

CINQ PRINCIPES POLITIQUES

L'IDPC (Consortium international sur la politique drogue) est un réseau de 26 organisations non gouvernementales et de professionnels spécialisés dans les questions liées à l'usage des drogues illégales. Le but du Consortium est de promouvoir un débat objectif et ouvert sur l'efficacité, la direction et le contenu des politiques en matière de drogue à des niveaux nationaux et internationaux et de soutenir les actions de réduction des risques en matière de drogue qui ont fait leur preuve. Le Consortium publie des articles de synthèse, diffuse les rapports des organismes membres sur des questions particulières en lien avec les drogues et propose un service d'expertise aux politiciens à travers le monde.

Les membres de l'IDPC ont une large expérience dans la pratique de l'analyse des politiques en matière de drogue et apportent leurs contributions aux débats nationaux et internationaux. Plusieurs de ses membres sont impliqués dans la mise en place ou l'évaluation de politiques et d'actions dans le domaine de la toxicomanie à un niveau officiel ou académique. Utilisant des données actuelles et connues, les membres du Consortium appliquent les cinq principes suivants dans leur plaidoyer auprès des gouvernements et des organismes internationaux.

1. Les décisions concernant les politiques en matière de drogue doivent être prises à partir des meilleures sources disponibles.

L'usage des drogues illégales et les mesures prises en réponse à cette problématique ont des conséquences importantes sur la vie de centaines de millions d'individus. Mettre en place et développer des mesures dans ce domaine constituent une dimension importante de la politique sociale. Il n'en demeure pas moins que les débats et les décisions prises sur ce sujet, que ce soit dans les parlements nationaux, les institutions internationales comme le parlement européen, l'OAS-CICD (organisation des Etats d'Amérique), l'ASEAN/China ACCORD ou encore la Commission des stupéfiants (CND) sont souvent dominés par des considérations idéologiques, politiques ou diplomatiques plutôt que par l'utilisation d'études objectives visant à améliorer la santé et le bien-être des individus.

La mise à disposition de données et d'analyses sur les problèmes de drogue et leur influence sur les politiques en la matière a considérablement augmenté ces dix dernières années. Toutefois, ces recherches tardent encore à parvenir au cœur du débat politique. De nombreux gouvernements ont élaboré des stratégies pour faire face aux problématiques engendrées par les drogues illégales et se sont engagés dans des processus d'évaluations et de synthèses. Dans les faits, une poignée seulement de pays ont mené des évaluations indépendantes ; la pratique la plus courante consistant en un bilan interne superficiel suivi du maintien et de la poursuite des principaux éléments de la stratégie mise en place. Ainsi, les Nations Unies arrivent au terme d'un programme de dix ans, adopté lors d'une session spéciale de l'Assemblée générale en 1998, qui fixait des objectifs ambitieux pour la réduction de l'offre et de la demande de drogues illégales. Les dispositions prises pour faire un bilan des éléments disponibles à ce moment-clé semblent faibles et donnent l'impression que les pays membres se préparent à reconduire simplement les principaux éléments de ces programmes. Tenant compte des changements importants survenus ces dix

dernières années sur le marché des drogues illégales et du fait que les politiques nationales et internationales ne sont pas parvenues à réduire de manière évidente la consommation de ces produits (ainsi que les dommages qui y sont liés), nous soutenons que des évaluations d'ensemble des progrès et des évolutions possibles de ces politiques sont maintenant réalisables et indispensables.

2. Les politiques en matière de drogue devraient déplacer leur attention et leur priorité des objectifs de réduction de la taille du marché des drogues vers des objectifs de réduction des conséquences négatives de ce même marché.

Depuis les premiers accords internationaux visant à contrôler le marché des drogues au début du 20^{ème} siècle, l'action centrale de ces politiques a toujours été de s'attaquer à l'offre de drogues illégales en empêchant la production et la distribution ainsi que d'arrêter et de poursuivre en justice les consommateurs. Ces stratégies sont basées sur la croyance que moins ces produits dangereux sont disponibles plus on réduit les conséquences dommageables de leur consommation. Après cent ans de politiques de contrôle du marché des drogues, il y a fondamentalement deux raisons pour lesquelles ce modèle est périmé :

- La capacité des gouvernements et des organismes internationaux à éliminer le marché global des drogues telles que le cannabis, l'héroïne et la cocaïne est limitée. Malgré des succès locaux, la concentration de la production d'héroïne en Afghanistan et de cocaïne en Colombie, le commerce mondial de ces substances a massivement augmenté durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle pour, au mieux, rester stable ces dix dernières années. Dans le même temps, les mécanismes de production et de distribution du cannabis et des stimulants de type amphétamine sont devenus beaucoup plus variés, avec un nombre élevé de lieux de production et de trafics à petite échelle, les rendant moins exposés à la répression nationale ou internationale. Lorsque l'approvisionnement d'un produit a pu être arrêté et un réseau démantelé, les fournisseurs se sont rapidement tournés vers d'autres sources ou les consommateurs vers d'autres drogues. Que ce soit en termes de prix, de pureté ou de facilité d'accès, les drogues illégales sont aujourd'hui plus accessibles dans de nombreuses parties du monde qu'il y a dix ans alors que nous mettions au point une prometteuse stratégie globale « d'élimination ou de réduction importante de la culture illégale de coca, de cannabis ou de pavot ». Cet état de fait ne peut être considéré comme un succès.
- Les gouvernements et leurs administrations locales ont de plus en plus développé des politiques et des programmes qui ne sont pas directement destinés à réduire la taille du marché de la drogue mais dont le but spécifique est de réduire les risques liés à la consommation de drogues, comme par exemple des mesures de santé publique pour prévenir les overdoses mortelles et les infections HIV ou encore des mesures pour s'attaquer aux petits délits liés au marché de la drogue. Les objectifs centraux de ces programmes sont bien de réduire les risques liés à la consommation de drogue plutôt que de réduire la consommation de drogue elle-même. Plusieurs gouvernements reconnaissent maintenant explicitement dans leurs programmes nationaux ou locaux qu'un certain niveau de consommation de drogues est inévitable et leur responsabilité première est d'en atténuer les conséquences dommageables. Cette position est renforcée par des recherches qui démontrent que des actions correctement planifiées et réalisées en matière d'éducation, de promotion de la santé et de lutte contre la délinquance atténuent les conséquences les plus négatives de la consommation de drogues. Le soutien croissant porté à ce type d'action conduit à un écart entre les politiques locales que conduisent de nombreux gouvernements et l'accent mis au niveau international sur la réduction du marché.

La tension naissante entre le seul objectif de diminution de l'approvisionnement et l'ensemble plus complexe de mesures visant à la réduction des risques doit être résolue entre les stratégies nationales et les programmes internationaux. Plusieurs gouvernements font cohabiter confortablement des objectifs de réduction de l'offre et de la demande de drogues avec des objectifs de réduction des risques. En 1998, les Nations Unies ont intégré des objectifs de réduction de la demande en complément à l'objectif de réduction de l'offre. Le prochain défi pour la communauté internationale va être de trouver le moyen d'intégrer des objectifs et des programmes de réduction des risques dans les accords internationaux.

3. Les actions portant sur la réduction de l'offre en drogues ne devraient pas se centrer sur la poursuite des cultivateurs.

Aussi longtemps qu'une demande de produits dérivés du pavot, de la coca ou du chanvre existe et que des profits peuvent être engendrés par leur distribution, ces plantes (ou des substances alternatives produites de manière synthétique) seront cultivées sur notre planète. Ceci est vrai également pour les stimulants de la famille des amphétamines et Ecstasy dont on pense fréquemment qu'ils sont uniquement « synthétiques » alors que des plantes d'éphédra et de sassafras font encore largement partie de leur composition. Tous les efforts pour abolir la culture de ces plantes ont abouti à des échecs car leur culture s'est déplacée vers d'autres régions (effet « ballon ») et au mieux ont conduit à interrompre pour un bref instant l'approvisionnement des consommateurs. La diminution des cultures de coca au Pérou au début des années nonante ainsi qu'en Bolivie à la fin de cette même décennie ont simplement déplacé la production en Colombie. De même, dans les années nonante, les actions couronnées de succès visant à réduire la culture de pavot en Thaïlande et au Pakistan ont provoqué une augmentation de la production en Afghanistan. À la lumière de ces expériences, il est difficile de voir comment ces efforts continus visant la réduction de la production permettront d'atteindre l'objectif de diminution de l'approvisionnement de ces produits concentrés ou synthétiques sur le marché.

Les actions menées par les gouvernements ou des agences internationales pour empêcher le développement et la croissance des organisations et des réseaux criminels dont le fonds de commerce est la distribution des drogues illégales restent indispensables, mais elles devraient être englobées par des objectifs plus larges en lien avec la lutte contre le crime organisé et non pas seulement centrées sur les quantités de drogues saisies. De même, l'action internationale ayant pour but d'apporter la stabilité et la prospérité dans les régions où se cultivent les drogues est nécessaire (notamment en Afghanistan et en Amérique du sud dans les Andes), mais ces efforts devraient se centrer plus fortement sur l'amélioration des moyens d'existence et de la qualité de la vie de ces populations parmi les plus pauvres de la planète. Il s'agit d'une approche à la fois plus humaine et plus efficace. Pour ces paysans pauvres, la culture des plantes utilisées dans la fabrication des drogues illégales représente leur principal moyen de subsistance. Supprimer ce qui représente parfois leur seule source de revenu sans mettre en place d'autres sources de revenu provoque un cercle vicieux appauvrissant ceux qui sont touchés et les poussant à poursuivre la culture de ces plantes. Continuer les programmes d'éradication des cultures dans les Andes et en Afghanistan ne peut être justifié par une diminution de l'approvisionnement du marché des drogues ou par un impact positif sur la situation locale. Les programmes d'éradication forcée sont souvent contre-productifs, provoquant conflits sociaux, violences politiques et baisses de légitimité pour les gouvernements. La pulvérisation des cultures par voie aérienne produit des effets négatifs sur l'économie fragile et l'environnement de ces régions et accroît la pauvreté et l'exclusion de ces communautés rurales. Cette politique anti-drogue des Etats-Unis, soutenue par l'UNODC, entre en conflit direct avec d'autres programmes de développement ou de défense des droits de l'homme conduits par des agences de l'ONU comme le PNUD, UNAIDS, FAO, UNESCO, UNHCR.

Une politique plus efficace et responsable pour réduire l'approvisionnement du marché des drogues doit se centrer sur des objectifs de développement économique et de résolution des conflits dans les régions où se pratique la culture de ces plantes plutôt que de traiter des populations entières comme des criminels. Il faut également se centrer sur des objectifs de renforcement des lois permettant de lutter contre les réseaux qui font eux de larges profits en produisant et distribuant ces substances illégales.

4. L'effort pour réduire la demande de drogues ne devrait pas se centrer sur le châtimeut des consommateurs.

En 2006, le Rapport mondial sur les drogues estimait à 200 millions le nombre d'usagers réguliers de drogues illégales, soit environ 5% de la population adulte. Des études disponibles montrent que trois à quatre fois plus de personnes ont consommé des drogues illégales à un moment de leur vie. On peut penser que ces valeurs sont plutôt sous-estimées si l'on tient compte de la manière dont ces chiffres sont collectés dans plusieurs pays. Compte tenu de cette proportion d'utilisation des drogues illégales (et de l'usage courant des diverses drogues prescrites et des médicaments psycho-actifs non-inclus dans ces rapports) les stratégies visant à poursuivre les usagers peuvent être considérées comme peu réalistes. En pratique, la plupart des gouvernements font de fortes déclarations contre l'usage des drogues mais sont juste capables de prendre des mesures contre une petite proportion des consommateurs. Mettre au point et appliquer des mesures contre l'ensemble des usagers de drogues interdites exigerait des moyens dont même la plus riche des nations ne dispose pas, sans tenir compte des infractions aux droits de l'homme et des importantes conséquences sociales négatives que cela engendrerait. La répression systématique sape l'objectif-clé des lois contre les drogues à savoir la crainte de la punition qui dissuade les consommateurs potentiels. Les usagers réguliers comme les usagers potentiels savent que les risques d'être arrêtés sont minimes. Les études portant sur les raisons pour lesquelles des individus choisissent de consommer ou de ne pas consommer de drogues montrent que le risque d'être arrêté et puni est un facteur marginal en regard des facteurs culturels, sociaux ou émotionnels. Qui plus est, les études recherchant des liens entre des mesures de renforcement de la répression et la fréquence de consommation de drogues montrent qu'il n'y a pas de corrélations entre ces deux éléments. Certains pays ayant un fort taux d'arrestations et des sanctions sévères constatent une fréquence de consommation élevée alors que d'autres pays ayant une législation plus libérale en la matière ont une fréquence de consommation basse.

Connaissant les effets limités des politiques de poursuite et de répression des consommateurs, il est difficile de comprendre pourquoi ces approches sont encore soutenues, sachant qu'elles ont d'importants effets secondaires négatifs:

- Les politiques de répression systématiques des usagers de drogues créent un alourdissement des dépenses publiques et dans plusieurs pays sont à l'origine de l'engorgement des tribunaux et du système carcéral.
- Les politiques de répression sont toujours appliquées inégalement en ciblant les arrestations principalement sur les minorités ethniques pauvres en milieu urbain soit à cause de leur visibilité ou de préjudice institutionnel.
- Les politiques de répression conduisent souvent les autorités à appliquer des pratiques discutables du point de vue des droits de l'homme, comme la suppression de la présomption d'innocence ou des intrusions dans la vie privée.
- L'augmentation de l'emprisonnement d'usagers de drogues crée un effet de concentration dans un environnement clos générant des risques accrus de transmission de maladies infectieuses liées à la consommation et une pression plus grande sur les non-consommateurs.

Si nos objectifs sont de diminuer les conséquences dommageables de la consommation de drogues, alors nos activités et nos ressources doivent permettre d'aider les personnes, directement concernées ou non, à comprendre les risques en lien avec la consommation de drogues, à avoir un accès simple aux services de conseils et aux structures de traitement. Concrètement, cela se traduit par la large diffusion d'informations et de programmes d'éducation portant sur les propriétés des drogues et les conséquences de leurs utilisations, l'accès à des traitements efficaces pour les personnes dépendantes et par-dessus tout des programmes visant à réduire la pauvreté et la désinsertion à l'origine de tant de problèmes de drogues.

5. Les Nations Unies devraient développer une approche plus coordonnée concernant les problèmes en matière de politiques des drogues.

Les structures actuelles actives dans le domaine de la politique des drogues sont un peu le produit d'incidents historiques. Avec l'accord des Conventions successives sur le contrôle des drogues, il était devenu nécessaire de créer des institutions qui coordonnent la mise en œuvre de ces accords et veillent à leur application par les états membres. L'Organe International de Contrôle des Stupéfiants (OICS – INCB en anglais) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (en anglais UNODC) sont issus de ce processus et ont appliqué leurs mandats de manière limitée. L'OICS a agi en grande partie comme gardien de l'esprit et garant de l'application des Conventions. Il a de plus en plus dépassé le cadre de son mandat, prompt à désigner les états membres qui s'éloignent de ce qu'il perçoit comme étant les exigences légales ou qui semblent affaiblir le consensus international en agissant sans tenir compte du développement de la politique des Nations Unies dans les régions concernées. L'UNODC a d'abord agi en termes politiques comme le champion des approches dites répressives et le défenseur des structures et des programmes existants.

A un niveau national, il est admis que des politiques efficaces en matière de drogues doivent être coordonnées entre plusieurs secteurs, la santé, la justice, le développement social et économique et les affaires extérieures. Dans le système des Nations Unies, cette coordination manque. Les agences des Nations Unies concernées notamment par des questions de politique des drogues se tiennent soit à l'écart du sujet soit s'en remettent aux priorités et aux positions des plus petites agences spécialisées qui, par nature, ont une approche plutôt répressive c'est-à-dire plutôt centrée sur le durcissement des lois et la lutte contre la criminalité. Cet état de fait devient de moins en moins défendable à mesure que l'on observe les liens clairs entre les marchés des drogues, le développement, la santé publique et les droits de l'homme. En regard de la politique de l'UNODC orientée plus encore sur les liens entre la drogue, le crime et le terrorisme, un nouveau repositionnement de la question des drogues au sein des Nations Unies dans leur ensemble est maintenant indispensable.

- L'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) et l'UNAIDS doivent obtenir un mandat plus important, comparable à l'OICS ou l'UNODC, visant à mettre en évidence et lutter contre les dommages que représentent en termes de santé publique l'usage des drogues et la dépendance.
- Le PNUD (Programme des Nations unies pour le Développement), l'UNAIDS, la FAO, la Banque mondiale et l'UNODC doivent mieux pouvoir s'assurer que les actions menées contre la culture, la distribution et l'usage des drogues respectent les droits de l'homme ainsi que les standards et les priorités du développement tels qu'ils figurent dans la charte des Nations Unies et les objectifs pour le millénaire et touchant particulièrement la diminution de la pauvreté et la prévention HIV.

Il y a là potentiellement un rôle fort et positif à développer pour l'UNODC et l'OICS dans un système mieux coordonné au sein des Nations Unies. L'OICS pourrait utiliser son large mandat afin d'aider les gouvernements à mettre en place la politique la plus appropriée choisie dans l'ensemble proposé par les Nations Unies et non pas seulement désigner les états membres perçus comme s'éloignant de la ligne

tracée par les conventions. Pour fonctionner dans ce cadre plus large, il sera nécessaire de modifier les critères de sélection des membres de l'OICS actuellement choisis plutôt pour leur expertise en pharmacologie que pour leur connaissance du contexte politique complexe dans lequel l'usage des drogues s'insère.

L'UNODC pourrait devenir un organe de coordination facilitant la cohérence du vaste système des Nations Unies en matière de politique des drogues. Il pourrait agir comme centre d'excellence recensant et transmettant les meilleures pratiques dans le domaine de la réduction de l'offre et de la demande ainsi que dans le domaine de la réduction des risques en proposant un forum (à travers le CND) dans lequel chaque état membre puisse discuter de manière ouverte et objective des enjeux en lien avec ce domaine. Tous ces développements, et en particulier le dernier, dépendent de l'engagement des états membres à faire face aux véritables défis rencontrés en matière de politique internationale des drogues et doivent s'accompagner d'une volonté de débattre et de mettre en place des solutions efficaces plutôt que de rester fixés sur des positions dépassées et polarisées.

Les membres du Consortium sont conscients que la recherche d'approches efficaces dans ce domaine politique comporte de nombreuses difficultés. Nous avons synthétisé dans ce court article plusieurs questions très complexes et avons fait quelques recommandations à long terme. Quoi qu'il en soit, nous considérons que nos positions s'appuient sur un ensemble de recherches et d'expériences conduites à travers le monde. De même, nous savons qu'il n'existe aucune solution simple aux problèmes associés à l'usage largement répandu des drogues illégales et que ce qui fonctionne dans une situation sera complètement inapproprié dans une autre. Nous allons donc poursuivre notre travail de recherche et lorsque ce dernier nous indiquera les ajustements à apporter à nos positions, nous les effectuerons.

Il existe également d'énormes barrières politiques et diplomatiques à certaines des actions que nous proposons. Tout en reconnaissant la complexité des relations internationales dans ce domaine, nous pensons important de prendre des positions claires sur ce que nous estimons être les principes conducteurs d'une politique intelligente en matière de drogue, avant de nous engager dans le débat plus long encore traitant de la manière dont de telles politiques peuvent être conduites.

Traduction : Vincent Mischler, GREA, Suisse, <http://www.grea.ch>