussitôt toute question de violation ou de non-conformité. Mais les coûts d'une démarche à ce point radicale ne se mesureraient pas seulement en termes de diplomatie et de réputation. Serait également menacée l'importante fonction parallèle des traités de régulation des usages scientifiques et médicaux des drogues qui, contrairement à la prohibition, fait toujours l'objet d'un fort consensus parmi les États membres.

Dans la même veine, il serait possible de se retirer des traités concernés, puis d'y souscrire à nouveau avec une réserve portant sur les articles précis qui empêchent la régulation d'une certaine drogue. C'est la stratégie qu'a adoptée la Bolivie à l'égard de la prohibition de la consommation traditionnelle de la feuille de coca, après avoir cherché en vain un consensus pour procéder par amendement[73]. Cette méthode a souri à la Bolivie, mais on peut se demander à quel point elle est extensible à d'autres drogues (avec le cannabis et l'opium, la coca est l'une des rares drogues dont le nom figure spécifiquement dans le corps principal du traité).

Option D : non-observation respectueuse

Considérant les graves implications d'un retrait et les limites d'un retrait suivi d'un retour avec réserve, une autre option est de demeurer partie des traités mais néanmoins d'engager les réformes intérieures, sachant que cela signifiera nécessairement que le pays ne respecte pas les articles précis du traité qui interdisent strictement la régulation des utilisations non-médicales et que sa recherche scientifique rencontrera certains obstacles. La façon dont un État membre gèrera les implications d'une telle démarche soulève d'autres questions complexes.

Parmi les pays qui se sont déjà engagés dans la régulation du cannabis, le Canada est le premier à avoir clairement et formellement reconnu qu'il commettait une «violation de certaines obligations liées au cannabis en vertu des conventions de l'ONU sur les drogues»[74] . Au regard du deuxième principe de collaboration évoqué plus haut, il paraît préférable de reconnaître la réalité de sa position juridique, comme le fait le Canada, que de la nier, de jouer l'évitement ou de se cacher derrière des arguments juridiques douteux sur la flexibilité des interprétations.

Il faut savoir que dans le cadre plus général de l'ONU, les périodes de non-conformité partielle sont un prélude habituel à l'évolution des traités[75]. Il demeure que toute démarche fondée sur ce procédé sera incontestablement rendue plus crédible si certaines conditions sont remplies. Il faut que le raisonnement ayant présidé à la décision de choisir la régulation soit clairement exposé lors des grands forums multilatéraux. De plus, à l'image de ce qu'a fait l'Uruguay concernant son modèle de régulation du cannabis, cette explication doit s'inscrire dans la promotion de la santé et du bien-être de l'humanité et dans les valeurs fondamentales de l'ONU[76].

Les tensions potentielles seront d'autant plus réduites que les normes règlementaires des traités sur les drogues demeurent respectées, notamment le suivi intégral et la présentation régulière de rapports aux organes conventionnels ; la garantie que les modèles de régulation sont établis sous les auspices d'un organisme public national, avec une attention particulière portée aux questions de frontière et aux inquiétudes des pays limitrophes. Dans ces conditions, une période temporaire de ce que certains analystes ont qualifié de non-observation « raisonnée » ou « respectueuse », parallèle à la poursuite du dialogue et des efforts menés pour résoudre les tensions avec les obligations en vertu du traité, peut être considérée comme une option viable d'action unilatérale[77].

Option E : modification inter se des conventions ?

Parce qu'elle respecte l'esprit des Nations unies, une action fondée sur le droit, coordonnée et collective, offre de nombreux avantages indiscutables par rapport à un scénario potentiellement chaotique de prolifération des défections unilatérales, des réserves et des réinterprétations hasardeuses. Une option de réforme de ce type, qui n'est pas soumise à l'exigence de consensus, est la modification inter se d'un traité – un mécanisme établi dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités[78] et par lequel plusieurs États membres peuvent modifier un traité «entre eux»[79].

Les rédacteurs de la Convention de 1969 ont considéré que l'option de modification inter se est un principe central du droit international. Selon le débat de la Commission du droit international en 1964 : « Il n'y avait pas à insister sur l'importance de la question ; il s'agissait de concilier la nécessité de préserver la stabilité des traités et les exigences de changement pacifique ». La modification inter se peut donc constituer un moyen « élégant » et juridiquement viable d'avancer, en offrant une soupape de sécurité pour que l'action collective s'adapte à un régime par traité a priori figé dans la durée.

À plus long terme, les leçons et la dynamique changeante qu'entraînent l'action unilatérale comme l'action collective peuvent servir à préparer le terrain pour un consensus plus flexible de l'après-guerre aux drogues et pour le système modernisé de contrôle des drogues qui le mettra en œuvre.

15 Novembre 2015:, depuis la gauche: David M. Malone, Recteur de l'Université des Nations-Unies; Anarfi Asamoa-Baah, Directeur général adjoint de l'Organisation mondiale de la santé; Yuri Fedotov, Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime; Jan Eliasson, Vice-Secrétaire général des Nations Unies; Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire aux droits de l'Homme; Michel Sidibé, Directeur exécutif du Programme commun des Nations-Unies sur le VIH/SIDA; et Magdy Martínez-Solimán, Administrateur adjoint du Programme des Nations-Unies pour le développement, présente aux États membres le travail effectué par les Nations-Unies sur le problème mondial de la drogue, en amont de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies (SEAGNU) en 2016. © Nations-Unies.

Une gouvernance renouvelée pour améliorer le régime international de contrôle des drogues

Les appels à faire meilleur usage de l'ensemble du système de l'ONU – de la part de la Commission globale de politique en matière de drogues, de nombreux gouvernements et de groupes de la société civile – naissent de la réelle nécessité d'améliorer le fonctionnement de la gouvernance du régime international de contrôle des drogues. Le régime actuel, comme le lui imposent les trois conventions internationales sur le contrôle des drogues, a limité les possibilités de contrôle à l'élimination de tout usage non-médical, en mettant l'accent de façon biaisée sur les mesures punitives visant à réduire l'offre et la demande. Le régime n'a pas évolué avec les grands changements mondiaux qui ont considérablement affecté le contrôle des drogues, notamment l'épidémie de VIH/SIDA, la mondialisation économique et les nouvelles dimensions du contrôle des frontières qui en découlent. Au lieu de cela, un paradigme dysfonctionnel de répression s'est installé, alors qu'une approche fondée sur la santé s'imposait. En 1997, le programme des Nations unies pour le contrôle des drogues[80] et le Centre international pour la prévention de la criminalité ont fusionné pour créer l'ONUDC, l'organisme technique qui s'occupe de renforcer les capacités et d'apporter aux pays son expertise technique pour la conception et la mise en œuvre de leur politique en matière de drogues. Cette décision d'associer étroitement les drogues à la criminalité au sein du même Office, avec deux corps distincts de gouvernance – la Commission des stupéfiants (CND) et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale (CCPCJ) – a créé un déséquilibre intenable dans la réflexion comme dans la direction de l'ONU, en faveur de la lutte contre la criminalité et au détriment de l'engagement tout aussi important en faveur du développement durable, de l'agriculture, de la santé publique et des droits humains.

Le modèle de gouvernance de ce secteur politique déjà particulièrement problématique a aussi empêché le recours aux mécanismes existants pour s'attaquer à la criminalité transnationale organisée, comme la Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée ou la Convention des Nations unies contre la corruption. Ces conventions s'avèreraient plus utiles pour s'attaquer à la production illégale et au trafic de drogues que la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, parce qu'elles permettraient une approche holistique ciblant les organisations criminelles et l'ensemble de leurs activités illégales, plutôt que de mener, comme c'est le cas actuellement, des actions séparées qui ne sont pas capables de miner l'économie illégale ou de réduire le marché des drogues illégales.
Comment le cadre institutionnel existant peut-il s'adapter aux circonstances changeantes, répondre aux besoins actuels et s'aligner avec le programme de développement durable ?

On peut trouver dans certains précédents des exemples de bonnes pratiques pour ce type de réforme de la gouvernance. Le modèle de gouvernance du programme commun des Nations unies sur le VIH et le SIDA (ONUSIDA), fondé par le Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), comprend 11 entités onusiennes au titre de co-commanditaires et son comité de direction comprend des représentants de la société civile. Cela constitue une source d'inspiration valable pour un nouveau programme commun de l'ONU pour le contrôle des drogues . On trouve un autre précédent instructif dans le remplacement de la Commission des droits de l'homme[81] par le Conseil des droits de l'homme , qui a permis l'intégration des questions relatives aux droits humains à tous les mandats de l'ONU, une meilleure représentation des États membres et l'examen périodique de la mise en œuvre par les pays de leurs obligations internationales. L'examen et la modernisation des structures de gouvernance est la voie que devraient emprunter les États membres et le secrétaire général de l'ONU pour s'attaquer aux failles actuelles du régime international de contrôle des drogues.

RECOMMANDATION 6

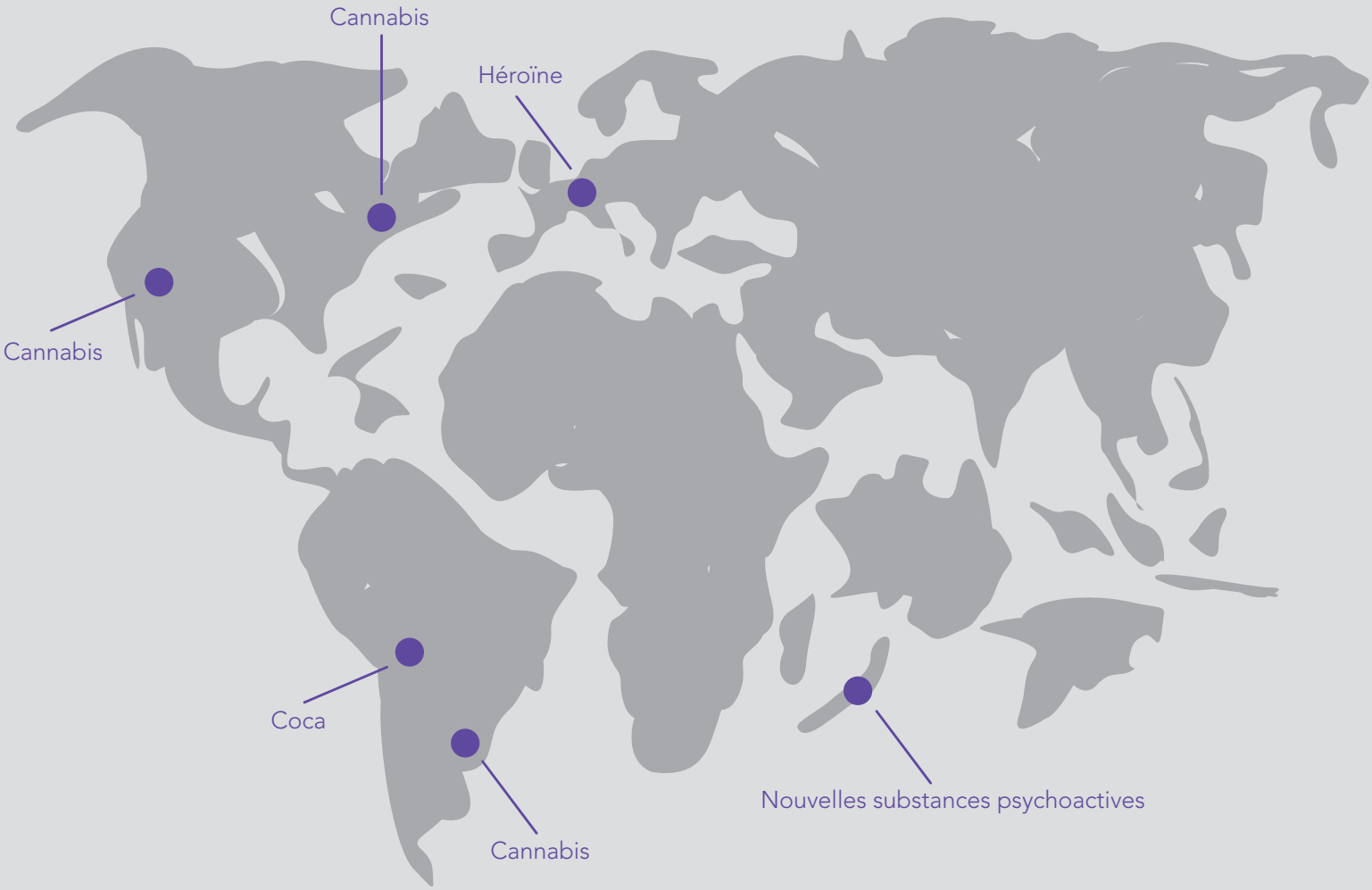
Les États membres de l'ONU doivent envisager d'urgence les différentes options de modernisation du régime international actuel de contrôle des drogues, de façon à répondre aux besoins de toutes les personnes concernées par la politique en matière de drogues.

Les États membres, la société civile et la communauté scientifique doivent engager des dialogues formels et informels dans de grands forums multilatéraux pour défricher la voie qui mènera aux réformes et rapprochera le monde de l'objectif proclamé par les conventions sur les drogues de protéger « la santé physique et morale de l'humanité ». Si l'on souhaite que le cadre international de contrôle des drogues soit efficace, il devra tourner le dos au paradigme répressif actuel et refléter plus fidèlement l'accent placé sur la santé, les droits humains et le développement durable. Il est essentiel que les réformes introduisent la possibilité pour les États membres de règlementer les drogues. En attendant que cela soit le cas, les États membres acquis à l'idée de réforme pourront envisager certaines options permettant d'avancer dans ce sens à l'échelon intérieur et international sans trahir les principales clauses de la charte de l'ONU – conscients que le dialogue et l'action collective constituent la méthode la plus constructive.

RECOMMANDATION 7

Le secrétaire général de l'ONU doit prendre l'initiative d'une réforme de la gouvernance du régime international du contrôle des drogues.

Cette réforme doit avoir pour objectif de mieux utiliser les mécanismes internationaux en place pour protéger les droits humains et la santé publique, promouvoir le développement durable et s'attaquer de manière efficace à la corruption, au blanchiment d'argent et à la criminalité organisée.


Cannabis
Héroïne
Cannabis
Coca
Cannabis
Nouvelles substances psychoactives

DIEGO CANEPA

Chef de cabinet adjoint de la présidence, 2010-15, Uruguay

L'Uruguay n'a jamais pénalisé la simple consommation de quelque drogue que ce soit. Mais la décision était laissée à la discrétion des juges, ainsi il arrivait que des personnes consommatrices de drogues soit pénalisées. Nous sommes maintenant passés à une approche qui met l'accent sur la santé publique et le bien-être de nos citoyens – et avons estimé que la pénalisation et l'emprisonnement des consommateurs n'atteignaient pas ce but. C'est de cette philosophie qu'est issue la décision de légaliser et réguler le cannabis.

Cette décision comportait deux éléments essentiels. Le premier, c'est la santé publique. On sait à présent que la prohibition cachait une augmentation constante de la consommation. Tout ce qu'on avait obtenu, c'était l'abandon du contrôle du marché aux organisations criminelles. La nouvelle réalité de la régulation change la donne. Les produits de cannabis seront plus sûrs parce que les producteurs sont soumis à une licence de l'État imposant des normes strictes et que le cannabis est en vente dans des pharmacies ou des points de vente autorisés. Nous contrôlons la puissance, le prix, la présence des informations relatives à la santé sur l'emballage et l'identité des personnes pouvant accéder au marché. Tirant les enseignements des problèmes causés depuis toujours par le tabac, nous avons interdit les marques et la publicité. Nous souhaitons déplacer le marché illicite sans encourager la consommation, et nous avons employé les taxes pour financer les nouvelles campagnes d'éducation du public

Le deuxième élément concernait la sécurité de la communauté et le respect des droits humains – réduire la menace des organisations criminelles et de la violence associée au commerce de drogues illicites. C'est l'Amérique latine qui a été le plus durement frappée par la prohibition, et nous devons rechercher des solutions internes susceptibles d'aider la région, comme les marchés régulés. On voit aujourd'hui cette philosophie gagner d'autres pays comme la Colombie, le Chili et le Mexique. Nous sommes conscients aussi que les droits des personnes consommatrices de drogues doivent être pris en compte et respectés. Nous estimons que les obligations relatives aux droits humains priment sur les efforts de contrôle des drogues. Nous affirmons catégoriquement que la sécurité s'améliorera lorsqu'on respectera les droits humains et que nous considèrerons qu'il en va du développement de la région.

Dans ce contexte, nous espérons que les gens verront qu'en créant un marché régulé du cannabis, nous ne sommes pas en train de le libéraliser. Au contraire, les expériences menées dans le monde laissent entendre qu'un marché régulé offre une meilleure supervision et un contrôle plus visible qu'un régime de prohibition.

Certains de nos voisins et certains pays à l'ONU n'ont pas été heureux de la décision de l'Uruguay. Mais notre réforme a été menée pour de bonnes raisons, et de plus en plus de pays se mettent à nous suivre. Nous sommes heureux des changements en cours au Canada et ailleurs dans le monde. Comme l'a alors dit le président Mujica (40ème président de l'Uruguay, de 2010 à 2015), il fallait bien que quelqu'un s'y mette.

SEAN BERTE

De la condamnation fédérale au marché régulé de la marihuana, Massachusetts, États-Unis

À vingt ans à peine, je suis devenu pompier de la ville de Boston. C'est un métier qui entraîne une foule de maladies, les plus courantes étant le cancer et les cardiopathies. Avant d'être frappés par l'une ou l'autre, la plupart des pompiers sont victimes d'affections musculo-squelettiques réclamant souvent une intervention chirurgicale, ainsi que de niveaux élevés de stress associés à la transition répétée d'un état sédentaire à un niveau élevé d'activité en quelques secondes. Un grand nombre d'appels que reçoivent les pompiers, que ce soit pour une tentative de suicide

ou un enfant blessé, prélèvent aussi leur tribut sur le plan mental. Ces affections m'ont décidé à employer une substance plus inoffensive contre la douleur et le stress dans mon nouveau métier. Après tout, je consommais de la marihuana depuis le lycée, j'avais obtenu mes diplômes dans un des établissements publics les plus prestigieux du pays, et ça ne m'avait pas fait de tort.

Le statut d'agent public, avec la stigmatisation entourant la marihuana, ne me simplifiait pas les choses, alors j'ai décidé de cultiver mes propres plants. Au bout de deux ans, la DEA et la police locale se sont unies pour une descente simultanée à mon domicile et à la caserne de pompiers. Ils ont trouvé 131 pieds de marihuana. J'ai plaidé coupable devant un tribunal fédéral et passé 8 mois dans une prison fédérale. J'y ai perdu mon emploi, toutes mes économies, ma retraite et j'ai failli y laisser ma maison également. J'ai purgé ma peine et la conditionnelle qui a suivi (3 ans). Je me suis déclaré en faillite personnelle pour conserver ma maison. Cinq ans après ma sortie de prison, je gagnais à peine le salaire minimum.

La légalisation et la régulation de la marihuana dans mon État semblent en voie de corriger certaines des injustices commises au nom de la guerre aux drogues. Du fait de ma condamnation liée à la marihuana, j'ai postulé à l'attribution prioritaire d'un permis, mais j'ai du mal à trouver un financement pour mon entreprise à cause des difficultés économiques que j'ai rencontrées à ma sortie de prison. Je ne suis pas persuadé que le marché légal offrira les opportunités qu'il faudrait à ceux qui ont le plus souffert de la prohibition.

J'ai personnellement choisi de participer au marché légal parce que c'est ce que j'ai toujours voulu. Je n'ai jamais pris de plaisir à faire des choses que l'État juge illégales. J'ai aussi été spécialement motivé pour intégrer ce nouveau secteur d'activité quand j'ai vu que l'agent de police (qui m'avait arrêté pour consommation de marihuana) travaillait à présent dans une société cherchant à ouvrir un dispensaire de marihuana légale dans ma ville. Étant donné que je subis les conséquences à vie d'avoir été un criminel, je me sens aujourd'hui obligé de réussir dans cette nouvelle activité pour montrer à tout le monde que les personnes qui ont commis des erreurs méritent vraiment une deuxième chance – et finalement me relever pour de bon après tant d'années.

HON. PETER DUNNE

Ministre adjoint de la Santé 2005-13 et 2014-17, Nouvelle-Zélande

En juillet 2013, par 119 voix contre 1, le parlement néo-zélandais a voté la création du premier marché régulé de substances psychoactives dans le monde. Dans ses grandes lignes, la loi établissait que seules les substances qualifiées de faible risque à la suite d'essais pharmaceutiques pouvaient être fabriquées et vendues dans des magasins spécialisés ayant reçu une licence et à des personnes ayant plus de 18 ans, avec de très strictes restrictions sur leur commercialisation et leur promotion. Elle a été adoptée alors qu'environ 350 produits et combinaisons étaient déjà en vente libre dans plus de 4 000 magasins de proximité, épiceries de quartier et boutiques pour adultes dans tout le pays.

La loi exigeait le retrait immédiat de tous les produits, leur soumission à de nouveaux tests pour confirmer le faible risque qu'ils représentaient avant d'être remis en vente. Seuls 153 magasins classés R18 (interdit aux mineurs) seraient autorisés à les vendre. Comme on estimait qu'il faudrait quelques semaines pour mettre au point les détails du nouveau régime, et pour faciliter la transition, 41 produits présents depuis plusieurs années sur le marché sans effets indésirables sont restés disponibles en attendant la finalisation du texte, où ils seraient à leur tour retirés et testés.

La loi a immédiatement été saluée pour son caractère prévoyant et raisonnable, mais après quelques semaines, des problèmes sont apparus qui ont failli venir à bout de la loi proprement dite. Ils en ont en tout cas retardé la mise en œuvre.

Le premier, et le plus grave, était que le ministère de la Santé avait gravement sous-estimé la complexité de la mise en place du nouveau régime règlementaire et qu'il n'avait pas prévenu le gouvernement qu'un problème allait se présenter. Au lieu de prendre quelques semaines, le projet de loi n'a pas été finalisé avant novembre 2015 – près de deux ans et demi plus tard. Entre temps, ce retard avait littéralement « ouvert les portes de l'enfer » avec de multiples conséquences.

D'abord, il y a eu une certaine tendance au stockage des substances sur le point d'être retirées, accompagnée d'un peu de consommation abusive. Les récits faisant état d'une flambée des arrivées aux urgences hospitalières d'individus usant de substances psychoactive ont été exagérés et trompeurs. Lorsque cela s'est effectivement produit, il s'agissait souvent de personnes qui avaient fait un mauvais usage d'une drogue mais qui auparavant ne se seraient jamais présentées à l'hôpital par crainte de poursuites. Ils se sentaient à présent libres de venir attribuer leur mésaventure à une substance psychoactive devenue légale. Mais la période de transition s'est étendue, les rumeurs se sont répandues, d'horribles histoires sont apparues chaque soir au journal télévisé et la confiance du public s'est rapidement érodée.

Ensuite, la restriction aux établissements classés R18 a attiré l'attention de citoyens ignorant jusqu'alors l'existence même de ces magasins. Cela n'a pas posé de problème dans les grandes villes, mais dans les petites et dans les villages, il n'en a pas été de même. La population a vu avec horreur ces points de vente jusqu'alors discrets et leurs clients furtifs faire place à de longues queues de personnes attendant chaque matin pour se procurer leur drogue. À l'approche des élections municipales prévues en octobre 2013, chaque aspirant en herbe à la mairie ou au conseil municipal dans les provinces et la campagne néo-zélandaises a vu s'offrir à lui un thème de campagne prêt à l'emploi.

Dans ce contexte, au lieu de saluer le fait que le nombre de points de vente au détail était passé de plus de 4 000 à environ 150, on a estimé de façon perverse que 150 magasins spécialisés dans les drogues avaient ouvert dans le pays. Lorsque ces substances étaient en vente libre partout, sans la moindre régulation, parmi le chewing-gum et les journaux, personne ne semblait l'avoir remarqué. Mais voilà qu'on nous accusait maintenant d'encourager la vente de drogues jusque dans le moindre hameau du pays. L'hystérie était à son comble !

Puis, vers le début 2014, le comité d'experts conseillant le ministère de la Santé a signalé que les tests envisagés sur les animaux (des rats et des souris) étaient insuffisants et qu'une étude de l'impact de ces substances sur le système reproductif humain exigeait des tests sur des animaux d'un niveau supérieur, notamment des lagomorphes. Beaucoup de citoyens ont alors trouvé tout bonnement insupportable qu'on puisse utiliser de « mignons petits lapins » pour tester des substances psychoactives. Au même moment, une commission parlementaire, qui s'était penchée sur la question des tests dans la perspective plus générale du bien-être de l'animal, s'apprêtait à recommander le renforcement des contrôles.

Malgré tous ces remous, le soutien du Parlement est fondamentalement demeuré intact pendant cette période. L'idée d'une interdiction totale des substances psychoactives était généralement perçue comme irréalisable et seulement bonne à précipiter le marché dans l'ombre. Mais dès début 2014, les élections générales s'annonçant dans l'année, ce soutien a commencé à vaciller aussi. Les parlementaires des circonscriptions rurales et de province ont subi la pression croissante de leurs électeurs, et l'opposition a été tentée de jouer la carte populiste en appelant à une interdiction totale. C'est pourquoi en 2014, juste avant Pâques, j'ai proposé au premier ministre l'introduction de deux simples amendements à la Loi sur les substances psychoactives, retirant l'approbation provisoire des 41 produits toujours sur le marché et interdisant les essais supposant l'emploi de substances psychoactives sur les animaux. Le texte a été adopté début mai par le parlement à l'unanimité. Le « remous » public s'est éteint quasi-instantanément, mais l'interdiction des essais sur les animaux a signifié que la Loi n'a jamais été mise en œuvre et qu'elle reste donc fondamentalement en suspens.

Avec le recul, je vois que cette situation relève de deux facteurs. Prévoir un régime intérimaire pour les 41 produits a été une erreur. L'hystérie qui a gagné le public fin 2013 et début 2014 n'aurait rien eu de comparable si on les avait immédiatement retirés des rayons, au même titre que les autres. Mais le retard pris par la finalisation du régime de régulation, avec ou sans régime intérimaire, a été bien plus grave. S'il était entré en application vers la fin 2013, comme prévu au départ, la transition aurait été bien plus facile.

La Loi sur les substances psychoactives sera réexaminée courant 2018, à peu près au moment où sera aussi révisée celle de 1975 sur les stupéfiants [Misuse of Drugs Act]. L'attitude du grand public envers les drogues étant en train d'évoluer, et avec la perspective d'un référendum sur l'usage récréatif du cannabis l'an prochain ou peu après, la notion de régulation qu'elle a introduite reste pertinente et valable, malgré les difficultés rencontrées jusqu'ici.

ROXANA ARGANDOÑA

Cultivatrice de coca, Bolivie

Je m'appelle Roxana Argandoña. Je viens de la province de Chaparé, en Bolivie tropicale. Ma famille n'est pas riche et je n'ai pas fini l'école parce qu'elle ne pouvait pas se le permettre. Cela fait des décennies que ma famille gagne sa vie en cultivant la feuille de coca, qui a toujours joué un rôle central dans notre quotidien.

Notre combat pour la feuille de coca n'est pas récent, il dure depuis de nombreuses années. Les gouvernements précédents ont condamné la feuille de coca en disant qu'elle n'avait pas sa place en Bolivie, alors que c'est un fait ancestral ; la feuille de coca est depuis toujours au cœur de notre culture.

J'ai vu dans ma vie les gouvernements avoir différentes attitudes envers la feuille de coca. Il y a eu plusieurs tentatives militaires d'imposer l'interdiction totale de la production et l'éradication forcée. À chaque fois, cela a conduit à des affrontements violents, mortels. J'y ai assisté en tant que jeune femme, puis en tant que mère. La violence extrême, le meurtre, l'emprisonnement de tant de jeunes de notre communauté, et les violences faites aux femmes. C'était notre lot quotidien. Sans la coca, nous n'avions pas de moyen de subsistance. Nous étions obligés de réagir, de riposter.

Nous passions plus de temps à faire des barrages et des manifestations qu'à la maison, mais personne ne nous écoutait. L'armée nous envoyait du gaz et nous tirait dessus. Il y a eu beaucoup de morts. La vie au Chaparé était horrible ! On ne dormait pas tranquille. Les soldats arrivaient chez nous à n'importe quelle heure, le jour comme la nuit. On se faisait constamment asperger de gaz. Du gaz au petit-déjeuner, du gaz au déjeuner et du gaz au dîner. Je ne voudrais pour rien au monde revivre cela ou voir mes enfants ou mes petits-enfants connaître nos souffrances.

Par bonheur, ces atrocités ont cessé à partir de 2005, quand Evo Morales est arrivé au pouvoir et il a changé les choses. Nous sommes aujourd'hui autorisés à cultiver un petit lopin de feuille de coca par famille. Nous vivons et dormons enfin en paix. Nous pouvons circuler librement, cultiver de la feuille de coca et nous réunir sans crainte de répercussions ni de violences.

Pour la première fois, les banques offrent des prêts à faible taux d'intérêt aux fermiers et aux cultivateurs comme moi. Cela a permis à ma famille et à beaucoup d'autres de disposer de l'argent pour construire une maison et acheter une voiture.

Autrefois, les femmes de mon village allaient accoucher en ville. Trois de mes enfants sont nés à Cochabamba parce que les hôpitaux de la région sont mal équipés. J'avais peur d'y faire naître mes bébés. J'y ai perdu l'un de mes fils par manque d'assistance médicale. Il est mort-né.

Alors je n'ai plus voulu accoucher ici. Mais aujourd'hui que la municipalité a connu une croissance importante, on construit de nouveaux hôpitaux et la situation s'améliore. Mon petit dernier est né à Villa Tunari.

L'éducation aussi a fait des progrès spectaculaires. Autrefois nous n'avions pas d'école digne de ce nom. Le toit était fait de boue ou de paille. Aujourd'hui, on a des écoles. Les jeunes issus de Chaparé souffraient de discrimination, surtout à l'université. La société ne voulait pas ou ne s'attendait pas à voir nos enfants entrer à l'université, mais c'est en train de changer. Aujourd'hui, les hommes comme les femmes connaissent leurs droits. Nos enfants vont à l'université, ils obtiennent des diplômes.

Produire de la feuille de coca ne conduit pas à la violence ou à l'instabilité, ni aux horreurs que j'ai pu voir dans ma vie. Ce sont les interdictions de l'État et les méthodes militaires employées pour nous combattre qui m'ont valu les pires horreurs.

DR RITA ANNONI MANGHI

Médecin psychiatre psychothérapeute et spécialiste en addictologie dans une clinique de traitement avec prescription médicale d'héroïne, Suisse

Il y a 25 ans, je débutais comme médecin psychiatre et psychothérapeute dans le domaine des addictions avec bien des craintes et des idées préconçues. Peur de la violence supposée des patients, appréhension des intoxications comme frein dans la relation, incompréhension de l'absurde répétition des souffrances et des rechutes.
J'ai rencontré toutes sortes de personnes, certaines emmurées dans le silence, d'autres intéressées par la rencontre. Ou encore simplement occupées à vivre avec leur dépendance. Mais elles ont eu en commun la qualité de partager leurs expériences avec moi et d'avoir façonné la personne que je suis aujourd'hui.

J'ai essayé d'aller à leur rencontre, là où ils sont, avec respect et humilité. Les voir se battre pour survivre d'abord, puis pour apprendre à vivre, à travers la réduction des risques, les traitements assistés par les opiacés, et la réflexion sur les vies qu'ils auraient envie de vivre, a forcé mon respect. Vivre avec une maladie chronique, quand cette maladie est source de stigmatisation et de rejet, est un défi au quotidien. Soigner des personnes vivant avec une dépendance doit être un acte militant, visant à modifier les représentations.

J'ai rencontré les pharmaciens, qui les premiers à la fin des années 1980, ont décidé de mettre à disposition des seringues stériles pour limiter la virulence de l'épidémie HIV. Je réentends les débats violents entre les thérapeutes pour et ceux contre les traitements de substitution aux opiacés. Et les premières administrations de méthadone par les médecins qui réanimaient au minimum trois overdoses par jour dans le parc du Letten à Zurich au début des années 1990, et certains bien avant. J'ai vu les premiers patients arriver dans les programmes de prescription d'héroïne à Genève en 1994, pionniers étonnés de pouvoir accéder légalement, remboursé par l'assurance, à l'héroïne et aux soins associés.

Je pense à Laura*, une des premières personnes à bénéficier du programme basé sur la prescription de Diacétylmorphine (DAM ou héroïne), qui participera 10 ans plus tard à l'élaboration d'un centre identique expérimental en Espagne. Je revois Jacques*, dans un programme de réduction des risques pour les alcoolodépendants, qui me dit : « Enfin un lieu où je peux dire que je bois, où je suis accepté comme je suis ». 25 ans plus tard, je discute avec Denis*, marié, deux enfants, qui dit simplement l'évidence que le traitement basé sur l'héroïne lui a permis de se construire un avenir et de ne pas mourir d'overdose il y a plusieurs années.

Les programmes basés sur la distribution légale et restrictive de l'héroïne leur ont sauvé la vie. Les divers programmes de soins des dépendances ont permis que nous – patients et médecins - vieillissions ensemble, que leur dépendance ne soit plus portée comme une honte mais comme l'expérience de devoir vivre avec une maladie chronique, ses phases de crise et celles de rétablissement. Ce qui fait qu'aujourd'hui, en 2018, je peux parler avec eux non seulement de leur consommation mais aussi et surtout de leurs vacances, de leurs soucis familiaux, du travail qu'ils ont perdu ou retrouvé, de leurs joies au quotidien.

J'ai conscience qu'une politique de soins uniformisée amène les patients à se cacher, à ne pas nous faire confiance. Que l'abstinence n'est en aucun cas un but en soi. Que la consommation peut être l'objet d'une approche qui, au-delà de la répression, peut être pédagogique, lui permettant ainsi d'être moins problématique, voire plaisante. Que l'importance réside dans la façon dont chacun souhaite vivre sa vie, avec ou sans substances.

Afin que, arrivés à 50-60 ans, Jacques, Laura, Denis, puissent regarder en arrière et estimer que leur vie a été somme toute bonne…ou du moins suffisamment bonne. Que le décès de Cyril*, qui a fini sa vie à 70 ans entouré d'abord par sa famille, puis par les soins à l'hôpital, ne soit pas une exception.

* Noms d'emprunt

MEGAN KEY

Consommatrice passée du marché illégal au marché légal, Colorado, États-Unis

Je suis issue d'une famille croyante qui ne consomme quasiment rien comme substance psychoactive, alors je lui ai toujours caché ma consommation de cannabis. Cela n'a pas changé depuis que le Colorado est passé à un marché légal. Mais je me sens quand même beaucoup plus à l'aise pour en parler avec mes semblables et j'ai l'impression que la plupart des adultes que je connais fument, vapotent ou mangent des produits dérivés du cannabis.

Avant que la marihuana soit légale, il était assez facile d'en obtenir, mais je ne parlais à personne de ma consommation, d'autant que je travaillais dans une église. Même lors des fêtes, on allait fumer de l'herbe en cachette. Avec la prohibition, je n'en achetais quasiment jamais, c'est mon mari qui s'en occupait. Je crois que les femmes comptent plus sur les hommes pour acheter des drogues lorsqu'elles sont illégales. Quand il m'arrivait de le faire malgré tout, je m'angoissais toujours beaucoup à propos de la qualité, du fait qu'on me donne la quantité souhaitée et aussi des revendeurs puisqu'au début je ne les connaissais pas trop. À un moment, on a fait pousser de l'herbe pour notre consommation personnelle, mais j'avais peur que les gens sentent l'odeur ou qu'un de mes enfants en parle à quelqu'un.

Lorsque la marihuana a été légalisée dans le Colorado, nous étions tous comme des fous, et nous ne connaissions pas encore les règles, alors on s'est dit qu'on pouvait fumer partout où il était permis de fumer du tabac. Évidemment, à présent que nous les connaissons toutes, ça nous choquerait, parce que c'est interdit. Mais les premiers temps, on a fumé dans les lieux publics et même les serveurs ne connaissaient pas encore les règles. Une fois que c'est devenu plus clair, les normes sociales (et légales) se sont solidement établies.

J'aime le marché légal. Je fais habituellement mes achats dans deux endroits, et je choisis les variétés qui me conviennent. Grâce à la régulation, je peux choisir ce que je veux, comme une adulte. Aujourd'hui j'essaie le CBD faible en THC, pour voir si ça me va. Sous la prohibition, je n'aurais pas eu ce type de liberté ni cette sécurité. Toutes mes angoisses liées à l'achat se sont envolées. Jamais je ne voudrais revenir au marché noir. Je préfère mille fois celui-ci parce que je sais ce que j'achète et que les gens du dispensaire peuvent mieux m'informer.

Je n'ai aucun mal à parler de ma consommation avec mes pairs, mais il y a encore de la stigmatisation, notamment parce que je travaille dans une école d'un secteur conservateur de l'État. Là-bas, je n'en dis jamais rien, de même que je ne parlerais pas d'une éventuelle consommation d'alcool. C'est surtout pour éviter le malaise avec les parents d'élèves ou mes collègues. Mais je pense que l'ambiance est peu à peu en train de changer. Il est désormais plus grave de fumer du tabac que de la marihuana. Et il semblerait que les données vont dans ce sens.

Je réfléchis encore à la façon de parler de ces questions à mon garçon de 15 ans. Il est difficile d'expliquer à un jeune qu'une chose illégale est devenue légale, parce qu'il a tendance à voir le monde en noir et blanc. J'ai été franche avec mon aîné à propos de ma consommation, mais je n'en ai toujours pas parlé avec ma fille de 9 ans. Comment l'expliquer ? On n'aime pas mentir à ses enfants. Alors je leur ai dit de voir ça comme de l'alcool. C'est une chose réservée aux adultes et ils devront attendre d'avoir grandi pour décider s'ils souhaitent en consommer ou pas.

La régulation a rendu ces conversations plus faciles, mais ça reste délicat. Je pense qu'on va assister dans les prochaines années à un changement générationnel qui nous aidera à en parler. Je suis très soulagée de jouir aujourd'hui du contrôle absolu de ce que je consomme, de comment et quand je le fais, parce qu'il s'agit d'un marché régulé et légal. Il faut que les adultes puissent prendre leurs décisions eux-mêmes, même si c'est tout un processus d'engager la conversation avec les jeunes.

RÉFÉRENCES

1 Office des Nations unies contre la drogue et le crime (2018). Rapport mondial sur les drogues 2017. Vienne : Nations unies.
2 Office des Nations unies contre la drogue et le crime (2018). Rapport mondial sur les drogues 2017. Vienne : Nations unies.
3 Cole, C. et al (2010). Cut : A Guide To Adulterants, Bulking Agents and Other Contaminants Found in Illicit Drugs. [pdf] Liverpool : John Moores University, Centre for Public Health. Disponible à l'adresse www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf [Consulté le 5 mars 2018].
4 Adaptation d'un concept original du Dr John Marks.
5 Pour plus de détail sur ces modèles, voir : Rolles, S. (2009). After the War on Drugs : Blueprint for Regulation. [pdf] Bristol : Transform Drug Policy Foundation. Disponible à l'adresse : http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation [Consulté le 5 mars 2018].
6 Strang, J., Groshkova, T., Metrebian, N. (2012). New heroin-assisted treatment – Recent evidence and current practices of supervised injectable heroin treatment in Europe and beyond. [pdf] Lisbonne : EMCDDA. Disponible à l'adresse : http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/690/Heroin_Insight_335259.pdf [Consulté le 5 mars 2018].
7 Hudak, J., Ramsey, G., Walsh, J. (2018). Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm. [pdf] Washington D.C. : WOLA. Disponible à l'adresse : https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/03/gs_032118_Uruguays-cannabis-law_FINAL.pdf [Consulté le 12 juin 2018].
8 Government of Canada (2018). Dépôt du projet de loi sur le cannabis : questions et réponses. [en ligne] Santé Canada. Ottawa. Disponible à l'adresse : https://www.canada.ca/fr/services/sante/campagnes/depot-projet-loi-cannabis-questions-reponses.html. [Consulté le 20 juin 2018].
9 Murkin, G. (2016). Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs. [pdf] Bristol : Transform Drug Policy Foundation. Disponible à l'adresse : https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Use-report-2016.pdf [Consulté le 15 mai 2018].
10 Drug Policy Alliance (2018). From Prohibition to Progress : A Status Report on Marijuana Legalization. [en ligne] New York : DPA. Disponible à l'adresse : http://www.drugpolicy.org/legalization-status-report [Consulté le 20 juin 2018].
11 Centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances (2018). Summary of Provincial and Territorial Cannabis Regulations (au 1er juin 2018) [pdf] Ottawa : CCDUS. Disponible à l'adresse : http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Canadian-Provincial-Territorial-Cannabis-Regulations-Summary-2018-en.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
12 Metropolitan Police of the District of Columbia (2018). The Facts on DC Marijuana Laws. [en ligne] Washington D.C. : Metropolitan Police Department. Disponible à l'adresse : https://mpdc.dc.gov/marijuana [Consulté le 21 juin 2018].
13 Jaeger, K. (2018). A Guide to Vermont's New Marijuana Legalization Law. Marijuana Moment. [en ligne] https://www.marijuanamoment.net/a-guide-to-vermonts-new-marijuana-legalization-law/ [Consulté le 21 juin 2018].
14 Transform Drug Policy Foundation (2016). Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation. [en ligne] Bristol : Transform Drug Policy Foundation. Disponible à l'adresse : https://www.tdpf.org.uk/blog/cannabis-social-clubs-spain-legalisation-without-commercialisation [Consulté le 15 juin 2018].
15 Voir par exemple; http://benefitcorp.net/ aux États-Unis et https://www.socialenterprise.org.uk au Royaume-Uni
16 Organisation mondiale de la santé (2005). Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac. [en ligne] Genève : Nations unies. Disponible à l'adresse : http://www.who.int/fctc/fr/ [Consulté le 21 juin 2018].
17 Office des Nations unies contre la drogue et le crime (2011). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. [pdf] Vienne : Nations unies. Disponible à l'adresse : https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf#page=38 [Consulté le 21 juin 2018].

18 Office des Nations unies contre la drogue et le crime (2008). Rapport mondial sur les drogues 2008. [pdf] Vienne : Nations unies. Disponible à l'adresse : http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR08_French_web.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
19 Office des Nations unies contre la drogue et le crime (2005). Estimation de la valeur des marches des drogues illicites, Rapport mondial sur les drogues 2005. Chapitre 2. [pdf] Vienne: Nations unies. Disponible à l'adresse : http://www.unodc.org/pdf/research/wdr_volume1_fr.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
20 Rolles, S. et al (2016). The Alternative World Drugs Report. [en ligne] Bristol : Count the Costs. Disponible à l'adresse : http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report [Consulté le 21 juin 2018].
21 Schleifer, R., Sagredo, J., Avafia T. (2015). Addressing the Development Dimension on Drug Policy, [en ligne] New York : UNDP. Disponible à l'adresse : http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html [Consulté le 21 juin 2018].
22 Horsfield, N. (2015). Drug Policy and the Sustainable Development Goals. [pdf] Londres : Health Poverty Action. Disponible à l'adresse: https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf [Consulté le 19 juin 2018].
23 Divers auteurs (2018). Tobacco : a deadly business. The Guardian. [en ligne] Disponible à l'adresse : https://www.theguardian.com/world/series/tobacco-a-deadly-business/all [Consulté le 21 juin 2018].
24 Organisation mondiale de la santé (2018). Other economic issues in tobacco control. [en ligne] Genève: Nations unies. Disponible à l'adresse: http://www.who.int/tobacco/economics/other_issues/en/ [Consulté le 21 juin 2018].
25 Organisation mondiale de la santé (2014). Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool. [en ligne] Genève : Nations unies. Disponible à l'adresse http://www.who.int/substance_abuse/activities/gsrhua/fr/ [Consulté le 21 juin 2018].
26 Programe des Nations unies pour le développement (2017). The WHO Framework Convention on Tobacco Control – an Accelerator for Sustainable Development. [en ligne] New York : Nations unies. Disponible à l'adresse: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-an-accelerator-.html [Consulté le 21 juin 2018].
27 Organisation mondiale de la santé (2018). Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac. [en ligne] Genève : Nations unies. Disponible à l'adresse : http://www.who.int/fctc/fr/ [Consulté le 21 juin 2018].
28 Organisation mondiale de la santé (2004). Global Status Report: Alcohol Policy. [pdf] Genève : Nations unies. Disponible à l'adresse : http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
29 Monteiro, M.G. (2007). Alcohol and Public Health in the Americas : a case for action. [pdf] Washington, D.C. : Organisation panaméricaine de la santé, p. 27. Disponible à l'adresse : http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol_public_health_americas.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
30 Framework Convention Alliance (2012). South Africa: Tobacco Tax success story. [pdf] Genève : Framework Convention Alliance. Disponible à l'adresse : http://fctc.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/11/success_SoAfrica_en.pdf [Consulté le 08 June 2018].
31 Stone, K. (dir.) (2016). Global State of harm reduction 2016. [pdf] Londres : Harm Reduction International. Disponible à l'adresse : https://www.hri.global/files/2016/11/14/GSHR2016_14nov.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
32 Jelsma, M. (2001). Vicious Circle: The Chemical and Biological War on Drugs. [pdf] Amsterdam : Transnational Institute. Disponible à l'adresse : https://www.tni.org/files/download/viciouscircle-e.pdf [Consulté le 10 Mar. 2018].
33 Lors de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (SEAGNU) en 1998, le développement alternatif a été défini comme « *un processus pour prévenir et éliminer la culture illicite de plantes contenant des substances narcotiques et psychotropes, à travers des mesures de développement rural créées spécifiquement dans le contexte de croissance nationale durable et d'efforts de développement durable dans les pays*

s'engageant contre les drogues, en reconnaissant les caractéristiques socio-économiques des communautés et groupes cibles, dans le cadre d'une solution exhaustive et permanente au problème des drogues illicites.» : https://www.unodc.org/unodc/fr/alternative-development/overview.html [consulté le 21 juin 2018].

34 Buxton, J. (2015). Drugs and Development: The Great Disconnect. [pdf] Swansea : GDPO. Disponible à l'adresse : https://www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

35 Deutsche Gesellschaftfür Internationale Zusammenarbeit 'GIZ' GmbH (2016). Rethinking the Approach of Alternative Development, Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas. 4e édition. [pdf] Eschborn: GIZ. Disponible à l'adresse : https://snrd-asia.org/download/sector_programme_rural_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

36 Kilmer, B., Caulkins, J., Bond, M., Reuter, P. (2010). Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico; Would Legalizing Marijuana in California Help? [pdf] Santa Monica : RAND. Disponible à l'adresse : https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

37 Ingraham, C. (2015). Legal marijuana is finally doing what the drug war couldn't. [en ligne] Washington D.C. : Washington Post. Disponible à l'adresse : https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/03/03/legal-marijuana-is-finally-doing-what-the-drug-war-couldnt [Consulté le 20 juin 2018].

38 Fair Trade Organisation (2009). A Charter of Fair Trade Principles [en ligne] London : Fair Trade Foundation. Disponible à l'adresse : http://www.fairtrade-advocacy.org/images/Charter_of_Fair_Trade_principles_EN_v1.2.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

39 Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (2018). Indications géographiques. [en ligne] Genève : OMPI. Disponible à l'adresse : http://www.wipo.int/geo_indications/fr/ [Consulté le 21 juin 2018].

40 Commission européenne (2018). Agricultue et développement rural, labels de qualité de l'UE. [en ligne] Bruxelles : CE. Disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes_fr [Consulté le 21 juin 2018].

41 Kamminga, J. (2006) The Political History of Turkey's Opium Licensing System for the Production of Medicines: Lessons for Afghanistan. [pdf] Senlis Council. http://www.jorritkamminga.com/wp-content/uploads/2016/04/A36_JK_Turkey_0.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

42 Jelsma, M. (2011). The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future. [pdf] Genève : Commission globale sur la politiqu en matière de drogues. Disponible à l'adresse : https://docplayer.net/296753-The-development-of-international-drug-control-lessons-learned-and-strategic-challenges-for-the-future.html [Consulté le 21 juin 2018].

43 The United States Department of State (2008). International Narcotics Control Strategy Report 2008. [pdf] Washington D.C. : US DoS. p. 528. Disponible à l'adresse : https://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf. ONUDC (date inconnue). Turkey Programme. [pdf] Vienne : Nations unies. Disponible à l'adresse : http://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf [Consulté le 2 juin 2018].

44 The Economist (2018). The Golden State's new pot laws are almost comically progressive. [en ligne] San Francisco : The Economist. Disponible à l'adresse : https://www.economist.com/news/united-states/21733424-some-cities-plan-give-people-marijuana-convictions-priority-when-setting-up-legal [Consulté le 2 juin 2018].

45 The Editor (2015). Automatic Expungement Now Available for Minor Ganja Offences. [en ligne] Falmouth : Falmouth News. Disponible à l'adresse : http://falmouth.news/automatic-expungement-now-available-for-minor-ganja-offences/ [Consulté le 21 juin 2018].

46 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). Guidance for equity provisions. [pdf] Boston : Commonwealth of Massachusetts. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Social-Provisions-Guidance-Short.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

47 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). [en ligne] Boston : Commonwealth of Massachusetts. Disponible à l'adresse : https://mass-cannabis-control.com. [Consulté le 08 June 2018].
48 Rolles, S. (2009). After the War on Drugs: Blueprint for Regulation. [pdf] Bristol : Transform Drug Policy Foundation. Disponible à l'adresse : https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint.pdf [Consulté le 08 June 2018].
49 Rolles, S. et al. (2016). The Alternative World Drugs Report. Count the Costs. [pdf] Bristol : Transform Drug Policy Foundation. Disponible à l'adresse : http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report [Consulté le 21 juin 2018].
50 Law Enforcement Action Partnership (2018). [en ligne] Medford : LEAP. Disponible à l'adresse : https://lawenforcementactionpartnership.org [Consulté le 21 juin 2018].
51 Rolles, S. et al (2016). The Alternative World Drugs Report. [en ligne] Bristol : Count the Costs. Disponible à l'adresse : http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report [Consulté le 21 juin 2018].
52 Reuter, P., MacCoun, R. (2001). Drug War Heresies: Learning from other Vices, Times, & Places. Cambridge : Cambridge University Press.
53 Office des nations unies contre la drogue et le crime (2009). Security and Justice. [en ligne] Vienne : Nations unies. http://web.archive.org/web/20090826182157/http://www.unodc.org/drugs/en/security-and-justice/index.html [Consulté le 21 juin 2018].
54 Nadelmann, E. (1994). Thinking Seriously About Alternatives to Drug Prohibition. » [pdf] Cambridge : The MIT Press. pp. 87–132. Disponible à l'adresse : https://www.scribd.com/document/348756215/thinking-seriously-about-alternatives-to-drug-prohibition-ethan-nadelmann [Consulté le 21 juin 2018].
55 Organisation des États américains (2013). The Drug Problem in the Americas. [pdf] Washington D.C.: OEA. Disponible à l'adresse : http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
56 The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2018). Business Fundamentals; How Illegal drugs sustain organised crime in the EU. [pdf] La Haye : Union européenne. Disponible à l'adresse : https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-illegal-drugs-sustain-organised-crime-in-eu [Consulté le 21 juin 2018].
57 Organization des États américains (2013). The Drug Problem in the Americas. [pdf] Washington D.C. : OEA. Disponible à l'adresse : http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
58 Gutierrez, E. (2015). Drugs and illicit practices: the impact on development and governance. [pdf] Londres : Christian Aid. Disponible à l'adresse : https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/drugs-illicit-practices-impact-development-governance-october-2015.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
59 Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. et Wood, E. (2011). Effect of drug law enforcement on drug market violence: a systematic review. International Journal of Drug Policy, vol. 22, no. 2, pp. 87-94.
60 Felbab-Brown, V. (2017). Organized crime, illicit economies, civil violence and international order: More Complex Than You Think. Daedalus, 146(4), pp.98-111.
61 Barnes, N. (2017). Criminal politics: an integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence. Perspectives on Politics, 15(04), pp.967-987.
62 Commission globale de politique en matière de drogues (2014). Prendre le contrôle: sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues. [pdf] Geneva: GCDP. Disponible à l'adresse : http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_FR.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
63 International Drug Policy Consortium (2016). The UNGASS on the world drug problem: Report of proceedings. [pdf] Londres, IDPC. Disponible à l'adresse : https://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings [Consulté le 21 juin 2018].
64 Ibid.

65 Costa, A. (2008). Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade. [pdf] Vienne : ONUDC. Disponible à l'adresse : https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
66 Organisation des États américains (2013). Scenarios for the drug problem in the Americas 2013–2025. [pdf] Washington D.C.: OEA. Disponible à l'adresse : https://globalexchange.org/wp-content/uploads/2013/11/Scenarios_Report.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
67 Office des Nations unies contre la drogue et le crime (1961). Convention unique sur les stupéfiants de 1961. [pdf] Vienne : Nations unies. Disponible à l'adresse : https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
68 Commission globale de politique en matière de drogues (2014). Prendre le contrôle: sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues. [pdf] Geneva: GCDP. Disponible à l'adresse : http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_FR.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
69 Certains traités plus modernes, comme la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale de 2000 (UNTOC), celle de 2003 contre la corruption (UNCAC), et la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac de 2003 (FCTC) sont dotés d'un mécanisme de conférence des parties (COP) qui exige la conduite périodique de révisions, ce qui facilite leur modernisation en fonction des circonstances changeantes. Les trois traités sur les drogues, en revanche, dont les racines sont plus anciennes que l'ONU et ses normes contemporaines de système, ne sont pas pourvues de tels mécanismes de COP.
70 Office des Nations unies contre la drogue et le crime (1988). Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988. [pdf] Vienne : Nations unies. Disponible à l'adresse : https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_fr.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
71 Nations unies (1961). Memorandum of the United States of America Respecting its Proposed Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, » E/CONF.63/10, dans United Nations Conference to Consider Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs 1961, Genève, 6–24 Mars 1972 : Official Records, vol. 1, New York : ONU, 1974, pp. 3–4
72 La Convention de 1961 requiert un vote à la majorité simple, alors que celle de 1971 exige une majorité des deux tiers.
73 The Trans National Institute & The Washington Office on Latin America (2013). Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf; Creates a positive example for modernizing the UN drug conventions. [en ligne] Disponible à l'adresse : https://www.tni.org/en/article/bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf-0 [Consulté le 21 juin 2018].
74 Sénat du Canada (2018). Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international: Témoignages. [en ligne] Ottawa : Parlement du Canada. Disponible à l'adresse : https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-f [Consulté le 21 juin 2018].
75 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Disponible à l'adresse : https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf [Consulté le 21 juin 2018].
76 En 2015, l'Uruguay a été co-auteur d'une résolution du Conseil de l'ONU des droits de l'homme appelant la Commission des droits de l'homme à préparer un rapport sur « *l'impact du problème mondial des drogues sur l'épanouissement des droits humains.* » La contribution de l'Uruguay aux travaux de la Commission a exposé la position du pays concernant la primauté des droits humains. *« Nous réaffirmons l'importance de raffermir le système des droits humains, soulignant que les droits humains sont universels, intrinsèques, interdépendants et inaliénables, et que les États ont l'obligation de garantir leur priorité sur les autres accords internationaux, notamment sur les conventions internationales pour le contrôle des drogues.* » Voir : Junta Nacional de Drogas. 15 mai 2015, Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights, http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf. Consulté le 21 juin 2018

77 Bewley-Taylor, D., Jelsma, M., Rolles, S., Walsh, J. (2016). Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform. [pdf] Washington D.C. : The Washington Office on Latin America, et al. Disponible à l'adresse : https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/08/Cannabis-Regulation-and-the-UN-Drug-Treaties_June-2016_web.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

78 Nations unies (1969). Convention de Vienne sur le droit des traités. [pdf] Vienne : Nations unies. Disponible à l'adresse : http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf [Consulté le 21 juin 2018]

79 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea : Global Drug Policy Observatory. Disponible à l'adresse : https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf [Consulté le 21 juin 2018].

80 Programme commun des Nations unies sur le VIH et le SIDA (2018). Gouvernance. [en ligne] Genève : Nations unies. Disponible à l'adresse : http://www.unaids.org/fr/whoweare/governance [Consulté le 21 juin 2018]

81 Assemblée générale des Nations unies (2006). Conseil des droits de l'homme, résolution 60/251. New York : Nations unies.

AUTRES RESSOURCES

www.anyoneschild.org
www.beckleyfoundation.org
www.countthecosts.org
www.druglawreform.info
www.drugpolicy.org
www.genevaplatform.ch
www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/
www.hri.global
www.hrw.org
www.intercambios.org.ar
www.icsdp.org
www.idhdp.com
www.idpc.net
www.inpud.net
www.incb.org
www.menahra.org
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx
www.talkingdrugs.org
www.tdpf.org.uk
www.unaids.org/en/topic/key-populations
www.unodc.org
www.wacommissionondrugs.org
www.who.int/topics/substance_abuse/en/

LES RAPPORTS DE LA COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES (http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/)

La guerre aux drogues (2011)

La guerre aux drogues face au VIH/SIDA : Comment la criminalisation de l'usage de drogue aggrave la pandémie mondiale (2012)

L'impact négatif de la guerre contre la drogue sur la santé publique : l'épidémie cachée d'hépatite C (2013)

Prendre le contrôle : sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues (2014)

Les effets négatifs du contrôle des drogues sur la santé publique : la crise mondiale des souffrances inutiles (2015)

Pour une véritable dépénalisation des drogues : Étape nécessaire de la réforme des politiques publiques (2016)

La perception du problème mondial des drogues : Vaincre les préjugés vis-à-vis des personnes qui consomment des drogues (2017)

PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES http://www.globalcommissionondrugs.org/position-papers/

La crise des opiacés en Amérique du Nord (Octobre 2017)

Les politiques en matière de drogues et le développement durable (Septembre 2018)

SOUTIEN

Open Society Foundations
Virgin Unite
Oak Foundation
Département fédéral des affaires étrangères suisse

REMERCIEMENTS

Coordination technique
Steve Rolles
Khalid Tinasti

Groupe de travail
Brian Emerson
Christian Ben Lakhdar
Martin Jelsma
Lisa Sanchez
Christian Schneider
Zara Snapp
John Walsh

Experts associés
Olga Belyaeva
Barbara Brohl
Ernesto Cortes
Pablo Cymerman
Ann Fordham
Goro Koto
Nazlee Maghsoudi
Monique Marks
Kali Mercier
Khalid Mouna

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES

Khalid Tinasti
Barbara Goedde
Eric Grant
Anna Iatsenko

CONTACT

secretariat@globalcommissionondrugs.org
www.globalcommissionondrugs.org

COMMISSION GLOBALE
DE POLITIQUE EN
MATIÈRE DE DROGUES

COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES

La Commission globale de politique en matière de drogues vise à ouvrir, au niveau international, un débat éclairé et scientifique sur des moyens humains et efficaces de réduire les préjudices causés par les drogues et les politiques de contrôle des drogues aux personnes et aux sociétés.

OBJECTIFS

- Examiner les fondements idéologiques, l'efficacité et les conséquences de l'approche de la « guerre aux drogues »
- Évaluer les risques et les avantages des différentes approches face aux drogues mises en œuvre au niveau national
- Formuler des recommandations factuelles et pratiques pour réformer de façon constructive les lois et pratiques en matière de drogues