

LE PROGRAMME
POLITIQUE DES DROGUES
DE LA FONDATION BECKLEY



VERS UNE RÉVISION DES POLITIQUES MONDIALES SUR LES DROGUES ILLÉGALES

Marcus Roberts, Axel Klein, Mike Trace

Mai 2004

Traduction Anne Singer

RAPPORT 1



Vers la révision des politiques mondiales de contrôle des drogues

RÉSUMÉ

Ce premier rapport du Programme sur la Politique des drogues de la Fondation Beckley (PPDFB) examine le système mondial de contrôle des drogues – et notamment le rôle des Nations unies – et les défis rencontrés par cette politique. Il montre que le système actuel ne remplit pas les objectifs qu'il s'était fixés : éradiquer totalement – ou du moins réduire substantiellement – le trafic de drogues illicites. Au contraire, plus de 80% des 92 pays qui ont adressé un rapport à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) disent que l'usage de drogues dans leur pays, soit n'avait pas baissé, soit – dans la majorité des cas – était en augmentation.

Le PPDFB propose une révision fondamentale de l'impact de ce cadre mondial d'action. Les objectifs majeurs d'une politique mondiale des drogues devraient être de réduire les méfaits résultant de l'usage de drogues : crime et délinquance, mortalité, maladies mentales et physiques, dommages causés aux enfants et à leurs familles, échecs scolaires et chômage. Ce rapport examine si ces objectifs sont atteints, ainsi que les stratégies qui pourraient donner des résultats plus positifs dans l'avenir.

La conclusion est que le monde sans drogue tel qu'il est envisagé par l'ONU est un idéal impossible à réaliser, mais qu'un monde où les méfaits causés par la production, le trafic et l'usage de drogues seraient beaucoup moins grands pourrait être à la fois un idéal motivant et un objectif réalisable.

LE SYSTÈME MONDIAL

Depuis les années 1920, la communauté internationale a adopté des systèmes prohibant un grand nombre de substances psychoactives, comprenant l'héroïne, la cocaïne et le cannabis. Le cadre actuel de ce système de contrôle des drogues est déterminé par un ensemble de trois Conventions élaborées par les Nations unies :

- *La Convention unique sur les stupéfiants de 1961,*
- *La Convention sur les substances psychotropes de 1971,*
- *La Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988* (voir encadré 1).

Ces Conventions limitent les usages de substances psychoactives et de stupéfiants à des fins médicales et scientifiques et demandent aux États membres de prohiber la production et la distribution pour tous les autres usages de ces substances.

Les Conventions ont été signées et ratifiées par la plupart des États membres de l'ONU, résultat d'un travail diplomatique remarquable. Elles indiquent le haut niveau d'un consensus international sur un problème politique complexe qui frappe de manière différente des sociétés diverses. Il y a une reconnaissance pratiquement universelle de la gravité du « problème drogues » et une reconnaissance partagée que ce problème a indéniablement une dimension mondiale.

Mais il y a aussi des différences substantielles quant aux contenus et trajectoires de cette politique. Considérons trois points :

1. Les pays ont implémenté la prohibition des drogues avec des degrés d'enthousiasme divers qui vont de la répression pure et dure au travers de lois hautement punitives (incluant la peine de mort en Thaïlande et en Arabie Saoudite) jusqu'à une tolérance officielle de l'usage de coca dans certains pays d'Amérique du Sud et une tolérance (croissante) de l'usage de cannabis dans certains pays d'Europe.
2. Il y a des différences entre les États, et même en leur sein, quant à l'ordre d'importance de la répression, du traitement, de la prévention et de l'intégration sociale. Quelques pays continuent de centrer tous leurs efforts sur la réduction de l'offre. D'autres, bien qu'ils continuent d'appliquer la loi, acceptent qu'il y ait une proportion relativement importante d'usagers dans leur population et cherchent plus à appliquer des mesures pour en réduire les risques.
3. L'efficacité des politiques existantes est de plus en plus évaluée par les organisations régionales de l'ONU (comme l'Union Européenne) et par les gouvernements nationaux. Cette évaluation des politiques devenant de plus en plus sophistiquée, des questions ont émergé sur le rapport coût/efficacité des plans établis ainsi qu'une divergence d'opinions de plus en plus grande quant aux moyens d'avancer.

Ces différences ont contribué à rendre les échanges diplomatiques entre les Nations unies et ses États membres plus pointus

Encadré 1

LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Convention unique sur les stupéfiants, 1961

Elle a pour but de combattre le fléau de la toxicomanie par des actions internationales coordonnées. Le texte prévoit deux formes complémentaires d'intervention et de contrôle. La première limite aux seuls besoins médicaux et scientifiques la possession, l'usage, le commerce, la distribution, l'importation, l'exportation, la fabrication et la production de drogues. La seconde consiste à combattre le trafic par une coopération internationale destinée à dissuader les trafiquants de drogues.

Convention sur les substances psychotropes, 1971

Elle établit un système de contrôle international des substances psychotropes. Elle répond à la diversification et à l'expansion du champ des drogues et établit notamment le contrôle de diverses drogues synthétiques selon leur potentiel d'usage d'une part, et leur valeur thérapeutique d'autre part.

Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988

Elle établit un ensemble de mesures pour renforcer la lutte contre le trafic de drogues, comprenant des dispositifs contre le blanchiment d'argent et la circulation des précurseurs chimiques. Au niveau de la coopération pénale internationale, elle établit, entre autres, des dispositifs sur l'extradition des trafiquants, sur les livraisons surveillées et le transfert des procédures répressives.

Les organes-clés de l'ONU

L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime

L'ONUDC est l'organe qui développe et implémente la politique sur les drogues illicites et la criminalité internationale. Il compte environ 500 membres dans le monde entier et son travail repose sur des contributions bénévoles, essentiellement des gouvernements de ses États membres, pour 90% de son budget. Antonio Maria Costa est l'actuel Directeur exécutif de l'ONUDC.

La Commission des stupéfiants (CND)

Établie en 1946, la Commission est l'organe central qui arrête les décisions politiques pour toutes les questions liées à la drogue. Elle rassemble 53 pays et se réunit chaque année à Vienne, au mois de mars.

L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS)

Établi par la Convention de 1961 et créé en 1968, l'OICS est l'organe de contrôle quasi-judiciaire chargé de surveiller l'application et la mise en œuvre des conventions relatives au contrôle des drogues. Il s'efforce de faire en sorte que soient disponibles en quantité adéquate les stupéfiants requis à des fins médicales et scientifiques et d'empêcher le détournement des stupéfiants des sources licites vers les circuits illicites. Il identifie les lacunes des systèmes de contrôle nationaux et contribue à y remédier. Il détermine quels produits chimiques utilisés dans la fabrication illicite des drogues doivent être placés sous contrôle international. Ses membres sont élus par le Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) parmi des listes de personnes présentées par les États membres et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

— et à créer quelques débats intéressants entre pays — mais elles n'ont pas encore conduit à une sérieuse révision des politiques existantes dans un cadre international officiel. Même si, au niveau de la politique internationale, l'accent a récemment été mis sur la réduction de la demande (traitement et prévention), il n'en reste pas moins vrai que cette politique continue d'être dominée par la répression (nationale et internationale) dans son but d'éliminer — ou au moins de diminuer substantiellement — l'usage et la disponibilité des substances psychoactives illicites.

Les tensions grandissantes entre les vues inflexibles de quelques orthodoxies de l'ONU et les pratiques de quelques États membres transparaissent dans le *Rapport annuel 2003* de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) publié en mars 2004. Le gouvernement canadien y est condamné pour avoir approuvé la création d'une salle d'injection à Vancouver. Des inquiétudes sont exprimées quant au « relâchement » des lois sur le cannabis dans plusieurs pays européens. Une préoccupation plus générale est exprimée sur ce que l'OICS considère comme « une certaine ambiguïté à l'égard de l'abus de drogues dans certains pays d'Europe occidentale » (OICS, 2004). En même temps, on peut aussi noter qu'il y a, dans ce rapport annuel de l'OICS, quelques éléments progressistes bienvenus. Par exemple, le passage sur les liens entre drogues et crime souligne la nécessité de programmes de réduction de la demande efficaces et l'importance de proposer aux personnes dépendantes de drogues qui passent en justice un traitement comme alternative à l'incarcération. Néanmoins, dans beaucoup de régions du monde, les pratiques locales basées sur l'évidence sont de plus en plus en conflit avec l'application excessivement rigide du système mondial de contrôle des drogues.

Le coût engendré par la poursuite de cette politique centrée sur la réduction de l'offre (laquelle a marginalisé la réduction de la demande et la réduction des risques) n'a pas été des moindres. Les gouvernements et les agences internationales continuent d'attribuer d'énormes budgets pour renforcer le système mondial de contrôle des drogues. Des estimations récentes chiffrent à plus de 30 billions de dollars par an le montant pris sur les revenus des contribuables américains pour couvrir la mise en vigueur de cette politique. Au Royaume-Uni, cette estimation est de plus de 1 billion de livres. L'estimation mondiale, sur une période de trois ans, du seul coût des opérations pour réduire la production de coca en Colombie se situe entre 2 et 6 billions de dollars. Quel qu'en soit le montant exact, ces investissements sont énormes. Ce niveau de dépenses pourrait sans doute être justifié si l'approche actuelle avait significativement réduit la prévalence de l'usage. Mais ce n'est pas le cas. Alors, n'est-ce pas le bon moment de repenser notre tactique ?

Le Secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan, dans son discours d'ouverture de la Session spéciale de l'AG des Nations unies de 1998 (UNGASS), déclara que la mission de la communauté internationale était de « créer une impulsion pour une société sans drogue au XXI^e siècle »¹. En avril 2003, les progrès réalisés

1. Se ralliant au slogan « Un monde sans drogue : nous pouvons le faire ! », cette Session spéciale a défini trois objectifs pour 2008, lesquels furent acceptés par 150 pays : a) éliminer, ou réduire substantiellement, la culture de coca, de cannabis et de pavot ; b) éliminer, ou réduire substantiellement, la production, la vente et le trafic illicites de substances psychoactives, y compris les drogues synthétiques et autres produits dérivés des précurseurs ; c) et obtenir des résultats significatifs et mesurables dans le domaine de la réduction de la demande ».

furent analysés à Vienne au cours d'une réunion de la Commission des stupéfiants (CND), organe des Nations Unies qui analyse la politique mondiale sur les drogues. Cette réunion se termina par la décision de continuer et de défendre le système existant. Antonio Costa, Directeur exécutif de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), déclara que l'ONU était en train de faire « un progrès significatif vers des buts encore assez lointains ».

Cette assertion est, bien évidemment, très controversée. Elle est, de fait, très difficile à concilier avec les résultats même d'un rapport de l'ONU intitulé *Tendances mondiales des drogues illicites 2003*. Sur les 92 pays qui ont présenté un rapport à l'ONUDDC en 2001 :

- 5% ont déclaré une « grande baisse » de l'abus de drogues ;
 - 10%, une « certaine baisse » ;
 - 11%, une « grande hausse » ;
 - 37%, une « certaine hausse » ; et
 - 37%, aucun changement significatif ou une « stabilité ».
- (ONUDDC 2003).²

Ainsi, seuls 15% ont rapporté une baisse, tandis que 85% ont, soit noté aucun changement, soit noté une aggravation. Quant aux chiffres relatifs aux substances :

- 21% ont rapporté une augmentation de l'usage de crack ;
- 36%, de l'usage d'ecstasy ;
- 36%, de l'usage d'héroïne ;
- 46%, de l'usage de cocaïne ;
- 50%, de l'usage d'amphétamines ; et
- 54%, de l'usage de cocaïne. (ONUDDC 2003, p 105).

À propos de ces tendances, Georges Estievenart, Directeur de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) a déclaré « D'une façon générale, les tendances de la consommation de drogues sont à la hausse et de nouveaux problèmes sont en train d'émerger. »³

Il y a donc d'importantes divergences quant à l'évaluation des politiques sur les drogues ou du moins des différences marquées sur quoi il faut porter l'emphase. Au-delà de toutes les discussions, le fait que la stratégie de l'ONU n'a pas réussi à obtenir des résultats satisfaisants par rapport à ses propres buts pose question quant au réalisme et à la justesse de ces buts.

QUELS PROGRÈS ONT-ILS ÉTÉ RÉALISÉS ?

Avant d'analyser les progrès – ce que les rapports ultérieurs du PPDFB se proposent de faire – il est nécessaire de se demander « par rapport à quels objectifs ? »

Lors de la détermination des objectifs d'une politique, il arrive souvent que des désaccords légitimes s'expriment. D'ailleurs, l'ONU elle-même n'a jamais vraiment défini une liste claire des objectifs de sa politique internationale sur les drogues. Il est cependant possible d'arriver à quelques conclusions définitives. Comme déjà indiqué plus haut, il est clair qu'à la lecture des Conventions de l'ONU – et aux déclarations politiques subséquentes de la Commission des stupéfiants – que l'objectif premier de la politique internationale sur les drogues a toujours été de réduire substantiellement, ou même d'éradiquer totalement, les marchés illicites des substances contrôlées. Vu le résultat de

l'application de cette politique durant ces 40 dernières années par rapport à son objectif, la conclusion inévitable est que cette politique a échoué.

Considérons l'évidence. Il est vrai que la production d'opium et de coca – plantes produisant les drogues les plus problématiques – s'est stabilisée dans le milieu des années 1990. Mais cette stabilisation s'est produite à un haut niveau de production. En effet, la production d'opium a considérablement augmenté dans les années 1980 et 1990. Il y eut aussi une montée rapide de la production de coca dans les années 1970 et 1980 (Fazey C et Lloyd C, 2003)⁴. Dans sa conclusion, le *Rapport mondial sur les drogues 2003* des Nations unies constate que la culture du cannabis a continué d'augmenter. De plus, il y a une expansion grandissante de la production et du trafic de stimulants de type amphétamine (STA) : amphétamine, métamphétamine et ecstasy (ONUDDC 2003, p 13-14). Ce dernier phénomène montre que le « problème drogues » a évolué durant ces 30 dernières années : changement des modes de consommation et arrivée de nouvelles substances psychoactives (par exemple, la large dissémination du crack dans les années 1980 et 1990).

Les données disponibles sur la consommation racontent la même trajectoire. Malgré la prohibition mondiale, environ 200 millions de personnes ont, en 2000-2001, défié la loi de leur pays (prenant le risque de sanctions criminelles graves) en consommant des drogues illicites. La consommation mondiale durant cette période fut la suivante : 163 millions de personnes ont consommé du cannabis ; 34 millions, des amphétamines ; 8 millions, de l'ecstasy ; 14 millions, de la cocaïne ; et 15 millions des opiacés parmi lesquels 10 millions prirent de l'héroïne (ONUDDC 2003, p 15 ; 105-141 ; 334-345).⁵

S'il y a d'évidentes difficultés à bien évaluer la prévalence de l'usage de drogues, ces chiffres n'en restent pas moins frappants, d'autant plus qu'ils ne sont sans doute qu'une sous-estimation de la réalité (certains de ces aspects sont abordés dans le Rapport ONUDDC 2003, p 346-347). Si le manque de fiabilité de ces données conduit à traiter toute assertion avec précaution, il y a néanmoins de bonnes raisons de penser que l'usage de drogues a continué d'augmenter de façon importante, à l'échelle mondiale, pendant les quatre décades durant lesquelles le système actuel de contrôle a été développé et implémenté.

Il y a bien sûr d'importantes variations entre régions et pays. Une étude de ces différences serait très instructive et aurait un rôle vital à jouer dans le développement de politiques plus efficaces guidées par les bonnes pratiques et évitant les mauvaises. Il serait aussi nécessaire de mettre en lumière une tendance claire et dérangeante : le marché des drogues s'étend et se diversifie.

2. Ces chiffres figurent en page 104 dans la version anglaise et en page 109 dans la version française. Mais il semblerait qu'une erreur de traduction se soit glissée dans la version française et qui donne à ces chiffres une signification différente. Les chiffres reproduits ici sont donc ceux de la version anglaise).

3. Dans son communiqué de presse, lors du lancement du *Rapport annuel sur l'état du phénomène de la drogue dans l'Union européenne et la Norvège*.

4. Bien qu'il y ait eu un déclin marqué de la production mondiale d'opium et d'héroïne en 2001, en grande partie dû au développement interne de nouvelles politiques en Afghanistan, cette tendance s'est ensuite renversée avec la reprise à grande échelle de la culture du pavot dans ce pays. D'autres drogues illicites sont passées par les mêmes stades (voir le rapport de l'ONUDDC, 2003).

5. Ces données incluent la polyconsommation (il y a donc un total de plus de 200 millions d'usagers).

Encadré 2

L'OPTION « PURE ET DURE »

Deux tendances inquiétantes, dans des régions différentes, suggèrent que les réponses punitives ne réussissent à prévenir et à contrôler, ni les épidémies, ni les nouvelles drogues : l'épidémie de VIH dans l'ancienne Union Soviétique et le problème des méthamphétamines en Asie du Sud-Est.

L'usage d'héroïne dans l'ancienne Union Soviétique

Entre 1991 et 2001, le nombre d'usagers de drogues dans la Fédération des États russes s'est pratiquement multiplié par dix, passant de 21,2 à 219,9 pour 100 000 habitants. En 2001, dans son rapport à l'ONU, la Russie signala aussi une forte augmentation de l'abus d'héroïne, laquelle généra une pandémie de Sida. En 2003, le nombre de personnes atteintes du HIV était de 265 000, presque trois fois plus qu'en 2000. On estime que le chiffre actuel tourne autour de 1,5 million. L'usage de drogues par voie intraveineuse est, en Russie, la première cause de cette transmission du virus, suivie par les relations sexuelles. Or cette augmentation de l'usage d'héroïne a eu lieu malgré l'introduction de lois dures accroissant fortement les pénalités pour infractions liées aux drogues. Il est manifeste que ces lois n'ont pas du tout réussi à inverser la forte tendance à la hausse de l'usage d'héroïne. (Grassly NC et al, 2003). Voir aussi le *Bulletin d'information* n° 2 de la PPDFB pour une analyse détaillée des développements récents dans l'ancienne Union Soviétique.

L'explosion de la méthamphétamine en Thaïlande

La méthamphétamine est un psychostimulant puissant qui est consommé depuis de nombreuses années en Extrême-Orient. Très récemment, sa fabrication s'est répandue dans de nouveaux pays : Chine, Indonésie, Malaisie, Myanmar, Les Philippines, Singapour et Thaïlande. Les données du rapport *Tendances mondiales des drogues illicites 2003* de l'ONU indiquent que le nombre d'usagers de méthamphétamine a été multiplié par dix de 1993 à 2001 – environ 2,5 millions de Thaïlandais disent en avoir consommé à certains moments (5,6% de la population âgée de 15 à 64 ans). L'usage de méthamphétamine est lié à des comportements à haut risque relatifs au VIH, et engendre des problèmes sociaux et des troubles psychologiques aigus et chroniques (Farrel M et Marsden J, 2002). Le gouvernement thaï, sous la direction de son Premier ministre Thaksin Shinawatra, cria récemment victoire quant au succès de sa « guerre » pour éliminer la méthamphétamine du pays, mettant en avant l'arrestation de plus de 90 000 suspects et le fait que le prix de la substance avait été multiplié par sept suite à la chute de l'offre. Mais la mort, durant cette campagne et dans des circonstances mystérieuses, de près de 2 500 personnes est l'objet d'une sérieuse préoccupation internationale. Des observateurs externes (dont l'ONU) se sont montrés sceptiques et estiment cette baisse de la disponibilité de la substance est peu crédible. Yngve Danling, du bureau de l'ONU à Bangkok, a dit à ce sujet : « La campagne fut un succès si l'on parle de la baisse de la disponibilité. D'un autre côté, je me demande vraiment si la Thaïlande a été capable de réduire la demande. On peut alors se poser la question de sa viabilité » (Aglionby J, 2003). Voir aussi l'évaluation détaillée de l'impact de la politique thaï sur le problème de la méthamphétamine dans le *Bulletin d'information* n° 4 du PPDFB.

D'après une enquête rapide basée sur l'évidence, le pronostic général de la politique actuelle des drogues n'est pas bon, mais pas totalement négatif. Il y a des parties dans le monde où l'usage de drogues illicites est resté relativement rare. De plus, il y a des exemples de politiques des drogues qui ont plus ou moins réussi à « étouffer » le trafic illicite.

Aux États-Unis, la prévalence de l'usage de drogues a beaucoup baissé dans les années 1980. En Scandinavie, la taille du marché illicite des drogues est restée relativement petite par rapport au reste de l'Europe et malgré un contexte similaire. L'Australie a réussi à « assécher » le marché de l'héroïne de 2002 à 2003. Bien que ces succès n'aient été que temporaires et semblent avoir été des exceptions à la règle, il est important d'en tirer des leçons. Le PPDFB étudiera ces expériences pour en tirer des conclusions à communiquer aux décideurs politiques. Il pourra aussi se demander si l'absence ou la réduction des problèmes liés aux drogues dans certains pays a été le résultat de leurs campagnes anti-drogues ou a été due à d'autres facteurs culturels, économiques, sociaux ou politiques et, si cela est le cas, quels sont ces facteurs de protection et s'ils sont « exportables » *a priori* dans d'autres régions du monde.

LE DILEMME

Le problème de la communauté internationale ne réside pas seulement dans le constat qu'une politique des drogues trop centrée sur la réduction de l'offre n'a pas réussi à accomplir son objectif premier – éliminer, ou substantiellement réduire l'usage et la disponibilité des drogues illicites. Il réside aussi dans le fait que des pays, notamment ceux en voie de développement, peuvent être mis sous pression et obligés d'appliquer une approche qui a été un échec partout ailleurs. Cela peut inhiber leur investissement dans des mesures de santé publique, alors que des États membres, parmi ceux qui ont beaucoup d'usagers de drogues dans leur population, ont changé de direction. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas abandonné leurs efforts pour faire appliquer la loi, mais ils ont développé des politiques complémentaires afin de réduire les risques liés à l'usage de drogues. Mais ils rencontrent parfois des problèmes à concilier l'évidence qui émerge de leurs pratiques avec les approches de l'ONU.

En réalité, sous le vernis d'un consensus général, des tensions grandissantes surgissent au sein de l'ONU et même entre certaines de ses agences.

Martin Jelsma et Pen Metaal du Transnational Institute ont récemment mis en lumière des inconsistances fondamentales au cœur du programme drogues de l'ONU : tensions entre répression et protection, entre dogmatisme et pragmatisme, entre monde occidental et pays en voie de développement, entre approches centrées sur la réduction de l'offre et celles centrées sur la réduction de la demande. Ils en concluent que la « recherche d'un consensus » avait abouti à la création d'une « réalité virtuelle... dans les salles de conférence, laquelle consiste à penser que ces différentes positions contribuent toutes à la construction d'un but commun, se renforcent les unes les autres, alors qu'en fait certaines sont incompatibles et s'excluent mutuellement ». De plus, les divers organes de l'ONU ont des cultures et des approches différentes. L'OICS a la réputation d'avoir interprété les Conventions de façon étroite et stricte

(en condamnant, par exemple, en termes très forts la décision du gouvernement britannique de reclassifier le cannabis), alors que d'autres organes comme l'ONUSIDA, l'OMS et le Programme des Nations unies pour le développement ont donné leur soutien à des approches de santé publique qui, à Vienne, sont considérées avec beaucoup de suspicion.

Par ailleurs, des tensions sont aussi possibles entre la politique des drogues de l'ONU et les Droits de l'Homme et autres instruments légaux, notamment lorsque des peines pour des infractions mineures liées aux drogues sont disproportionnées à la gravité de l'acte (Bewley-Taylor D, 2003). Il est, par exemple, difficile de concilier l'emprisonnement d'un jeune pour infraction liée aux drogues avec l'article 37 de la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'enfant, selon lequel « l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant (...) ne doivent être utilisés qu'en dernier ressort, et pour un temps le plus court possible ».

OPTIONS POLITIQUES FUTURES

Il est fort peu probable que la politique mondiale actuelle mène à l'éradication ou à une réduction significative de l'usage de drogues. La production, le trafic et la consommation à grande échelle persisteront dans la plupart des régions du monde dans un futur prévisible. Et cela est bien réel. Face à cet état de fait, une révision et une réévaluation par un organisme indépendant des objectifs finaux de la politique mondiale sur les drogues sont indispensables, ainsi qu'une recherche sur les meilleurs moyens d'atteindre des objectifs basés sur l'évaluation détaillée des bonnes – et moins bonnes – pratiques. Cela fait partie de la mission que s'est donnée le PPDFB.

Pour nous, le défi est de développer des politiques et des programmes nationaux et internationaux qui peuvent gérer le phénomène drogues en minimisant les coûts au niveau de la santé, de l'économie, du social et de la politique. L'approche « guerre contre les drogues » vise à éliminer – ou au moins à diminuer considérablement – l'usage de substances illicites au travers d'une application pure et dure de la loi. La vérité est que cela n'est plus du tout un objectif crédible. Dès le début du XXI^e siècle, l'objectif de la politique du phénomène drogues devrait être de minimiser les risques liés à l'usage de drogues, en combinant à la fois application de la loi, traitement, et prévention qui sont les moyens essentiels pour parvenir à ce but. Ces risques incluent aussi bien ceux directement causés aux usagers, aux familles, à l'entourage, aux communautés et aux sociétés, que ceux causés non intentionnellement par l'implémentation de politiques mal conçues tant aux niveaux nationaux qu'internationaux.

Il est possible de créer une liste des objectifs de cette nouvelle politique – objectifs dont les résultats seront mesurables – et ce, malgré de grandes divergences possibles quant à leur ordre d'importance. Une taxonomie détaillée est proposée par MacCoun et Reuter. Ils distinguent plusieurs types de risques ou méfaits : ceux causés à l'usager, aux dealers, aux intimes, aux employeurs, au voisinage et à la société. Ils identifient quatre domaines touchés : santé ; fonctionnement économique et social ; sécurité et ordre public ; et justice pénale. Ces domaines sont subdivisés en une collection d'items spécifiques allant de

la diminution de la performance au travail ou à l'école à la corruption des autorités, des maladies mentales ou physiques à l'interférence entre pays producteurs, de l'emprisonnement utilisé comme sanction morale à la transmission du Sida ou d'autres maladies (MacCoun R et Reuter R, 2001, p 106-107).

La taxonomie des risques du PPDFB (voir encadré 3) propose une base plus simple pour évaluer l'efficacité des diverses politiques. Elle place l'évaluation dans un champ qui va de l'efficacité de la réduction de l'usage et de la production des drogues à l'efficacité de la réduction des risques liés à l'usage et à la politique. Réduire la prévalence de l'usage est considéré comme un moyen important de réduire les risques, mais non comme un but en soi. Cela ne veut pas dire que des taux élevés d'usage doivent être acceptés et que l'accent ne doit être mis que sur la seule réduction des risques. Les drogues sont des substances nocives et réduire leur usage est un moyen efficace de réduire les risques. Cela signifie que les décideurs politiques doivent : être attentifs quant à leur vision sur la réduction de la consommation et de la disponibilité des substances ; être guidés par des éléments basés sur l'évidence pour déterminer des moyens effectifs de réduire l'usage ; et être engagés dans la réduction des risques courus par les usagers tout autant que dans la réduction de leur nombre. Nous développerons ces idées plus amplement dans notre prochain rapport.

Encadré 3

LES RISQUES CLÉS LIÉS AUX DROGUES ET AUX POLITIQUES SUR LES DROGUES

Le PPDFB a pour objectif d'estimer les coûts et bénéfices des différentes approches de la politique sur les drogues au travers de six dimensions-clés qui figurent déjà implicitement dans la plupart des documents pertinents sur la politique nationale et internationale.

Les objectifs de la politique devraient être :

1. de réduire les niveaux de criminalité et de délinquance liés à la production, distribution, achat et usage de drogues ;
2. de réduire le nombre de morts directement liés à la production, distribution, achat et usage de drogues ;
3. de réduire le nombre de personnes ayant des problèmes de santé liés à l'usage de drogues, et notamment le VIH et les hépatites ;
4. de réduire le nombre de personnes ayant des problèmes de santé mentale et d'addiction liés à leur usage de drogues ;
5. de réduire les coûts sociaux de l'usage de drogues, y compris ceux de l'impact sur les familles et les enfants, ainsi que le nombre de personnes non scolarisées et sans emploi du fait de leur usage de drogues ;
6. de réduire les dommages causés à l'environnement et liés à la production, distribution, achat et usage de drogues.

La poursuite de ces objectifs devrait respecter les Droits de l'Homme et, dans la mesure où elles sont compatibles avec ces derniers, les normes et pratiques judiciaires locales. La politique devrait aussi tenir compte du fait que chaque drogue a des conséquences différentes en termes de méfaits. Une évaluation correcte des coûts liés à l'usage de drogues devra donc nécessiter une revue scientifique des recherches en cours sur les effets des diverses substances psychoactives.

LE RESPECT DES PRIORITÉS ET DES PRATIQUES LOCALES

Le PPDFD ne prétend pas qu'il n'y a qu'une seule solution valable pour résoudre le « problème drogues ». Des désaccords importants sur les moyens de progresser peuvent surgir même s'il y a accord sur le fait que le but ultime doit être de réduire les risques et que la politique doit être guidée par la meilleure « évidence » disponible. Les diverses parties du monde n'ont pas les mêmes problèmes, et les conséquences de l'usage de drogues sont très variées selon les endroits. De plus, le développement d'une politique sur les drogues ne consiste pas seulement en des exercices statistiques que des scientifiques sont mieux à même de faire. Il s'agit plus de créer la matière d'un débat démocratique, au niveau international et au niveau de chaque pays, sur les priorités politiques, les engagements culturels et les valeurs morales.

Comme Reuter et MacCoun le montrent, les avantages et les inconvénients des diverses approches seront inégalement répartis dans les différentes couches de la société, et les différentes régions du monde. De plus, la façon avec laquelle les diverses options – et les risques et bénéfices associés – seront mesurées « dépend des valeurs et des normes du cadre dans lequel elles seront appliquées » (MacCoun R et Reuter R, 2001, p 11-12). De même, Francisco Thoumi a récemment déclaré que « le phénomène drogues a plusieurs dimensions : politique, sociale, morale, santé publique, économique, environnementale, etc., et chacune d'elles impose des contraintes influençant le succès de la politique » (Thoumi F, 2002, p 172). Cela peut être, pour les décideurs politiques, la source de quelques difficultés quant aux choix pratiques à faire, et peut les mettre en face de dilemmes moraux profonds. Comme l'explique Thoumi, « certaines contraintes peuvent être sans effet alors que d'autres doivent être sacrifiées. Par exemple, pour contrôler les drogues, il pourrait être nécessaire de sacrifier les droits humains d'un individu ou l'environnement » (*ibid.*).

Il y aura toujours des choix politiques et moraux difficiles à faire dans cette sphère complexe, choix qui pourraient soulever des désaccords légitimes et fondés sur les moyens de progresser. Mais ce débat devra être correctement renseigné, et il est espéré que, si le PPDFD ne réussira peut-être pas toujours à montrer la voie d'une façon claire et sans ambiguïté, il sera du moins à même de signaler quelques-uns des débordements et des pièges à éviter.

IL EST GRAND TEMPS DE PROCÉDER À UNE RÉVISION INDÉPENDANTE

Un débat sur la politique mondiale des drogues est nécessaire pour trois raisons :

- le manque de résultats du système actuel,
- les divisions au sein du consensus international sur la voie à suivre,
- la rapidité de changement de la situation (le développement des nouvelles drogues synthétiques, par exemple).

Le but du PPDFD est d'alimenter et de renseigner ce débat et non de le préempter. Notre projet n'est pas conduit par un engagement quelconque vis-à-vis d'une politique ou de positions politiques prédéfinies, sauf en ce qui concerne les résultats positifs que la politique mondiale des drogues se doit d'atteindre et la croyance que la situation actuelle a besoin d'être traitée avec urgence (voir ci-après l'encadré 4 qui résume les principes et guides du PPDFD).

Il y a en fait une crise humanitaire internationale justifiée. Les coûts humains de l'abus de drogues et des réponses données au problème par une politique mal pensée sont immenses. Le statu quo international devient de plus en plus difficile à défendre. Et, confrontés aux aspects nouveaux du phénomène drogues, de plus en plus de pays sont sous la pression de devoir appliquer des politiques qui ont manifestement échoué ailleurs. Il est grand temps d'ouvrir, au niveau mondial, un débat libre, mature et bien renseigné. La stratégie de l'ONU est planifiée jusqu'en 2008 et il est clair qu'elle n'atteindra pas ses principaux objectifs. En ces 40 dernières années d'application du système mondial, de plus en plus de données sont devenues disponibles sur l'impact des diverses politiques et initiatives mises en œuvre dans différentes parties du monde. Il y a des leçons à retenir du recueil international grandissant de ces données et résultats. Face à cet état de fait, une révision indépendante, non assujettie à une quelconque institution, de la politique actuelle est manifestement nécessaire pour pouvoir les prendre en compte.

Bon nombre d'individus et de groupes à travers le monde sont prêts à contribuer positivement à ce processus. La grande expertise dans l'analyse des politiques qui existe dans le secteur académique peut, dès maintenant, être exploitée pour réviser la politique mondiale sur les drogues. Beaucoup d'organisations non gouvernementales (ONG) de par le monde possèdent à la fois une expertise politique et une expérience pratique des réalités dont il faut tenir compte pour traiter le problème drogues « à la base ». Mais, pour une variété de raisons, ces voix ne sont pas assez entendues dans les forums officiels.

Le PPDFD fera en sorte pour que cette expertise et cette expérience puissent renseigner et élargir le débat sur la politique mondiale des drogues qui a, jusqu'à présent, été menée par les gouvernements et les institutions. Le but recherché est de promouvoir le débat – à un moment où, en dépit des efforts de la communauté internationale, le problème drogues semble plus sérieux qu'il n'a jamais été ces 40 dernières années – sur la base d'analyses et d'évaluations indépendantes.

**Le défi est grand, mais il n'est pas insurmontable.
Un monde sans drogue est un idéal impossible à atteindre.
Un monde dans lequel les dommages causés par la production, le trafic et l'usage de drogues seraient beaucoup moins grands pourrait être à la fois un idéal motivant et un objectif réalisable.**

Encadré 4

LE PROGRAMME POLITIQUE DES DROGUES DE LA FONDATION BECKLEY

PRINCIPES ET ENGAGEMENTS

1. L'actuel système mondial de contrôle des drogues – tel qu'il est inscrit dans les trois Conventions de l'Organisation des Nations unies de 1961, 1971 et 1988 – n'est pas en mesure d'atteindre son principal objectif qui est de réduire significativement le trafic de substances illicites comme l'héroïne, la cocaïne ou le cannabis.
2. Les conséquences de l'implémentation de ce système de contrôle peuvent elles-mêmes être la source de problèmes économiques, sociaux et politiques.
3. Réduire les risques rencontrés par les nombreux usagers de drogues n'est pas une priorité suffisamment élevée dans les politiques et programmes internationaux.
4. Un ensemble grandissant d'évidences montre quelles politiques et actions sont (ou ne sont pas) efficaces quant à réduire l'usage de drogues et les problèmes de santé et sociaux qui y sont liés, mais ces évidences ne sont pas suffisamment prises en compte dans les discussions sur la politique actuelle laquelle reste dominée par des considérations idéologiques et politiques.
5. Les dilemmes actuels de la politique internationale des drogues ne peuvent être résolus que par une honnête revue des progrès obtenus, une meilleure compréhension des facteurs complexes qui créent un usage de drogues si répandu et un engagement à mener des politiques plus efficaces.
6. L'analyse des options politiques futures, en identifiant les politiques qui ont nettement échoué, doit à l'inverse produire une politique claire et « correcte » quant aux substances psychoactives. Ce qui peut être approprié dans un cadre ou une culture donnée peut ne pas l'être dans d'autres contextes. De plus, il est vraisemblable que des arbitrages sur des changements d'objectifs auront lieu – par exemple entre vouloir réduire l'usage général de drogue ou vouloir réduire les crimes liés aux drogues – changements qui pourraient être perçus différemment selon les pays.

BIBLIOGRAPHIE

- Aglionby J (2003), « The war on yaa-baa », *The Guardian*, London, 4 December 2003.
- Bewley-Taylor D (2003), « Emerging policy contradiction between the UNODC “universe” and the core values and mission of the UN », in The Senlis Council, *Global drug policy: building a new framework*, 2003.
- Blakemore C, « A scientifically based scale of harm for all social drugs », *Alcohol and other recreational drugs*, The Beckley Foundation, 2003.
- Boycott O (2001), « Counting the costs of the controlled drugs trade », *The Guardian*, London, 4 July 2001.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2003), *Annual Report on drugs in EU acceding and candidate countries*, EMCDDA, Lisbon.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, « Drug users and the law in the EU » reproduced in Stone J and Stone A (2003), *The drug dilemma: responding to a growing crisis*, International Debate Education Society, New York.
- Farrell M and Marden J (2002), « Methamphetamine: drug use and psychoses becomes a major public health issue in the Asia Pacific region », *Addiction* 97, p 771-772
- Fazey C and Lloyd C (2003), « World trends in the production, trafficking and consumption of illicit drugs », *Forward thinking on drugs programme*, Release, London.
- Godfrey C, Easton G, McDougall C and Culyer A (2002), *The economic and social costs of Class A drug use in England and Wales 2000*, Home Office Research Study n° 249, Home Office, London.
- Grassley N C, Lowndes C M, Rhodes T, Judd A, Renton A, Garnett G P (2003), « Modelling emerging HIV epidemics: the role of injecting drug use and sexual transmission in the Russian Federation, China and India », *International Journal of Drug Policy*, 14, 1, 2003.
- Human Rights Watch, « Drug control strategies must respect human rights » reproduced in Stone J and Stone A (2003), *The drug dilemma: responding to a growing crisis*, International Debate Education Society, New York.
- Hunt N (2003), « A review of the evidence-base for harm reduction approaches to drug use », *Forward Thinking on Drugs Programme*, Release, London.
- MacCoun R and Reuter P (2001), « Drug war heresies - learning from other vices, times and places », *RAND Studies in Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- May T, Warburton H, Turnbull P and Hough M (2002), *Times they are a-changing: policing of cannabis*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (2003), *Rapport annuel 2003 sur l'état du phénomène de la drogue dans l'Union Européenne et en Norvège*, OEDT, Lisbonne.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2003), *Tendances mondiales des drogues illicites*, ONUDC, Vienne, Organisation des Nations unies, New York.

Organe international de contrôle des stupéfiants (2003), *Rapport 2003*, OICS, Organisation des Nations unies, New York

Stone J and Stone A (2003), *The drug dilemma: responding to a growing crisis*, International Debate Education Society, New York.

Thoumi F (2002), « Can the United Nations support “objective” and unhampered illicit drug policy research? », *Crime, Law and Social Change*, n° 38, 161-183.

À PROPOS DU PROGRAMME POLITIQUE DES DROGUES DE LA FONDATION BECKLEY

Le *Programme sur la Politique des drogues de la Fondation Beckley (PPDFB)* est un projet nouveau qui s'engage dans la révision rigoureuse et indépendante de la politique mondiale sur les drogues. Le but du partenariat entre la Fondation Beckley et DrugScope est de rassembler et de disséminer de l'information et des analyses qui vont dans le sens d'un examen rationnel de ces problèmes politiques délicats au niveau international et qui sont susceptibles de mener à une gestion plus efficace de l'usage très répandu de substances psychoactives.

La *Fondation Beckley* est une association caritative qui a été créée pour promouvoir la recherche sur les états de la conscience et le savoir sur les usages de drogues. Elle milite pour la santé publique en soutenant la recherche scientifique de haut niveau sur le fonctionnement du cerveau, de la conscience et de sa modulation dans une perspective multidisciplinaire et en disséminant de l'information aux scientifiques, aux professionnels de la santé, aux décideurs politiques et au grand public.

DrugScope est le centre d'expertise et de documentation sur les drogues le plus important du Royaume-Uni. Association également indépendante, son but est d'informer sur le développement des politiques et de réduire les risques liés aux drogues. Le centre offre une information de qualité sur tous les aspects relatifs aux drogues, promeut des réponses efficaces quant à leur consommation, entreprend des recherches aux niveaux local, national et international, donne des conseils en matière de politique, encourage des débats consistants et parle au nom de plus de mille organisations membres travaillant à la base.

Le *PPDFB* est subventionné par *The Open Society Institute (OSI)*, qui a pour but de bâtir une alliance mondiale pour une société ouverte qui a pour but de donner une direction aux politiques gouvernementales, et de soutenir l'éducation, les médias, la santé publique, les droits de l'homme et de la femme, ainsi qu'une réforme économique, politique et sociale.

SITES INTERNET UTILES

www.internationaldrugpolicy.org

www.beckleyfoundation.org

www.drugscope.org.uk

Le portail européen sur l'alcool, les drogues et les addictions (European Gateway on alcohol, drugs and addictions) qui offre des liens vers les sites sur les drogues les plus pertinents d'Europe : www.elisad.uni-bremen.de

Le site de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies : www.emcdda.eu.int

Le site de Forward Thinking of Drugs (Penser les drogues au futur) : www.forwardthinking-on-drugs.org

Le site de l'Organisation des États Américains (OEA) : www.oas.org/main/french/

Le site de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime : www.unodc.org