

OCTOBRE 2016 - NUMÉRO 58

DÉPENDANCES



Politique
drogues
internationale

Revue éditée par
Addiction suisse
et le GREA

SOMMAIRE

«Politique drogues internationale»

Éditorial **p. 1**
Frank Zobel

Le fondement de la politique internationale des drogues **p. 2**
François-Xavier Dudouet

Le système de contrôle international des drogues : origine et développements récents **p. 5**
Julie de Dardel

UNGASS 2016: consensus large ou brisé ? **p. 8**
Martin Jelsma et David R. Bewley-Taylor

Quelques réflexions sur les droits humains et la guerre à la drogue **p. 13**
Damon Barrett

L'UNGASS et la Suisse **p. 15**
Interview de Diane Steber et de Jean-Félix Savary

Le développement durable : une piste pour la politique drogue internationale **p. 19**
David Bewley-Taylor et Christian Schneider

L'UNGASS vu par la Commission globale de politique en matière de drogues **p.22**
Khalid Tinasti

ÉDITORIAL

L'avez-vous remarqué ? En 2015, chaque débat portant sur les drogues se terminait irrémédiablement par une référence à la réunion qui allait se tenir l'année suivante à l'ONU et qui, après les changements en Uruguay et aux Etats-Unis, allait conduire à des réformes de la politique drogue internationale. Le Secrétaire général des Nations Unies annonçait un débat ouvert et sans tabou pour mieux répondre à la vague de violences qui secoue certaines régions du monde et ouvrir de nouvelles perspectives pour aider celles et ceux qui en ont besoin.

Mais, avant d'aller plus loin, pourquoi cette politique drogue internationale est-elle si importante ? Parce que ce sont trois conventions de l'ONU qui sont au fondement de nos lois et politiques sur les stupéfiants. Cet argument revient d'ailleurs à chaque réforme en Suisse, généralement pour empêcher qu'elle ait lieu. Ensuite, parce que sur ces conventions s'est collée une sorte de croisade (la guerre à la drogue) qui impose un discours de crise et justifie l'usage de la force, jusqu'à la peine de mort.

L'impact de la politique drogue internationale a aussi ses limites. Certains cantons suisses ont introduit des mesures de réduction des risques qui ont déclenché des tempêtes de protestations à l'ONU. Cela n'a rien changé. L'Uruguay vient de légaliser et de réguler le marché du cannabis sous les yeux de la communauté internationale. Pas d'effet là non plus. C'est tout le paradoxe de cette politique, elle est omniprésente mais elle peut aussi être transgressée.

Mais revenons à la réunion des Nations Unies (UNGASS) et aux attentes qu'elle a suscitées. Elles ont malheureusement été déçues. Les Etats membres de l'ONU, et pas seulement les plus conservateurs d'entre eux, ont verrouillé le débat et adopté une résolution qui perpétue les principes de la guerre à la drogue. Il y a ici et là quelques avancées mais elles restent limitées.

Les pays réformateurs (dont la Suisse), des ONG et certaines agences de l'ONU ont essayé de briser ce verrou et de faire avancer le débat vers une nouvelle politique drogue pour le XXIème siècle. Logiquement ce sont eux, et non pas ceux qui interdisent le débat, qui ont la parole dans ce numéro de dépendances. Ce n'est pas un cadeau qui leur est fait, c'est une responsabilité qui leur est donnée. Celle de nous expliquer pourquoi nous en sommes arrivés à un tel blocage et d'imaginer une politique différente, plus humaine et plus efficace que celle que nous connaissons. Pour cela il ne suffira pas d'avoir de bonnes idées. Il faudra aussi faire évoluer les mentalités emprisonnées dans un paradigme où la surenchère et les peurs, plutôt que la connaissance, restent la norme.

Prenons aussi la liberté de lancer un défi aux réformateurs: ne revenez pas une nouvelle fois les mains (presque) vides en 2019 ! Trop de patience tue la patience, et à un moment donné il faudra peut-être aussi savoir claquer la porte.

Frank Zobel

LE FONDEMENT DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DES DROGUES

François-Xavier Dudouet, Chargé de recherche au CNRS – Université Paris Dauphiné, Paris

Les drogues n'ont pas toujours été une préoccupation de santé publique. Voici un reflet de la genèse et du développement des idées à la base de la politique internationale de la drogue. (réd.)

De plus en plus de voix s'élèvent aujourd'hui contre la politique internationale des drogues accusée non seulement d'avoir failli dans sa mission d'éradiquer la toxicomanie mais plus encore, d'être elle-même à l'origine de nombreux maux sanitaires, politiques et sociétaux¹. Certains Etats américains ont même entrepris de légaliser la consommation non médicale du cannabis, n'hésitant pas à se mettre en infraction avec les conventions internationales. Face à ces critiques, les Nations Unies, au travers de leur Assemblée générale, maintiennent le cap et rappellent l'engagement des Etats à lutter contre l'abus des drogues². Le débat entre tenants et opposants de la politique internationale des drogues focalisé autour de l'alternative prohibition-légalisation semble tourner au dialogue de sourds. Mais est-ce la bonne manière de poser le débat ? L'ensemble des protagonistes semble croire que la politique internationale des drogues est d'abord une politique de répression. Mais est-ce bien le cas ? N'a-t-elle pas au contraire pour but premier d'assurer les besoins médicaux en stupéfiants et en substances psychotropes de l'ensemble de la planète ?

Afin d'éclairer le débat, il n'est peut-être pas inutile de revenir sur la genèse de la politique internationale des drogues et d'essayer de comprendre ses fondements : comment elle a été construite et quels ont été ses principaux objectifs.

Jusqu'à une période récente (XVIII^e siècle en Chine, XIX^e siècle en Europe et aux Etats-Unis), les drogues n'étaient pas considérées comme un problème de santé publique. Ce n'est qu'au cours du XIX^e siècle, que la médecine moderne caractérisa l'opium et ses dérivés (morphine, héroïne) ainsi que la cocaïne comme des substances susceptibles d'engendrer une dépendance et qu'elle distingua la bonne consommation, celle prescrite par les médecins, de la mauvaise consommation, celle qui relevait d'une manie : opiomanie, morphinomanie, cocaïnomanie. Cette distinction s'est imposée en Occident grâce à l'action conjointe des mouvements anti-opium et des professionnels de la santé qui tous deux ont vu dans l'abus des drogues une forme de détresse morale et sanitaire dont il fallait protéger l'ensemble de la société. Ces mobilisations obtinrent des pouvoirs publics que ces substances soient accessibles uniquement sur prescription médicale et délivrées en pharmacie.

Cela revenait à restreindre la consommation légitime des drogues aux seules fins médicales et à octroyer aux professionnels de la santé le monopole de leur distribution, ainsi que les bénéfices afférents³.

A l'orée du XX^e siècle la plupart des pays occidentaux avaient commencé à établir une claire distinction entre la consommation médicale des drogues et la consommation non médicale, sans que cette dernière, toutefois, soit nécessairement pénalisée. La vente de drogues en dehors des pharmacies se trouvait *de facto* proscrite et constituait l'embryon de ce qui allait devenir le trafic illicite. En Asie, en revanche, les gouvernements locaux, qu'ils soient sous la tutelle européenne ou non, continuaient d'autoriser la consommation non médicale d'opium dont ils tiraient d'importants revenus grâce au monopole qu'ils exerçaient sur la vente du produit⁴.

Le monde se trouvait donc dans cette situation paradoxale où, en Occident, l'usage légitime des drogues était de plus en plus réservé aux seules fins médicales et, en Asie, l'habitude de fumer de l'opium continuait d'être autorisée voir encouragée. Autre paradoxe de taille, si la distribution des drogues était de plus en plus contrôlée, leur fabrication par les firmes pharmaceutiques et leur commercialisation au niveau international restaient totalement libres. Si bien que la morphine fabriquée par les laboratoires pharmaceutiques de l'Occident alimentait aussi bien les malades dans les hôpitaux que les morphinomanes à travers le monde⁵.

C'est dans ce contexte que se tint, en 1909, la première conférence internationale de l'opium à Shanghai. Réunie à la demande du gouvernement américain, la conférence ne déboucha, cependant, sur aucun engagement concret. Les Etats européens, tout en reconnaissant les dangers de l'abus des drogues, cherchèrent surtout à protéger leurs intérêts économiques que ce soit ceux de l'opium fumé en Asie (Royaume-Uni, France, Pays-Bas) ou de leur industrie pharmaceutique (Royaume-Uni, Allemagne).

3 Berridge V. (1978), « Professionalization and Narcotics : the Medical and Pharmaceutical Professions and British Narcotic Use 1868-1926 », *Psychological Medicine*, 8.

4 Descour-Gatin C. (1993), *Quand l'opium finançait la colonisation en Indochine*, Paris, L'Harmattan.

5 L'ensemble des développements qui suivent sont tirées de Dudouet F.-X. (2009), *Le grand deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*, Paris, Syllepse.

1 The Global Commission. <http://www.globalcommissionondrugs.org>

2 Nations Unies, *Résolution de l'Assemblée générale adoptée le 19 avril 2016. A/RES/S-30/1*

Une deuxième conférence, réunie à La Haye en 1912 aboutit, toutefois, à une convention considérée comme l'acte inaugural de la politique internationale des drogues. La convention de La Haye n'était pourtant guère contraignante à l'égard des Etats. Elle prenait acte des situations existantes en encourageant, d'une part, l'éradication progressive de l'opium fumé et en reconnaissant, d'autre part, comme seule légitime la consommation médicale et le monopole exercé par les pharmaciens et les médecins sur la prescription et la délivrance licite des opiacés et de la cocaïne. Pour le reste, elle engageait les Etats à adopter toute une série de mesures en vue de contrôler strictement l'offre des drogues et à combattre les usages illicites.

Mise en sommeil durant la première guerre mondiale, la politique internationale des drogues fut intégrée à l'œuvre de la Société des Nations qui créa à cet effet la Commission consultative du trafic de l'opium (CCO). Très rapidement, la CCO distingua le problème de l'opium fumé en Asie qui reçut un traitement à part⁶ de la question des drogues dites manufacturées (morphine, cocaïne, héroïne) qui retint l'essentiel de son attention. Sur cette question, on reconnut que le problème des drogues reposait essentiellement dans le surplus de fabrication des industries pharmaceutiques. Il fallait donc limiter cette fabrication mais aussi s'assurer qu'aucun fabricant ne soit incité à alimenter le trafic illicite par l'intermédiaire du commerce international. C'est suivant ce principe que les Britanniques proposèrent la création d'un monopole international des fabricants de drogues, dont les membres recevraient chacun une quote-part. Le but de la manœuvre n'était pas seulement d'empêcher les industries pharmaceutiques d'alimenter la consommation non médicale, mais aussi de préserver les parts de marché d'une industrie britannique déclinante. Présenté lors d'une conférence internationale tenue à Genève durant l'hiver 1924-1925 le projet britannique fut finalement rejeté, notamment à l'initiative des représentants français, suisse et néerlandais qui préféraient jouer la carte de la libre concurrence dans l'espoir de voir les parts de marché de leurs propres fabricants augmenter. Toutefois, la conférence élaborait un système de contrôle du commerce international des drogues très sophistiqué, baptisé « système des certificats ». Ce système est toujours en vigueur aujourd'hui. Les exportations et les importations de drogues étaient désormais soumises à une double autorisation de la part de l'Etat exportateur et de l'Etat importateur. Aucune transaction internationale ne pouvait avoir lieu sans la présentation d'un certificat d'importation et un certificat d'exportation.

***L'ensemble des protagonistes
semble croire que la
politique internationale
des drogues est d'abord
une politique de répression.***

Mais surtout, un organe international dédié, le Comité central permanent, fut institué pour veiller à la validité des échanges et centraliser l'ensemble des données statistiques relatives au commerce international de drogues. Cet embryon d'administration internationale des drogues est à l'origine de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) qui continue de surveiller le commerce international des drogues.

Pour autant, cette frontière était loin d'être hermétique. Très vite, les rapports de la CCO se firent l'écho de quantités considérables de drogues détournées vers le circuit illicite. Des emballages provenant de grandes entreprises pharmaceutiques européennes étaient retrouvés parmi les saisies de drogues, tandis que d'autres firmes étaient nommément dénoncées au sein de la CCO pour se livrer au trafic illicite. Ces révélations, en partie instrumentées par les membres de la Commission, justifiaient la préparation d'une nouvelle convention. A nouveau, les Britanniques proposèrent d'imposer une limitation mondiale des quantités de drogues fabriquées par les industries pharmaceutiques.

Sans cela, les firmes seraient toujours incitées à produire plus que les besoins médicaux ne le demandent. L'idée d'une organisation oligopolistique de la fabrication des stupéfiants refit donc surface mais en y associant cette fois directement les firmes pharmaceutiques. Il existait depuis 1924 un cartel de la cocaïne, bien connu des Etats, qui réunissait la plupart des fabricants européens de cocaïne. Ces derniers s'étaient entendus sur les prix, les quantités à l'export et avaient pris l'engagement de ne pas alimenter le trafic illicite. C'est ce modèle que le représentant britannique reprit à son compte et qu'il défendit au sein de la CCO. Les fabricants d'opiacés furent alors encouragés à s'organiser en cartel afin de se répartir des quotes-parts à l'exportation. Si les fabricants parvinrent à s'entendre, ce ne fut pas le cas des Etats. La Turquie et le Japon qui n'étaient pas concernés par l'accord des fabricants refusèrent de le valider. La question fut donc renvoyée à la conférence des Etats devant se tenir à Genève en juin-juillet 1931. Certains pays non fabricants, s'inquiétèrent cependant de voir la fabrication mondiale de drogues être juridiquement monopolisée par une poignée d'Etats. Mais c'est certainement la défection de la France, préférant un système de contrôle plus souple, qui porta le coup de grâce au projet des quotes-parts. Une nouvelle fois, le projet britannique fut rejeté au profit de ce qu'on appela le projet franco-japonais. Celui-ci prévoyait une limitation directe de la fabrication, non plus sur une base de quotes-parts, mais en fonction des besoins mondiaux en stupéfiants qui seraient connus à l'avance grâce à un système d'évaluations centralisés à Genève. Le système de contrôle international des drogues tel que nous le connaissons aujourd'hui était né. La Convention de 1931 instaurait une véritable planification de la fabrication mondiale des

⁶ Le problème de l'opium fumé fut traité par deux conventions spécifiques adoptées en 1925 et 1931, mais l'usage ne disparut qu'après la seconde guerre mondiale.

stupéfiants qui, tout en garantissant les besoins médicaux et scientifiques, établissait du même coup une séparation nette entre le marché licite et le marché illicite des drogues. C'est toute une partie du marché du médicament, pour peu qu'il contienne des stupéfiants, qui se trouvait d'emblée soumise à la politique internationale des drogues.

Entrée en vigueur en 1933, la Convention pour la limitation laissait cependant en suspens la question de l'opium et de la feuille de coca. Les progrès pour contrôler leur production furent assez lents, notamment en raison des difficultés des pays producteurs et des pays fabricants à s'entendre sur les prix. Un protocole fut, cependant, adopté en 1953 qui octroyait à six Etats (Inde, Iran, Turquie, Grèce, Bulgarie et URSS) le monopole de la production mondiale d'opium. L'accord ne fut toutefois jamais vraiment appliqué et ce n'est qu'avec l'adoption du Protocole de 1972 que la production d'opium entra dans le système de contrôle international de contrôle des drogues tel qu'il avait été élaboré durant l'entre-deux guerres. L'année précédente la Convention sur les substances psychotropes avait fait entrer dans le champ du contrôle international des drogues toute une gamme de produits qui jusqu'à présent y échappait comme les barbituriques, les benzodiazépines ou encore les amphétamines. La dépendance du marché des médicaments à l'égard de la politique internationale des drogues s'en trouvait d'autant renforcée.

A compter des années 1970, le système de contrôle tel que nous le connaissons aujourd'hui est en place. Il n'a plus guère évolué depuis, si ce n'est en ajoutant ou retirant certaines substances. Mais c'est aussi le moment où la gestion des aspects licites cesse d'être une priorité pour s'effacer derrière la « guerre à la drogue ». La répression contre les usages illicites est alors renforcée, y compris à l'égard des consommateurs⁷. L'adoption en 1988 d'une convention dédiée à la répression du trafic illicite est emblématique de ce changement de paradigme. Pour beaucoup, la politique des drogues est devenue une politique de prohibition et c'est sous cet angle qu'elle est évaluée et critiquée.

Pourtant, ce dont s'occupent principalement les conventions internationales n'est pas tant de lutter contre les usages illicites des drogues que de définir, gérer et protéger un circuit légal de production et de consommation des stupéfiants et des substances psychotropes. Le fait qu'il n'existe pas de circuit légal pour certaines substances comme le cannabis, ne retire rien au principe de fonctionnement du système. Réclamer la « légalisation » des drogues n'a donc guère de sens. Elles sont déjà légales. Ce qui est en jeu, aux travers des critiques adressées à la politique internationale des drogues, ce n'est pas tant la légalisation des drogues, que l'extension de leur usage légal à des fins non médicales. Or cette modification du domaine de la légalité des drogues ne va pas sans soulever d'importantes difficultés. En premier lieu, cette extension enjoint

de repenser l'intégralité de l'offre légale des drogues, en assimilant notamment de nouveaux acteurs comme les producteurs de cannabis. Cela conduit à remettre en cause les situations de monopole qui organisent aujourd'hui le marché licite des stupéfiants ou bien à faire sortir du système de contrôle des drogues un certain nombre de substances. En second lieu, la possibilité de consommer légalement des drogues à d'autres fins que médicales remet en cause le rôle social des médecins et des pharmaciens. En effet, la fonction sociale de ces derniers s'appuie en partie sur le contrôle qu'ils exercent sur les médicaments, notamment ceux contenant des stupéfiants ou des substances psychotropes. Si on autorise demain une consommation non médicale des drogues, on enjoint les médecins et les pharmaciens soit à délivrer des drogues indépendamment de toute fin thérapeutique, soit à abandonner leur monopole sur les stupéfiants et les substances psychotropes en permettant à d'autres acteurs de les vendre. Dans ce dernier cas, on ne voit pas ce qui empêcherait la vente libre de n'importe quel médicament.

Au travers de la remise en cause de la politique internationale des drogues, ce sont les systèmes de santé occidentaux, tels qu'ils ont été élaborés à la fin du XIX^e siècle qui se trouvent remis en cause. Ces systèmes reposent sur une alliance étroite entre médecins et pharmaciens dans le monopole de l'acte thérapeutique qui associe étroitement clinique et prise de médicaments. En considérant que l'accès légal aux substances contenues dans les médicaments peut désormais se passer du filtre des professionnels de la santé, c'est tout une partie de leur utilité sociale qui s'effondre. C'est aussi l'écosystème organisé autour du rapport diagnostic-médicament qui risque de se trouver profondément ébranlé. Si l'accès aux médicaments est libre, chacun pourra devenir son propre médecin et son propre pharmacien. En oubliant que les médicaments peuvent contenir des substances classées comme drogues, on a oublié non seulement que la politique des drogues n'était pas une politique prohibitive mais plus encore le lien consubstantiel qui existait entre politique des drogues et système de santé contemporain.

Loin d'être purement répressive, la politique internationale des drogues incarne la manière dont l'Occident a construit, depuis plus d'un siècle, son rapport à la santé et aux médicaments. Remettre en cause cette politique, c'est remettre en cause nos systèmes de santé eux-mêmes.

Courriel :
francois_xavier.dudouet@dauphine.fr

⁷ Cesoni M.-L. (2000), *L'Incrimination de l'usage de stupéfiants dans sept législations européennes*, Groupement de recherche « Psychotropes, politique et société », CNRS, Paris, n 4.

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNATIONAL DES DROGUES : ORIGINE ET DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Julie de Dardel, chercheure post-doctorante à l'Institut de géographie – Université de Neuchâtel

Cet article introductif trace les grandes étapes de la mise en place du système de contrôle international des drogues et met en perspective les enjeux actuels (rééd.)

Peu de traités internationaux ont fait l'objet d'une adhésion aussi unanime de la part des Etats que ceux qui ont scellé, au cours du dernier demi-siècle, le système de contrôle international des drogues. Celui-ci repose sur trois traités onusiens successifs qui représentent les fondements d'une approche résolument répressive, mais qui est de plus en plus contestée actuellement. Quelques repères sur ce système – et en particulier sur l'évolution de celui-ci au cours des deux dernières décennies – permettent de mieux décrypter les controverses actuelles sur les politiques en matière de drogue. Depuis la fin du XX^e siècle, l'unanimité qui soutenait le modèle prohibitionniste et la « guerre contre la drogue » a commencé à se fissurer. Dans les coulisses du dernier UNGASS à New-York au printemps 2016, l'éclatement du consensus ne faisait plus de doute : un changement de paradigme en matière de politique internationale drogue au cours des prochaines années est devenu pour la première fois un scénario réaliste.

LES CONVENTIONS ONUSSIENNES

L'ensemble des Etats membres des Nations Unies ont souscrit à un système de contrôle international des drogues dont les règles sont dictées par la Convention unique de l'ONU sur les Stupéfiants de 1961 et par deux traités complémentaires sur les stupéfiants signés en 1971 et en 1988. Ces conventions ont gravé dans la pierre un paradigme prohibitionniste et punitif qui s'est construit et renforcé progressivement au cours du XX^e siècle, principalement sous l'impulsion des Etats-Unis, et a engendré, avec quelques nuances sur la surface du globe, un modèle de politiques publiques fortement axé sur la répression policière (et, dans certaines régions du monde, militaire) pour faire face au « problème » des drogues.

Techniquement, le contenu de la Convention unique de 1961 vise un double but : d'une part, assurer un accès légal suffisant aux stupéfiants pour le marché licite pharmaceutique et pour l'expérimentation scientifique et, d'autre part, empêcher la production, le commerce et l'usage des stupéfiants à des fins non médicales ou non scientifiques. C'est sur ce second objectif – éliminer le marché illicite en s'appuyant sur une stricte prohibition des drogues, en privilégiant des mesures visant l'éradication de l'offre (production et trafic) – que les nations ont concentré leurs efforts. Cette

approche repose sur la croyance partagée que la répression est la meilleure manière d'éliminer ou de minimiser les problèmes causés par les drogues. Le système onusien compte aussi sur la crainte de la sanction pour freiner voire éradiquer la demande : la consommation est également considérée comme une infraction criminelle et le but est donc de forcer les usagers de drogue à cesser de consommer et de dissuader les consommateurs potentiels. Relativement marginal dans la convention de 1961, l'accent mis sur l'interdiction de l'usage des drogues est renforcé dans le traité de 1988, dans lequel les mesures contre la consommation (et les consommateurs) deviennent beaucoup plus centrales. Toujours dans la même logique prohibitive, les traités interdisent la production et l'usage traditionnels ou religieux des trois plantes classifiées dans le tableau I (celui des substances considérées comme les plus dangereuses) : le cannabis, la feuille de coca et le pavot à opium.

Institué par les conventions et donc gardien du système, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (UNODC, pour son sigle en anglais), dont le siège se trouve à Vienne, est probablement l'agence des Nations Unies la plus notoirement axée sur une approche répressive. Son organe directeur, la Commission des Stupéfiants (CND), composée de représentants de 53 Etats membres, décide de la politique internationale en matière de drogue et



Photo: Freemag.com

oriente les programmes que UNODC est chargée de mettre en œuvre. La CND est assistée dans sa tâche par l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants (INCB) dont le rôle est de contrôler l'application des traités par les Etats.

Dans les faits, l'INCB, qui jouit d'une relative indépendance, agit comme un « chien de garde » qui surveille les Etats et maintient une forte pression afin de protéger le système de contrôle international des drogues et de maintenir la ligne prohibitive et punitive qui en est l'épine dorsale. Certes, les Etats disposent d'une marge de manœuvre dans l'interprétation et la mise en œuvre des traités sur les stupéfiants, mais celle-ci demeure très étroite. Cette marge de manœuvre explique par exemple qu'un pays comme la Suisse a pu ouvrir des centres d'injection supervisée d'héroïne, alors que l'Iran inflige la peine de mort dans des cas de possession de stupéfiants. Toutefois, si les traités permettent une certaine flexibilité quant à la possession et la consommation de drogues ainsi que certaines mesures de santé publique, ils interdisent strictement toute forme de production et de commercialisation des substances illicites à des fins non médicales et non scientifiques.

L'influence de Washington sur l'ensemble du régime international de prohibition des drogues a été prépondérante depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les traités ont constitué un cadre légal international propice au déploiement de la « guerre contre la drogue » dont les Etats-Unis ont été non seulement pionniers sur leur territoire national dès les années 1970, mais également le fer de lance au niveau international au travers d'une politique étrangère résolument orientée sur la lutte contre le narcotrafic. La tolérance zéro dictée par Washington et relayée par UNODC, et également la crainte de subir des sanctions politiques ou commerciales ont, jusqu'à une période récente, freiné et souvent dissuadé des Etats désireux d'explorer de nouvelles voies en matière de politique des drogues.

APRÈS UNGASS 1998 : L'ÉROSION DU CONSENSUS

En 1998 à New-York, lors de la Session Spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les Drogues (UNGASS), la communauté internationale affiche un soutien sans faille au régime prohibitionniste et punitif. Réunis sous le slogan « Un monde sans drogue : nous pouvons y arriver ! », les Etats membres s'engagent alors à éliminer, ou en tout cas réduire massivement, la production de coca, cannabis et opium dans le monde et à diminuer drastiquement la demande d'ici 2008.

1 Voir David R. Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured* (Cambridge University Press, 2012).

En 2009, à l'occasion du processus de bilan des résultats obtenus pendant la décennie écoulée, cette perspective est réaffirmée, mais des signes montrent que l'unanimité commence de se fissurer. Certains Etats osent prendre la parole pour reconnaître l'évidence : ni l'offre, ni la demande de drogues n'ont diminué et les objectifs de l'UNGASS n'ont manifestement pas été atteints.

Surtout, plusieurs nations, sans prendre le risque de se retirer des traités, ont commencé dans les années 2000 à dévier de façon significative de la ligne de tolérance zéro qui avait prévalu jusqu'à la fin du XX^e siècle¹. Devant l'inefficacité criante du « tout répressif », et face à de gravissimes situations de crise de santé publique liées à la consommation de drogue – morts par overdoses et épidémie de VIH, entre autres – un nombre croissant de pays commencent à appliquer des mesures de réduction des risques (*harm reduction*), en suivant l'exemple d'une poignée de pionniers comme la Suisse qui avaient ouvert la voie dans les

années 1990 déjà. En 2001, le Portugal est le premier pays à tourner le dos à l'approche punitive face à la consommation, en dépénalisant la possession de toutes les drogues pour usage personnel et en mettant en œuvre un vaste programme sanitaire au bénéfice des personnes toxicodépendantes. Ces politiques innovantes, qui inaugurent une approche de santé publique en faveur des

consommateurs, de même que l'expansion de régimes de tolérance face à la possession de cannabis, occasionnent de vives tensions au sein de la CND à Vienne. Malgré les réactions hostiles des tenants de la ligne dure, comme les Etats-Unis et la Russie, qui condamnent les mesures de réduction des risques et crient à la violation des traités, la (lente) transformation du régime est désormais amorcée.

2009-2016 : LE POINT DE RUPTURE DANS LE DÉBAT INTERNATIONAL

On peut imaginer que les livres d'histoire retiendront la période de 2009 jusqu'à l'UNGASS 2016 comme celle d'un tournant dans le régime international de contrôle des substances illicites. Même si le contenu des conventions internationales reste pratiquement inchangé, la discussion est désormais ouverte. En quelques années à peine, le débat sur les politiques des drogues a été propulsé sur le devant

2 Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie, *Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift*, 2009.

3 Voir www.globalcommissionondrugs.org

4 Voir par exemple: "The right way to do drugs", *The Economist*, 13 février 2016; "The UN war on drugs is a failure. Is it time for a different approach?", *The Guardian*, 2 avril 2016; "Rethinking the Global War on Drugs", *The New-York Times*, 25 avril 2016; "Legalize it All", *Harper's magazine*, Avril 2016.

**les Etats disposent d'une
marge de manœuvre dans
l'interprétation et la mise
en œuvre des traités sur les
stupéfiants, mais celle-ci
demeure très étroite**

de la scène internationale, reconnu désormais comme l'un des grands défis contemporains en matière de gouvernance globale. Nous retiendrons ici trois facteurs principaux qui expliquent ce point d'inflexion historique :

1. La mobilisation des élites en faveur de la réforme des politiques des drogues.

En 2009, la Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie², comprenant trois anciens Chefs d'Etat, lance un cri d'alarme et dénonce l'échec de la « guerre contre la drogue » et ses conséquences dévastatrices. Cet appel à un changement de paradigme en matière de drogues a ouvert une brèche sans précédent dans le débat international et, dans un deuxième temps, a donné naissance à la très influente Commission Globale sur les Politiques des Drogues réunissant d'anciens chefs d'Etat et des leaders du monde intellectuel et entrepreneurial³. La Commission Globale a apporté une grande légitimité morale et politique au combat du mouvement social international pour la réforme des politiques des drogues, qui s'est fortement renforcé au cours des dernières années. Avant et après UNGASS 2016, un nombre croissant de personnalités jouissant d'une très grande autorité intellectuelle ou scientifique se sont prononcées en faveur d'une réforme – et de plus en plus ouvertement en faveur de la régulation légale de toutes les drogues –, entraînant le ralliement de plusieurs grands médias internationaux⁴.

2. L'alliance des Etats favorables au changement.

Grâce à l'alliance de trois gouvernements en exercice – celui de la Colombie, du Guatemala et du Mexique – l'ONU a accepté d'organiser un UNGASS supplémentaire en 2016, alors qu'il n'était prévu qu'en 2019. Depuis quelques années, les nations qui dénoncent l'échec du modèle prohibitif sont de moins en moins isolées. Avant l'UNGASS 2016, les pays « progressistes » du Sud et du Nord ont multiplié les contacts et concertent aujourd'hui, de façon croissante, des stratégies communes pour parvenir à un changement du système. Bien que cette alliance n'en soit qu'à ses prémices et que les divergences de fond restent importantes au sein des « réformateurs », on peut s'attendre à une consolidation de ce front en vue du prochain UNGASS.

3. La légalisation du cannabis non médical et autres initiatives en rupture avec les traités.

La légalisation du cannabis à des fins dites « récréatives » a été un coup de tonnerre dans le système international de contrôle des drogues. Qui eût cru que cette violation patente des traités onusiens aurait lieu de façon pionnière sur le sol américain, où plusieurs Etats ont, depuis 2012, légalisé le cannabis à usage non médical et non scientifique ? Placé dans une contraction inconfortable, Washington a perdu sa légitimité à jouer au policier international en matière de tolérance zéro face à la drogue. Ainsi, en 2013, le premier pays au monde à légaliser la production, la vente et la consommation de

cannabis, l'Uruguay, n'a pas dû affronter les sanctions auxquelles on aurait pu s'attendre. A cela s'ajoute la défection sans précédent de la Bolivie, premier pays à se retirer de la Convention unique en 2012, avant d'être réintégré avec une réserve lui permettant de légaliser l'usage traditionnel de la feuille de coca. Actuellement, le Canada a déjà annoncé son intention de légaliser le marché du cannabis et d'autres Etats évoquent déjà la possibilité d'étendre la régulation à d'autres drogues.

PEU D'ESPOIR D'UNE RÉFORME PROFONDE DES TRAITÉS À COURT TERME

Malgré un système fortement ébranlé au cours des dernières années, le grand changement qui semblait pouvoir s'opérer lors de l'UNGASS 2016 n'a pas eu lieu. Le consensus autour de la doctrine prohibitionniste est aujourd'hui manifestement rompu, mais l'inertie qui protège le statu quo au sein du système international demeure extrêmement forte. Aux yeux de nombreux analystes, le changement global en matière de politiques des drogues ne viendra pas d'abord par un changement des traités, mais bien par une période d'expérimentations novatrices lancées par des villes, des Etats, des régions ou des collectifs – autant d'initiatives qui vont vraisemblablement continuer de fleurir dans différents contextes politiques et culturels sur la surface du globe. Espérons que les leçons tirées de cette myriade d'initiatives permettront, à moyen terme, la mise en place d'un système international axé sur la régulation, les droits humains et la santé publique, et non sur la prohibition et la répression.

Courriel :

julie.dedardel@unine.ch

UNGASS 2016 : CONSENSUS LARGE OU BRISÉ ?

Martin Jelsma, directeur du programme « Drugs & Democracy » au Transnational Institute et David R. Bewley-Taylor, professeur de relations internationales et de politiques publiques, directeur du Global Drug Policy Observatory

La session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies qui a eu lieu en avril 2016 a révélé des divergences croissantes dans le paysage de la politique drogue internationale. Des négociations difficiles ont abouti à un document final décevant qui perpétue une approche en silo. Il y a pourtant un besoin évident d'intégrer les enjeux liés aux drogues au sein des trois piliers des Nations Unies : le développement, les droits humains, et la paix et la sécurité.

La 30^e session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS), qui a eu lieu en avril à New York, était la troisième portant sur les drogues. Lors de la clôture de la précédente, en 1998, le Président de l'assemblée générale, Monsieur Udovenko, avait noté « une convergence de vue croissante » ainsi qu'un « esprit d'unité ». Les difficiles négociations sur le document final de 2016 ont montré cette fois une divergence croissante ainsi que des conflits directs sur certaines questions¹. La crainte que le fragile consensus obtenu lors des préparatifs de l'UNGASS ne vole en éclat était d'ailleurs si élevée que le document final a été adopté dès la fin de la cérémonie d'ouverture et non pas après les débats comme prévu initialement.

Udovenko avait averti en 1998 que le problème de la drogue ne pouvait être effacé par de bonnes intentions et que la communauté internationale devait se préparer à un long et épuisant combat. Ce combat a été mené depuis, avec des milliers de trafiquants exécutés, des millions d'usagers, de petits vendeurs et de cultivateurs incarcérés, et des millions d'hectares de coca, d'opium et de cannabis éradiqués. Cela ne nous a pas fait progresser vers un monde sans drogue, un objectif renouvelé pour l'année 2019. Le Président actuel de l'assemblée générale, Monsieur Lykketoft, a d'ailleurs conclu que « plus que jamais, le consensus global reconnaît que la solution se trouve dans une approche plus humaine, orientée sur la santé publique, respectant les droits humains, basée sur les évidences scientifiques, et qui traite cette question dans toute sa complexité ». Les communautés touchées « ont besoin d'interventions qui ont montré qu'elles étaient efficaces et, peut-être plus important encore, elles ont besoin d'honnêteté sur celles qui ont failli. »²

1 Fordham, A. (2016): The Drugs Consensus Is Not Pretty - It's Been Ripped Apart at the Seams. *Huffington Post*, 3 May 2016. http://www.huffingtonpost.co.uk/ann-fordham/drug-policy_b_9819900.html

2 Lykketoft, M. (2016): Concluding remarks by H. E. Mogens Lykketoft, President of the 70th session of the General Assembly. UN General Assembly Special Session on the World Drug Problem. New York, 21 April 2016. <http://statements.unmeetings.org/media2/7657657/pga.pdf>

DES QUESTIONS NON RÉSOLUES DEPUIS TROP LONGTEMPS

La violence liée à la guerre à la drogue a conduit le Mexique, la Colombie et le Guatemala à demander la tenue de l'UNGASS 2016. Il s'agissait de mener une analyse approfondie des options existantes, y inclus la régulation du marché, pour mettre en place un nouveau paradigme pouvant empêcher le flux de ressources vers la criminalité organisée. La Colombie avait déjà été à l'origine de la première UNGASS sur les drogues en 1990, à la suite de l'assassinat

ordonné par Pablo Escobar du principal candidat à l'élection présidentielle de ce pays. Un mois plus tard, le Président colombien dénonçait le double standard qu'appliquent les pays riches : « Chaque tactique et chaque arme utilisée dans la guerre à la drogue est insignifiante en comparaison avec le besoin de réduire la demande » dit-il lors de l'assemblée générale, parce que « la seule loi que les trafiquants de drogue ne transgressent pas est celle de l'offre et de la demande »³.

Il ajouta « l'an passé, la Colombie a présenté une proposition de résolution visant à réduire les ventes d'armes, mais malheureusement aucun consensus n'a pu être trouvé... », et encore « notre sens de la justice est déformé lorsqu'un pauvre paysan qui nourrit sa famille en faisant pousser de la coca est vu comme un plus grand bandit que l'opulent banquier qui transfère de manière illégale les millions de la drogue ». Il insista aussi sur l'importance de prix équitables dans le domaine agricole et, se référant à la récente chute des prix du café : « on ne peut parler de substitution de la coca quand on sabote en même temps la principale source de revenu des paysans colombiens et le principal produit d'exportation du pays »⁴.

3 et 4 Barco Vargas, V. (1989): A/44/PV.13. Address by Mr Virgilio Barco Vargas, President of the Republic of Colombia. General Assembly. New York: 29 September 1989.

Un quart de siècle plus tard, ces demandes n'ont toujours pas reçu de réponses. En 2012, le Président mexicain a lui aussi demandé que les pays développés assument plus de responsabilité : « si ils ne peuvent ou ne veulent réduire la consommation de drogues, ils devraient au moins réduire le flux exorbitant de ressources qui financent les criminels. Et, si cela n'est pas possible, c'est peut-être le moment d'explorer d'autres alternatives, y inclus des alternatives de marché, pour résoudre ce problème qui a fait de l'Amérique latine la région la plus violente du globe »⁵. D'ailleurs, si le système international de contrôle des drogues existe depuis 1925, le premier traité visant à créer un tel système pour éviter le détournement des armes vers les marchés illégaux n'est entrée en vigueur qu'en décembre 2014⁶ et il doit encore être ratifié par les Etats-Unis et signé par la Fédération de Russie et la Chine. Le scandale de la banque HSBC, portant sur des centaines de millions de dollars blanchis pour les cartels mexicains, n'a conduit à aucune condamnation criminelle de banquiers, prouvant ainsi que la lutte contre le blanchiment ressemble à un fromage suisse. Quant aux Panama Papers, ils ont montré que, sans transparence sur les individus et entreprises qui se cachent derrière les compagnies écrans, les mesures de contrôle n'ont aucune chance d'être efficaces.

LE GARROT VIENNOIS

Après de longues négociations, il a été décidé que la Commission des stupéfiants (CND) allait diriger le processus menant à l'UNGASS 2016 et un comité, sous la direction de l'ambassadeur d'Egypte à Vienne, a été mis en place pour préparer la réunion et son document final. A partir de là, le processus de négociation est devenu pour le moins obscur, conduisant à des critiques de pays favorables à des réformes et de représentants de la société civile.⁷ La suggestion du Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-Moon d'utiliser l'UNGASS pour « conduire un débat ouvert permettant d'explorer toutes les options »⁸ a ainsi vite été étouffée par le garrot viennois.

De nombreux pays, surtout en Afrique et dans les Caraïbes, n'ont pas de mission permanente à Vienne et, même si tous les pays pouvaient participer aux préparatifs de l'UNGASS, beaucoup ont été exclus du processus. Comme les négociations étaient souvent menées dans des réunions informelles, les acteurs de la société civile ne pouvaient ni les

5 Calderón Hinojosa, F. (2012): Palabras del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en el debate general de la 67 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. New York, 26 September 2012. P. 7. http://www.cinu.mx/minisitio/Debate_Asamblea_General/discursos%20mexico%20AG.pdf

6 Arms Trade Treaty (2014): <https://www.un.org/disarmament/convarms/att/>

7 Jelsma, M. (2016): UNGASS 2016: Watershed event or wasted opportunity? TNI weblog: 12 April 2016. <http://www.undrugcontrol.info/en/weblog/item/6848-ungass-2016-watershed-event-or-wasted-opportunity>

8 Ban Ki-moon (2013): Secretary-General's remarks at special event on the International Day against Drug Abuse and illicit Trafficking. New York: 26 June 2013. <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935>



Photo: Freemages.com

observer ni y participer. Pour échapper au garrot viennois et pour briser le contrôle du comité UNGASS, différentes actions ont été menées : des entités de l'ONU ont été invitées à prendre position, des événements ont été organisés à New York et à Genève, et une Task Force de la société civile a été établie.

Une pléthore de prises de position a ainsi été collectée et de nombreux débats ont eu lieu. Ils ont mis en évidence que des changements importants sont en cours dans le domaine de la politique drogue.⁹ Tous ces efforts n'ont toutefois pu changer la dynamique des négociations qui se tenaient à Vienne.¹⁰

LE RÉSULTAT DE L'UNGASS

Le document final de l'UNGASS réaffirme « les buts et objectifs des trois conventions internationales dans le domaine des drogues, l'engagement à mettre en œuvre la déclaration politique de 2009 et la détermination de promouvoir activement une société sans (mésusage de) drogue ». Il se félicite aussi – sans pouvoir le démontrer – que « des progrès tangibles ont été réalisés »¹¹. De manière plus encourageante, l'accès aux médicaments sous contrôle international a reçu pour la première fois une certaine attention, et quelques pas ont été faits en faveur de l'utilisation de naloxone pour prévenir les overdoses, de « traitements médicamenteux adaptés » et de « matériel d'injection ». Il aura fallu attendre la dernière minute pour que les deux derniers, que sont les « traitements de substitution aux opioïdes » et « programmes d'échange de seringues », soient mentionnés et que l'on parle de réduction des risques, une approche toujours contestée par certains Etats membres de l'ONU.¹²

9 Fordham, A./Jelsma, M. (2016): Will UNGASS 2016 be the beginning of the end for the 'war on drugs'? OpenDemocracy: 16 March 2016. <https://www.opendemocracy.net/drugpolicy/ann-fordham-martin-jelsma/will-ungass-2016-be-beginning-of-end-for-war-on-drugs>

10 Klein, A. (2016): CND 59 - An effort in self-preservation. A review of the Draft Resolution by the Commission on Narcotic Drugs. IDPC weblog: 2 April 2016. <http://idpc.net/blog/2016/04/cnd-59-an-effort-in-self-preservation>

11 General Assembly (2016): A/RES/S-30/1. Resolution adopted by the General Assembly on 19 April 2016. Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem.

12 Bridge, J. (2016): The Commission on Narcotic Drugs on the final road to UNGASS 2016: Progress made, but still a long way to go. IDPC weblog: 31 March 2016. <http://idpc.net/blog/2016/03/the-commission-on-narcotic-drugs-on-the-final-road-to-ungass-2016-progress-made-but-a-long-way-still-to-go>

En comparaison avec des documents plus anciens, la mention de « peines proportionnées » constitue un autre progrès, même si certains pays et la société civile ont regretté l'absence de référence à l'abolition de la peine de mort. On peut aussi voir certains progrès dans la mention du besoin de traiter les questions socio-économiques liées non seulement à la culture mais aussi à la production et au trafic de drogues, et qu'il faut se concentrer sur « la réduction de la pauvreté et le renforcement de l'état de droit ». L'attention spécifique à la lutte contre le crime et la violence, au-delà de l'objectif classique d'élimination des marchés des drogues, peut apparaître comme un premier pas vers une approche de réduction des dommages vis-à-vis de ce marché.¹³ Les références aux objectifs du développement durable constitue aussi une première reconnaissance de la nécessité d'une approche plus holistique dans le domaine des drogues. (voir article Bewley-Taylor et Schneider dans ce numéro)

UN ÉLÉPHANT DANS LA PIÈCE

La régulation du marché du cannabis et les changements en cours dans certains Etats des USA et en Uruguay, qui font vaciller les fondements du système international de contrôle des drogues, ont laissé planer leur ombre sur toute la réunion. Pourtant, le premier élément que les Etats-Unis ont mis sur la table était « comme point de départ, il est essentiel que les Etats membres de l'ONU utilisent l'UNGASS pour réaffirmer le soutien aux trois conventions internationales sur les drogues ». L'Union européenne, quelques mois plus tard, a aussi promis de maintenir un engagement ferme et sans équivoque envers les conventions et de restreindre le mandat de l'UNGASS à « trouver des solutions réalisables, opérationnelles et durables à l'intérieur du cadre des traités internationaux ».¹⁴

Cela n'a pas empêché l'UE de souligner, de manière politiquement correcte, que les politiques drogue devaient être basées sur une approche de santé publique et sur les évidences scientifiques, s'appuyer sur des systèmes de monitoring et d'évaluations fiables et objectifs, et respecter les droits humains. Aucun de ces principes n'a toutefois suffi à l'UE pour réfléchir au-delà du cadre donné par les traités. Toute discussion sur les principes et la légalité du système international était donc d'emblée bloquée par une puissante alliance américano-européenne, bénéficiant aussi du soutien du G7, de nombreux pays d'Asie, du Moyen-Orient et d'Afrique, et de la bureaucratie onusienne qui administre ce système. Le document final de l'UNGASS souligne ainsi

Les références aux objectifs du développement durable constitue aussi une première reconnaissance de la nécessité d'une approche plus holistique dans le domaine des drogues.

que les conventions et les autres instruments internationaux pertinents constituent le socle du système de contrôle des drogues et que les défis actuels et à venir devraient être traités en conformité avec ces conventions car elles permettent suffisamment de flexibilité pour que les Etats puissent développer des politiques répondant à leurs priorités et besoins.

L'expression « suffisamment de flexibilité » est cruciale parce qu'elle doit servir différents objectifs, qui sont parfois contradictoires. Pour l'UE, la flexibilité s'applique à la réduction des risques, à la décriminalisation de la possession et de la culture de cannabis pour usage personnel, aux alternatives à l'emprisonnement, mais certainement pas à la régulation du cannabis qu'elle considère, à juste titre, comme n'entrant pas dans les options permises par les conventions internationales. Pour des pays comme la Jamaïque et les

Pays-Bas, où le principe de régulation jouit d'un large soutien politique, le fait que la régulation contrevient aux obligations des traités est un obstacle à leur mise en œuvre. Pour eux l'expression « suffisamment de flexibilité » signifie s'opposer à la régulation du cannabis, ce à quoi la Jamaïque s'est vivement opposé. Aux Etats-Unis, où il s'agit de

nier toute violation des conventions, l'argument « suffisamment de flexibilité » couvre, de manière incorrecte, la régulation du cannabis au niveau de ses Etats. Le paragraphe traitant de la flexibilité a aussi reçu l'appui de pays avec une approche aussi répressive que la Russie et la Chine. Ici, l'argument est que la convention de 1961 (art.39) permet d'adopter des mesures plus strictes et sévères que celles prévues et « suffisamment de flexibilité » signifie pour eux de poursuivre les traitements forcés ou la peine de mort.¹⁵

PERPÉTUER UNE APPROCHE PAR SILO

L'UNGASS a permis d'aborder des problèmes récurrents et irrésolus, particulièrement la fragmentation croissante de l'approche vis-à-vis des drogues au niveau de l'ONU. Le sous-secrétaire général pour les affaires politiques, se référant à la philosophie soutenant l'agenda 2030 pour le développement durable, a indiqué que « six mois après avoir adopté cet accord essentiel qui requiert une approche globale et holistique vis-à-vis des problèmes les plus immédiats auxquels est confrontée l'humanité, nous voici en train de renouer avec une approche en silo pour le premier défi que nous abordons, celui du problème mondial de la drogue... faire des politiques basées sur les évidences signifie que nous ne devrions pas avoir peur, comme l'a

¹³ Sánchez, L. (2016): La sordera de la ONU. Nexos, Mexico: 1 April 2016. <http://www.nexos.com.mx/?p=28044>

¹⁴ European Union (2015): Common Position on UNGASS 2016. https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/10/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf

¹⁵ Bewley-Taylor, D./Jelsma, M./Rolles, S. (2016): Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties - Strategies for Reform. Briefing Paper. WOLA/TNI/GDPO/MUCD/HRDP/CDPC/Canadian HIVAIDS Legal Network: June 2016.

mentionné le Secrétaire général, d'examiner toutes les options ».¹⁶

L'honnêteté vis-à-vis des échecs de la politique actuelle provenait aussi d'Etats membres, d'agences de l'ONU et de la société civile. Un ministre relevait que « les sommes obscènes dépensées dans l'interdiction, la répression et l'éradication ont néanmoins stimulé la croissance du trafic de drogue qui vaut des milliards de dollars... le chemin pour sortir de ce cul-de-sac de rhétorique banale et ineffective requiert du courage, de nouvelles idées et de nouvelles approches... faisons en sorte que dans dix ans l'on ne puisse pas dire que la communauté internationale a continué à se leurrer elle-même sur l'efficacité de la guerre à la drogue ».¹⁷

Le Haut-commissaire de l'ONU pour les droits humains a quant à lui fait part d'une « excitation réprimée » et d'une « intense frustration » à propos des résultats de l'UNGASS¹⁸. Comme exemple, il a cité le texte ambigu sur les droits des autochtones et dit « qu'il aurait mieux valu statuer clairement que les populations autochtones doivent pouvoir utiliser les drogues dans leurs pratiques traditionnelles et religieuses lorsqu'il existe une base historique pour cela ». La question n'a pu être traitée parce que la convention de 1961 oblige les parties à abolir ces pratiques et qu'il fallait que l'UNGASS réaffirme son support aux traités. Un mois plus tôt, le Haut-commissaire avait dit devant le Conseil des droits de l'homme à Genève qu'il « était mal à l'aise avec la pratique largement répandue de formuler des droits humains de façade ». Se référant aux « principes et législations contraignantes dans ce domaine », il a rappelé qu'il ne s'agit pas simplement de cocher des cases pour remplir ces obligations.¹⁹ Les documents de l'UNGASS en sont un bon exemple : même s'ils contiennent peut-être les dispositions les plus fortes jamais adoptées dans une résolution liée aux drogues, il leur manque des recommandations spécifiques sur la décriminalisation, l'abolition de la peine de mort, la réduction des risques et le respect des droits des autochtones, tels qu'ils ont été formulés par les organes des droits de l'homme.

On peut d'ailleurs observer qu'à Vienne les remarques les plus positives sont venues de pays comme le Nigeria, l'Egypte, la Fédération de Russie et la Chine, ravis d'avoir perdu le moins possible lors des négociations. Le Nigeria a « appelé les Etats membres à adopter le document et à trouver le réconfort dans l'esprit du consensus de Vienne »

et la Fédération de Russie a « noté que l'accord n'aurait été possible sans la grande flexibilité et l'esprit de consensus qui régnait parmi les Etats membres ».²⁰ La Colombie – parlant au nom d'un groupe de pays moins satisfaits – remarquait que « certaines questions étaient restées sans réponse et qu'une solution devait être trouvée dans le futur au moyen de politiques plus précises » (...) et qu'il « restait beaucoup à faire et que l'ONU devait se préparer une approche plus englobante à partir de 2019 ».

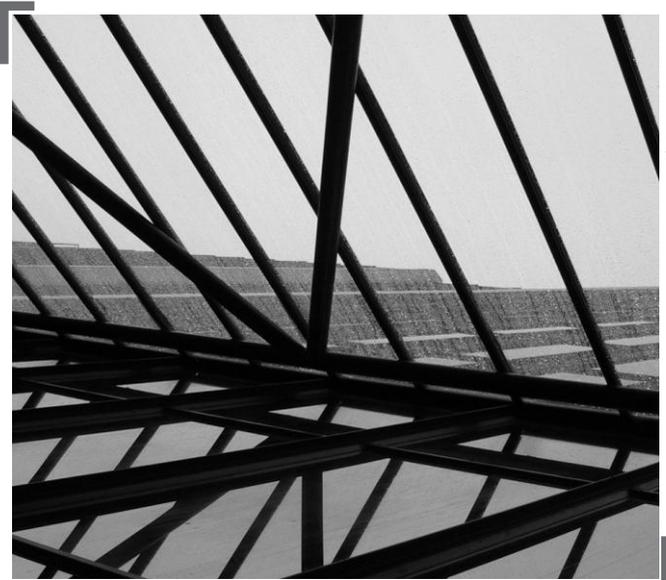


Photo: Freemages.com

EN ROUTE VERS 2019

Le document final est certes décevant mais le processus de l'UNGASS a créé un contexte pour des changements dans un proche avenir :

- Les contributions de quinze entités différentes de l'ONU ont montré l'absence de cohérence du système onusien sur la question des drogues.²¹
- De nombreux pays et de nombreuses entités de l'ONU ont insisté sur le réalignement du contrôle des drogues avec l'agenda 2030 et les objectifs du développement durable. La politique drogue internationale décidée à Vienne ne peut continuer à agir comme si elle existait dans un univers parallèle.²² Elle doit s'inscrire dans les trois piliers de l'ONU : le développement, les droits humains, et la paix et la sécurité.

16 Feltman, J. (2016): Remarks of Mr. Jeffrey Feltman, United Nations Under-Secretary-General for Political Affairs. UN General Assembly Special Session on the world drug problem, Round table 2: 'Drugs and crime'. New York: 20 April 2016.

17 Gonsalves, C. M. (2016): Statement by Camillo M. Gonsalves, Minister of Economic Planning, Sustainable Development, Industry, Information and Labour, St. Vincent and the Grenadines, at the Special Session of the UN General Assembly on the World Drug Problem. New York: 21 April 2016.

18 Zeid Ra'ad Al Hussein (2016b): Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to Round Table 3, Cross-cutting issues: drugs and human rights, youth, women, children and communities, at the 30th Special Session on World Drug Problem. General Assembly: 20 April 2016. <http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/watch/round-table-3-30th-special-session-on-world-drug-problem-general-assembly/4855628109001>

19 Zeid Ra'ad Al Hussein (2016a): Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the Human Rights Council's 31st session. Geneva: 10 March 2016. <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&>

20 Commission on Narcotic Drugs (2016): E/CN.7/2016/16. Report on the fifty-ninth session (11 December 2015 and 14-22 March 2016).

21 UNODC (2016): UNGASS 2016. Contributions: United Nations Entities. UNODC webpage. http://www.unodc.org/ungass2016/en/contribution_UN_Entities.html

22 Hunt, P. (2008): Human Rights, Health and Harm Reduction - States' amnesia and parallel universes. An address by Professor Paul Hunt, UN Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of health. Harm Reduction 2008: IHRA's 19th International Conference. Barcelona - 11 May 2008. <https://www.hri.global/files/2010/06/16/HumanRightsHealthAndHarmReduction.pdf>

- La question de la régulation du cannabis a savamment été ignorée mais a quand même été abordée par certains pays. Le Canada a annoncé vouloir « introduire une loi en 2017 qui permet de garder le cannabis hors de portée des enfants et les profits de sa vente hors de portée de criminels ». ²³ Le Président de la Colombie a quant à lui indiqué: « Comment est-ce que je peux expliquer à un humble paysan colombien qu'il sera mis en prison s'il cultive de la marijuana, si chacun au Colorado et à Washington State peut la produire, la vendre et la consommer librement ». ²⁴ Les tensions à propos de la régulation du cannabis et de la non-compliance avec les traités risquent donc de se répandre, rendant plus difficile aux pays de faire l'autruche pour éviter le débat sur les incohérences et anachronismes du système de contrôle des drogues.
- Quelques pays (Colombie, Uruguay, Equateur, Jamaïque et Panama) et de nombreuses ONG ont demandé au Secrétaire général de l'ONU de créer, en préparation de 2019, un groupe d'experts pour améliorer le fonctionnement et la cohérence du système de l'ONU sur les drogues. Le groupe devrait inclure des experts des Etats membres, des agences de l'ONU, des organisations régionales, de la société civile et du monde académique. ²⁵

Les préparations pour l'évaluation de 2019 vont bientôt démarrer. La réponse pavlovienne de la bureaucratie onusienne sera sans doute de mandater la CND pour rédiger une nouvelle déclaration politique 2020-2030. Afin d'éviter un nouveau document décevant sous un vernis de consensus viennois, il importe d'avoir un mécanisme impliquant toutes les entités de l'ONU. Réaligner la politique drogue de l'ONU avec les objectifs du développement durable et les obligations liées aux droits humains requiert une véritable coordination entre les structures à Vienne, Genève et New York. Un groupe de soutien composé d'experts – un outil souvent utilisé au sein de l'ONU – sera utile dans ce processus. Et, finalement, il faudrait aussi un groupe de pays qui, conjointement, priorisent une stratégie de réformes au lieu de perdre leur énergie à nouveau dans de douloureuses négociations vers un nouveau document consensuel. Un débat honnête sur les différences croissantes dans les politiques drogue est plus prometteur pour l'avenir que d'essayer de trouver du réconfort dans un esprit de consensus irrémédiablement brisé.

Traduction de l'anglais et édition : Frank Zobel

23 Philpott, J. (2016): Plenary Statement for the Honourable Jane Philpott, Minister of Health, Canada. UNGASS on the World Drug Problem: 20 April 2016. <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1054489>

24 Santos, J. M. (2016): Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, en la XXX Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, sobre el Problema Mundial de las Drogas. New York: 21 Abril 2016.

25 Jelsma, M. (2015): UNGASS 2016: Background memo on the proposal to establish an expert advisory group. Transnational Institute: November 2015. https://www.tni.org/files/publication-downloads/background_memo_november_ungass_2016_final.pdf

Courriels :

d.r.taylor@swansea.ac.uk
mjelsma@tni.org;

Sites web :

www.swansea.ac.uk/gdpo
www.tni.org/drugs
www.undrugcontrol.info



Sociograph n°25

Sociological research studies

Pour fêter ses 50 ans, le GREAA, avec la collaboration de l'UNIGE, publie l'édition n°25 du Sociograph.



Une revue inspirée des textes présentés lors du colloque anniversaire du GREAA reliant pratiques professionnelles et recherches en sciences humaines.

Il est dès à présent disponible en commande (CHF 30.- frais de port compris).

**Cette édition est offerte
aux membres du GREAA**

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES DROITS HUMAINS ET LA GUERRE À LA DROGUE¹

Damon Barrett, directeur de l'International Centre on Human Rights and Drug Policy

Damon Barrett nous livre sa vision de la politique drogue actuelle du point de vue des droits humains. Sans appel, son analyse oblige à reconsidérer radicalement la politique internationale en matière de drogues illégales. (réd.)



Ma réflexion sur la question des droits humains et de la guerre à la drogue a connu une évolution au fil du temps. Au début, je m'intéressais à l'ampleur des violations qui se déroulaient dans le contexte du contrôle des drogues. Ensuite, c'était la nature systémique de ces abus et la manière dont le régime international les nourrissait qui a attiré mon attention. Maintenant, même si ces deux manières de voir les choses restent valides, j'observe quelque chose de plus large qui affecte les droits humains dans leur ensemble. D'autres avant moi sont certainement parvenus à cette conclusion, mais il me semble que le contexte de l'UNGASS offre une bonne opportunité de la présenter.

Il est banal de dire aujourd'hui que les violations des droits humains qui se déroulent dans le cadre de la guerre à la drogue sont affreusement communes, répandues et graves. Par exemple (et ce n'est vraiment qu'un exemple), il y aura cette année chaque jour deux à trois personnes en moyenne qui seront exécutées pour des infractions liées aux stupéfiants. Des milliards de personnes, quatre cinquièmes de la population de la planète, n'auront pas accès aux opiacés pour soulager leurs douleurs. Cela inclut de nombreuses personnes qui souffrent de cancers, du sida, de blessures liées à des accidents, etc.

Beaucoup de facteurs contribuent à cette situation, mais tout le monde s'entend sur le fait que les lois sur les stupéfiants et les craintes pathologiques vis-à-vis de la dépendance aux opiacés jouent un rôle majeur. De plus, au rythme actuel, l'atteinte des objectifs internationaux fixés pour la lutte contre le VIH risque d'être retardée de plusieurs décennies en raison de résistances idéologiques vis-à-vis des mesures de réduction des risques et parce que les

ressources sont gaspillées dans la répression.

Des centaines de milliers de personnes sont aussi détenues arbitrairement dans des centres de détention liés à la drogue, et soumises à d'incroyables exactions à l'intérieur de ceux-ci. Des centaines de milliers d'autres, peut-être même des millions, sont déplacées en raison de violences liées aux drogues ou de programmes d'éradication des cultures de pavot ou de coca. Il est tout aussi effrayant de penser au nombre de personnes, et au nombre de familles, qui ont sur les bras un casier judiciaire inutile pour des infractions mineures aux lois sur les stupéfiants, avec toutes les conséquences que cela aura pour leur avenir.

Ces faits ont déjà été exposés ailleurs, mais il faut malheureusement les répéter. La guerre à la drogue a souvent été ignorée par le mouvement des droits humains, à l'exception notoire de Human Rights Watch, et ce malgré tous les abus constatés. Trop de personnes ne comprennent toujours pas l'ampleur des dommages et pourquoi ils continuent de se produire.

Pensez à ceci : si le système international de contrôle des drogues faisait aujourd'hui l'objet d'un procès, les abus mentionnés ci-dessus feraient partie de l'acte d'accusation lu par le procureur. Tous les faits seraient attestés par des victimes et personne ne nierait qu'ils existent. La seule défense possible serait de dire que ce n'est pas le système international de contrôle des drogues lui-même qui en est responsable.

les violations des droits humains à l'intérieur de la guerre à la drogue doivent être décrites comme étant systémiques

Ce n'est pas mon opinion. Selon moi, les violations des droits humains à l'intérieur de la guerre à la drogue doivent être décrites comme étant systémiques. J'entends par là qu'elles le sont au niveau international: inévitables dans le cadre légal et politique qui a été créé, mais aussi soutenues et péjorées par l'ensemble des gouvernements.

¹ Ce texte a été publié sous le titre *Some thoughts on human rights and the war on drugs* dans la revue *Matters of Substance* de la *New Zealand Drug Foundation*. Il est repris ici avec l'accord de la fondation et de l'auteur.

J'ai déjà soutenu cette thèse auparavant. Elle repose sur quatre piliers principaux :

Premièrement, la guerre à la drogue est fondée sur le récit d'une menace existentielle imminente dans lequel les violations des droits humains sont exceptionnellement faciles à justifier.

Deuxièmement, ce que les Etats sont légalement tenus de faire sous l'égide des conventions des Nations Unies sur les drogues est extrêmement risqué du point de vue des droits humains. Ils doivent arrêter des personnes, engager des poursuites judiciaires à leur encontre, appliquer des sanctions pénales, supprimer des cultures/ plantes, interdire des usages culturels et rituels, interdire des comportements privés et plus encore.

Troisièmement, les Etats sont félicités et récompensés pour leurs succès dans le contrôle des drogues sur la base d'actes qui, justement, peuvent être identifiés comme des problèmes en termes de droits humains. Si la stratégie prévue par les traités internationaux est prise au sérieux, alors des millions de personnes emprisonnées avec des casiers judiciaires pour infraction à la loi sur les stupéfiants – punies comme cela est prévu par le système – constituent un succès. Si c'est une nécessité de détruire les cultures, alors des dizaines de millions d'hectares de plantations détruites sont un succès. Si les traités donnent aux Etats le droit permissif d'adopter des « mesures sévères » c'est pour qu'ils appliquent de telles mesures et qu'ils ferment les yeux sur leurs conséquences. D'ailleurs, l'application de la peine de mort liée à la drogue a empiré depuis l'adoption de la convention de 1988 sur la lutte contre le trafic de drogue.

Finalement, les institutions du contrôle international des drogues des Nations Unies ne traitent pas suffisamment des violations des droits humains et les masquent le plus souvent sous le voile du consensus et au sein des institutions fermées qui siègent à Vienne. Ces institutions sont aussi synonymes de l'institutionnalisation de la stratégie qui cause ces dommages. Si l'on cherche à rendre compte de toutes les violations des droits humains, il ne suffit pas de pointer du doigt certains gouvernements pour leurs abus, ou certaines organisations criminelles pour leur violence, quand l'infrastructure même dans laquelle ces abus ont lieu est la création de tous les gouvernements. C'est cela la vraie « responsabilité collective » qui doit être reconnue.

Cela m'amène à ma réflexion actuelle. Je pense désormais que la guerre à la drogue constitue l'une des plus importantes contre-offensive contre le projet des droits humains.

Les droits humains ont été conçus dans une large mesure pour offrir une certaine protection contre l'usage arbitraire ou capricieux du pouvoir par l'Etat, pour nous protéger contre ses abus, pour nous permettre d'essayer d'obtenir un dédommagement pour toute violation de nos droits et pour que ceux qui en sont responsables doivent en répondre. Ils ont aussi été conçus pour que les Etats travaillent à

l'amélioration des conditions socio-économiques et qu'ils construisent un socle social au-dessous duquel personne ne devrait pouvoir tomber (pour reprendre l'expression du Président irlandais Michael D. Higgins).

La guerre à la drogue est tout le contraire de cela. Elle représente, selon moi, la légitimation de la répression d'Etat au nom de l'atteinte d'objectifs sociaux. Elle représente la normalisation, à travers le droit international, de l'usage de peines pénales pour atteindre ces objectifs. Elle marque l'institutionnalisation d'un manque de tolérance colonial et raciste vis-à-vis de la différence, de la culture et de l'expression qui sont au cœur des droits humains.

Ceci est conduit au travers d'un consensus vieux de plusieurs décennies, qui à force de contrainte légale, et au nom des règles du droit derrière lesquelles les Etats peuvent se cacher. La mise en œuvre se fait au sein des institutions des Nations Unies, à qui l'on a donné la tutelle sur les droits humains mais auprès de qui les Etats ont trouvé une couverture légale et politique pour leurs violations de ces mêmes droits. Et, pendant ce temps, la guerre à la drogue détourne des efforts, de l'attention et des ressources de la construction du socle social. Elle les attribue aux institutions de répression en effaçant les démarcations entre la santé, l'aide sociale et le développement, d'un côté, et l'application de la loi, de l'autre.

Je reste convaincu que pour beaucoup d'Etats ceci n'était pas intentionnel et qu'ils ont été emportés par la poursuite fervente de « l'effort humanitaire » qu'ils voyaient dans le contrôle des drogues. Mais, malheureusement, je ne pense pas que j'exagère. L'extraordinaire adhérence au régime international de contrôle des drogues provient du fait qu'il ne menace d'aucune façon le pouvoir des Etats comme le font les lois sur les droits humains. Au contraire, il renforce ce pouvoir. L'ampleur des abus que l'on observe encore et encore, et l'absence de responsabilité à cet égard au plan international, attestent de l'impunité avec laquelle ce pouvoir est exercé.

Nous ne pouvons espérer ce genre de discussions lors de l'UNGASS, mais nous devrions la voir comme le début d'un processus. Peut-être que, avec le focus sur le système international des drogues et un nombre de plus en plus grand de victimes, avec des ONG et des gouvernements qui s'intéressent aux conséquences de la guerre à la drogue sur les droits humains, la litanie des abus sera de mieux en mieux connue. Cela serait, à mon avis, un bon départ et bénéficierait à terme aux droits humains même au-delà des réformes de la politique drogue.

Courriel :
d Barrett@essex.ac.uk

Traduction de l'anglais et édition : Frank Zobel

L'UNGASS ET LA SUISSE

Diane Steber, juriste à l'OFSP, Berne et Jean-Félix Savary, secrétaire générale du GREA, Lausanne

Interview de Diane Steber, juriste à l'OFSP, et Jean-Félix Savary, secrétaire générale du GREA, tous deux participants à la délégation suisse à l'UNGASS ils reviennent sur les enjeux importants pour la Suisse dans ce débat, tout comme sur le rôle et la participation de la Société civile (red.)

Corine Kibora : Quels étaient les objectifs de la délégation suisse lors de la préparation et lors de la tenue de l'UNGASS et est-ce que les objectifs fixés ont été atteints ?



Diane Steber : Les objectifs étaient issus de la consultation et de la décision du Conseil fédéral. Concrètement, il s'agissait de mettre les droits humains et la santé publique au centre de la politique drogue internationale. L'intervention du Conseiller fédéral Alain Berset, après l'adoption du document final, où il a souligné la déception de la Suisse car l'abolition de la peine de mort n'y figure pas, a

montré de manière forte qu'il y a des choses qui sont très importantes pour la Suisse !



Jean - Félix Savary : Il y a vingt ans la Suisse était parmi les quelques pays qui avaient une position ouverte. Les enjeux de santé publique étaient déjà présents avec le VIH-SIDA, mais les droits humains nettement moins. C'est intéressant de voir qu'en 2016, la majorité des pays sont venus peu à peu sur la ligne défendue par la Suisse. Malheureusement il n'y a pas encore consensus parce qu'il y

a des pays conservateurs qui bloquent, comme la Chine, la Russie ou l'Indonésie. Dans les documents, on reste sur cette ligne conservatrice, mais on voit cependant plus de pays « like minded ».

CK : Donc, les objectifs n'ont été que partiellement atteints. Cela veut-il dire qu'aujourd'hui la Suisse n'est pas véritablement satisfaite en matière de politique drogue internationale ?

DS : Il faut se méfier d'une vision en noir et blanc. Nous sommes dans un contexte global, et il y a presque 200 pays avec des différences sociales, culturelles, économiques, etc. et dont les problèmes sont aussi différents. Nous ne pouvons donc pas mettre les pays dans deux tiroirs gauche – droit, mais on constate que les thèmes importants pour la Suisse deviennent aussi des sujets pour d'autres pays. C'est cela qui compte. Il ne s'agit pas de faire un « copier-coller » partout, mais on réalise que les droits humains sont importants, nous devons les respecter, et ceci, pas seulement lors de l'UNGASS : durant les dernières années, nous avons

quand même réussi à faire réagir d'autres pays et à avoir un groupe like minded qui devient de plus en plus grand, de plus en plus diversifié dans les régions. D'abord cela se limitait à l'Europe, mais maintenant, nous avons des pays de l'Amérique latine qui sont sur la même ligne que nous et cela montre qu'il y a un mouvement dans une direction proche de ce que demande la Suisse.

CK : Et est-ce qu'on peut imaginer des changements encore plus significatifs dans un futur proche ?

DS : Personnellement oui, j'en suis convaincue. On va toujours avoir des pays qui n'ont pas la même perception d'un problème que nous. Mais est-ce que nous sommes vraiment l'élève modèle ou est-ce que chez nous aussi il y a des domaines avec des marges d'amélioration ? C'est facile de montrer les autres du doigt, car il y a toujours, sur n'importe quel sujet, des possibilités d'améliorations. Il y a des pays qui vont de plus en plus dans notre direction – priorisant la santé publique et la vision de la toxicomanie comme une maladie - et c'est cela que nous voulons. Durant les vingt dernières années, démontrer et expliquer la politique suisse en matière de drogues a toujours fait partie de notre politique internationale. Ce n'était pas tant pour que les autres pays fassent la même chose, mais surtout pour arrêter les critiques. Si des pays comprennent ce que nous faisons, ils comprennent mieux notre situation politique sociale, économique et acceptent mieux nos positions.

JFS : On doit aujourd'hui abandonner cet impérialisme des idées, qui voudrait qu'il y ait pour tous la même solution sur les drogues. Il y a des acteurs qui imaginaient que l'UNGASS déboucherait sur un tout autre modèle et qu'on allait soudain décider de tous aller dans une autre direction. Cela n'est pas possible, car il y a des cultures différentes, des pratiques, des contextes, qui empêchent cette harmonisation. Nous n'avons qu'à penser à l'alcool, qui ne pourra probablement jamais être réglementé de la même manière en Arabie Saoudite ou en Suisse. Pour les drogues, c'est la même chose. Le contexte culturel et politique restera toujours la variable la plus importante.

La question que nous devons nous poser est : « que pouvons-nous faire ensemble ? ». C'est précisément le travail des organisations onusiennes comme l'UNDOC et autres. L'UNGASS a montré un réengagement des organisations onusiennes sur le thème et c'est une bonne chose. Il y a davantage de proximité avec les vrais problèmes, sur le niveau pratique en fait. Il a été davantage question de la manière dont les organisations de l'ONU peuvent aider les

pays, sur la base d'exemples réussis comme la Suisse peut l'être sur certains aspects, mais sans être un donneur de leçons qui explique aux pays comment faire. C'est dans cette direction que le système va, en s'éloignant des idéologies et en regardant les vrais problèmes de sécurité, de droits humains et de santé. Cela peut apparaître comme une certaine maturité du système, à l'image du virage que la Suisse a pris dans les années 90.

DS : Lors de l'UNGASS nous avons réussi à avoir des organisations onusiennes qui jusqu'à maintenant ne faisaient rien sur ces thématiques et qui maintenant deviennent impliquées et tout cela démontre que quelque chose s'est passé.

CK : Et, peut-être plus concrètement, qu'est-ce que notre pays va faire pour renforcer ce mouvement ?

DS : On est en train de réfléchir à la suite à donner, dans la perspective de 2019, qui est la date butoir pour la déclaration sur la politique internationale des drogues de 2009.

JFS : Du point de vue de la société civile, il y a trois domaines qui sont importants : le premier c'est l'expérience sur certains sujets, notamment dans le domaine thérapeutique et la réduction des risques. Nous avons des expériences pratiques à disposition des autres pays. Deuxièmement c'est la question fédéraliste. La Confédération suisse est habituée à disposer d'un cadre stratégique qui est mis en œuvre indirectement par les cantons. Cette flexibilité de la Suisse doit être mise en avant et pourrait inspirer le système international. Les Etats-Unis poussent dans cette direction également. Le troisième point est la culture de collaboration avec la société civile. En Suisse, on oublie parfois à quel point nous avons de la chance d'avoir des partenariats solides avec les pouvoirs publics. Quand on voit nos collègues étrangers, les barrières dans certains pays sont infranchissables et l'Etat est aveugle aux besoins sur le terrain. La Suisse, comme elle l'a fait à l'UNGASS, peut promouvoir la participation de la société civile aussi en ce qui concerne les Droits Humains.

CK : Quels seraient les points faibles de la Suisse au niveau des droits humains ? Et que peuvent retirer les professionnels de toutes ces discussions ?

DS : A vrai dire, je ne suis pas une spécialiste des droits humains. A l'UNGASS, il y avait un représentant des ONGs qui parlait pour l'Angleterre, et qui posait exactement cette question-là. On parle toujours de l'abolition de la peine de mort. Evidemment c'est le droit humain le plus essentiel, mais il y a d'autres points importants. Il disait « est-ce que tous les pays qui critiquent la peine de mort sont des élèves modèles ou est-ce qu'il y a quelque chose à améliorer ? » et cela m'a fait réfléchir. Il me semble que c'est une question qu'on peut se poser non seulement pour les droits humains mais aussi pour les questions de santé publique. Il y a toujours des moments dans les conférences qui sont des moments « wake up call » et pour moi c'était cette question.

JFS : Deux points sur la question de professionnels. Premièrement, légalement, il y a le droit international qui s'impose aussi en Suisse, signataire des traités. Cela donne ou non des marges de manœuvre. Si les traités changent, ou la lecture qu'on en fait, ça donne plus de possibilités au pouvoir public en Suisse et in fine aux professionnels. Le deuxième point, c'est peut-être le plus important, le débat sur les drogues est mondial et non plus national. Il fait partie d'un tout, en tout cas pour les grandes régions. En Occident, nous avons un débat sur les drogues assez unifié, que ce soit en Amérique de Nord ou dans toute l'Europe, qui se nourrit des expériences de chacun. C'est ce débat auquel les décideurs suisses vont se référer. Si aujourd'hui nous avons par exemple un retournement de l'opinion publique sur la réglementation du cannabis, c'est en grande partie grâce au débat américain. Donc quand ça bouge quelque part, ça peut aussi bouger ailleurs. Dans ce sens, l'UNGASS est important pour l'évolution des idées, parce que c'est un moment où elles continuent à progresser. Evidemment pas à court terme, mais sur le long terme, c'est assurément quelque chose d'essentiel.

CK : Dans ce débat international, Genève ne pourrait-elle pas jouer un rôle plus important comme capitale des droits humains et faire contrepoids à Vienne ?

DS : Oui tout à fait, la Genève internationale a commencé à s'intéresser aux questions drogues. Avant seule Vienne (siège de l'UNODC) était active. Cette fois, on avait des side events et des papiers des organisations onusiennes qui siègent à Genève, comme la Global Commission. Ils ont tous contribué à cet UNGASS. On espère que ce rôle se renforcera pour Genève.

JFS : Genève est une ville qui a des mesures de réductions des risques qui sont très à la pointe et c'est donc intéressant d'avoir dans les lieux où on parle des drogues la vision de ce que peut être une politique alternative en matière de substances. Autre exemple : l'observatoire européen au Portugal a contribué à la formation des fonctionnaires internationaux qui baignent dans un contexte où le débat sur les drogues est quelque chose de vivant.

CK : Finalement le cannabis n'a pas eu beaucoup de place dans les discussions à l'UNGASS. Pourquoi ?

DS : Il y a deux hypothèses que je pourrais avancer. D'une part, on ne voulait pas toucher à des thèmes qui sont trop polarisants. D'autre part, on ne voulait pas mettre le poids sur un thème qui est un sous-thème de la politique globale. Ces deux explications ont peut-être joué un rôle, c'est vraiment difficile à distinguer, mais le Canada par exemple s'est exprimé sur ce qu'ils veulent faire concernant l'utilisation du cannabis. Donc les pays qui voulaient le faire l'ont très clairement thématiqué. Cependant, le cannabis ne figure pas dans le document final, car c'est quand même une substance qui suscite la controverse. Pour d'autres pays asiatiques, le cannabis n'était pas vraiment leur problème le plus important.

JFS : Peut-être qu'on peut mettre ceci en lien avec ce qu'on a dit précédemment sur l'investissement des différentes agences onusiennes, à savoir une certaine normalisation du débat sur les drogues. On a moins parlé de drogues en tant que substances, mais plutôt des droits humains, de santé et de sécurité. On peut dire que l'ONU fait le chemin qu'a fait la Suisse au début des années 90 : faire évoluer le débat sur les drogues vers un débat sur les problèmes liés aux drogues, à savoir l'environnement, les problèmes de corruption, la famille, bref des choses très concrètes et, dans cet état d'esprit, les organisations qui étaient pour la réforme, en premier lieu la société civile, ont mis en avant les SDGs (sustainable development goals). En effet, on s'est rendu compte que tout ce que l'on veut pour les politiques du futur est là-dedans : droits humains, égalité, santé publique, développement, etc. Plutôt que de séparer les choses et de parler spécifiquement de questions précises, comme les espaces de consommation, le cannabis, la substitution à l'héroïne, etc., on a parlé plutôt des droits humains, des aspects liés à la santé, parce que c'est là que se posent les questions. Dans le futur, on ne parlera plus d'alternatives de développement mais de développement en général, comme toutes les autres problématiques. On déstigmatise les personnes qui ont des problèmes de drogues, en faisant rentrer cela dans des problèmes normaux de toutes les sociétés.

CK : On en vient maintenant à la société civile. Est-ce qu'elle a eu un rôle pour influencer la prise de décision au niveau de la politique drogue internationale ?

DS : Au niveau onusien, c'est très difficile. A l'UNGASS, il y a eu des changements logistiques concernant l'accès du bâtiment dont nous n'avons pas été informés et qui ont eu des effets sur les ONGs. Ce que nous pouvons dire, c'est que travailler avec les ONGs est absolument normal pour la Suisse, c'est une partie de notre travail. Il était indiscutable pour nous qu'il y ait un membre de la délégation suisse à l'UNGASS issu des ONGs. Le travail des ONGs, par exemple de IDPC (coalition d'ONGs) est très important. Pour nous, il est fondamental d'écouter leur discours, parce qu'ils ont un lien plus direct avec les problèmes du terrain. Derrière cette politique, il y a des êtres humains. C'est pourquoi on devrait avoir un lien avec ce qui est fait et ceux qui sont touchés. C'est là où les ONGs sont indispensables. C'est elles qui font la connexion, la transmission d'informations.

JFS : Il y a eu ces dernières années beaucoup d'amélioration dans la capacité des ONGs à s'intéresser au débat international. Il y a eu notamment un travail difficile mais essentiel de mises en réseaux de nos mouvements nationaux, afin d'apprendre à travailler ensemble et à mieux connaître le système onusien. La société civile a beaucoup progressé et a réussi à entrer dans les lieux décisionnels : plus d'ONGs présentes, plus de side events, de documents, etc. Par contre, la conséquence, c'est que le système onusien a pris peur. A l'UNGASS 2016, le système onusien a utilisé les manettes qu'il avait pour complètement fermer l'accès aux ONGs. On a assisté à une réaction à cette prise de parole des ONGs par le système, qui, comme tout sys-

tème conservateur, a tout verrouillé. C'était un vrai scandale ! Mais d'un autre côté, c'est aussi une belle reconnaissance de notre pouvoir d'influence, car cela montre que désormais la voix des ONGs compte.

Aujourd'hui la balle est du côté des ONGs, qui doivent accepter cette nouvelle réalité, à savoir qu'elles ne sont pas les bienvenues pour le système. On doit pouvoir jouer différemment. La Global commission on drug policy peut être un leader et une inspiration pour imaginer de nouvelles stratégies. C'est un autre type de mouvement qu'il nous faut, peut-être plus offensif, plus coordonné, plus réactif. En deux mots, plus adapté à la vitesse des processus politiques et à la complexité des appareils. On aura beaucoup de discussions et de réflexions sur ce sujet ces prochaines années. Tout le monde a pris conscience de la limite de la participation à la discussion. On doit peut-être s'organiser différemment.

CK : La Suisse a une longue expérience de travail avec les ONGs, vous l'avez bien dit, mais justement comment utiliser cette expérience ? Est-ce qu'on peut la promouvoir ?

DS : Les ONGs ont vraiment bien appris le high level segment, et depuis 2009 jusqu'à maintenant en 2016, elles ont appris comment mieux travailler, comment utiliser les réseaux, comment faire des pressions, des formations, mais aussi par l'information. C'est très important de leur donner du soutien. Cela signifie par exemple participer à leurs événements. Et évidemment avoir quelqu'un dans la délégation qui peut faire aussi le lien entre eux et avec eux. Je pense que c'est là où nous pouvons aider, chercher un peu la discussion avec eux, pour leur permettre de voir que les représentants d'un pays, d'un gouvernement ont aussi des limites. Elles ont parfois une vision un peu trop en noir et blanc : soit vous êtes progressistes, soit vous êtes répressifs. Or on peut être répressifs sur une question ou concernant une substance ou un détail mais pas ailleurs. Il y a quand même plusieurs aspects qu'on doit prendre en compte et je pense que ces discussions peuvent aider tout le monde.

JFS : C'est vrai que la société civile dans ce domaine a une culture de victime, et ce n'est pas pour rien. Il y a des personnes qui meurent à cause de ces politiques publiques et ça fait trente ans que nous le dénonçons. Nous sommes un peu sortis de cette culture où le discours était « la prohibition n'est pas juste », à quelque chose de plus construit, plus mature. Ce n'est pas seulement qu'on ne nous écoute pas, mais c'est aussi qu'on ne sait pas comment parler dans certains cercles. Nous avons aussi un rôle à jouer, mais on doit apprendre quel est ce rôle et comment le jouer. Nous devons aller au-delà de la plainte pour apprendre comment contribuer à améliorer le système. Parce que si rien n'est fait, si la société civile n'y contribue pas, rien ne changera. C'est aussi pour cette raison que la responsabilité est vraiment chez tout le monde, dans le système international mais aussi dans la société civile qui doit s'organiser elle-même et faire connaître ses opinions.

CK : Et si maintenant vous prenez votre boule de cristal et vous me dites ce que sera la politique drogue internationale dans dix ans ? »

DS : Alors, ce que je souhaite, parce que si je regarde dans ma boule de cristal, je vois seulement ce que je veux voir, et ce que je veux voir, c'est qu'il y aura plus de flexibilité pour les régions pour traiter les problèmes comme ils l'entendent, et moins de restrictions. Comme on le disait avant, on ne peut pas se comparer avec l'Arabie Saoudite par exemple pour l'alcool parce qu'on est trop différents. Je prends un autre exemple : un pays voulait faire prohibition d'une substance mais dans toute l'Afrique, cette substance est utilisée pour l'aide de premier secours. Alors il voulait bloquer quelque chose qui dans une autre région mondiale est essentiel. Et c'est cela que je veux dire quand je parle d'avoir plus d'espace et de souplesse pour des solutions régionales qui n'impactent pas les autres régions du monde. Il y a des limites qui sont données par des conventions, mais cela ne veut pas dire que d'autres pays ne peuvent pas avoir leurs propres politiques. Et c'est ce que je souhaite : que l'on regarde moins la politique drogues dans les détails (avec une vision par substances), mais qu'on ait plus d'espace pour des grands problèmes comme le développement, l'éducation, dont les drogues font partie.

JFS : Le complément à cela, c'est la solidarité internationale en la matière. Jusqu'à aujourd'hui, on avait un système drogue que surveillait les pays. Nous pourrions évoluer vers un système qui aide les pays à gérer leurs problèmes. Quand on voit les questions des réductions des risques ou de fourniture des médicaments antalgiques, ce sont des choses qui coûtent vraiment peu d'argent au regard de leur efficacité. Les organisations internationales peuvent énormément aider, car dans les pays qui en ont le plus besoin, il y a des blocages internes, des blocages conservateurs. C'est le cas notamment en Afrique pour l'accès à certains médicaments à base d'opiacés. On pourrait avoir un rôle accru des agences onusiennes pour faire respecter les droits humains et avoir un meilleur accès à la réduction des risques. D'ailleurs cet UNGASS a permis un consensus relatif sur l'accès aux médicaments. Pour nous en Suisse, on a vraiment le besoin d'avoir plus d'espace, comme dans d'autre pays, mais on doit se souvenir également que le système drogues peut aussi contribuer à la santé publique de beaucoup de pays.

DS : Il est aussi possible que dans ce mouvement de flexibilisation, à un moment donné, le système éclate, parce que les positions sont trop différentes. Si le système ne survit pas, on ne peut pas oublier que c'est le système qui contrôle globalement les substances utilisées dans l'industrie pharmaceutique et chimique. Si on perd cela, ce serait quand même un vrai problème.

Courriels :

jf.savary@grea.ch

diane.steber@bag.admin.ch

La petite différence

Courts-métrages pour la prévention sexospécifique

Le développement des addictions et de certains troubles du comportement, par exemple les troubles alimentaires ou l'obsession du fitness, sont influencés par la façon de percevoir les rôles masculins et féminins.

Addiction Suisse a lancé cinq courts-métrages accompagnés de matériel didactique pour le travail en classe ou dans le cadre d'activités avec des jeunes de 13 à 16 ans, qui aident à mettre en lumière et à questionner les modes et les motifs de consommation spécifiques aux genres.



Accompagnés d'un cahier pédagogique, les films visent à développer les ressources et les compétences des jeunes. La quête de l'identité féminine ou masculine est marquée par les rôles que la société assigne aux genres. D'où l'importance de considérer ces représentations d'un œil critique, d'élargir sa vision et d'apprendre les uns des autres. Soutenir les adolescent-e-s dans leur développement, c'est aussi tenir compte des différences entre les genres dans la prévention.

Films et matériel : www.genre-et-prevention.ch

Contact : nrimann@addictionsuisse.ch



LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE PISTE POUR LA POLITIQUE DROGUE INTERNATIONALE

David Bewley-Taylor, Prof. Dr., Directeur du Global Drug Policy Observatory, Grande Bretagne et **Christian Schneider**, Dr. phil, Analyste stratégique à la Police Judiciaire Fédérale - fedpol, Berne

Les Nations Unies mesurent le succès de la politique drogue internationale de manière inappropriée. Les objectifs de développement durable offrent à la communauté internationale une opportunité d'améliorer cette situation.

INTRODUCTION

Les Etats membres des Nations Unies se félicitent dans le document final de l'UNGASS de l'efficacité de leur politique drogue.¹ Pourtant, on manque de preuves solides qui attestent que les approches actuelles fonctionnent. Cette situation est notamment liée aux indicateurs utilisés par l'ONU, qui manquent de précision, ne mesurent pas ce qu'ils prétendent mesurer ou ignorent des aspects importants de la problématique.

Les Etats membres de l'ONU ont aussi adopté cette année des objectifs pour le développement durable (*Sustainable Development Goals* – SDGs), dont certains concernent directement ou indirectement la politique drogue. Ce faisant, ils offrent une opportunité pour adopter une perspective plus globale dans ce domaine.

DES INDICATEURS IMPRÉCIS

Les exemples les plus connus d'indicateurs discutables des politiques drogue proviennent du domaine de la réduction de l'offre. On y utilise des indicateurs comme les saisies de drogues, les cultures éradiquées ou le nombre de laboratoires démantelés.

De telles mesures peuvent refléter le travail de la police (ou de l'armée) mais on peut légitimement se demander si ils mesurent le succès d'une politique drogue. Les saisies ne reflètent pas l'effet d'une intervention sur le marché de la drogue mais plutôt la taille de celui-ci. On ne peut donc dire si l'intervention a contribué à l'objectif de la réduction des dommages sociaux et sanitaires liés à l'usage de drogues. Pour le faire, il faudrait pouvoir montrer que les saisies retirent du marché une large part des drogues produites. Ceci, pour différentes raisons, n'est guère possible.² Même pour des drogues à base de plantes comme la cocaïne et l'héroïne, l'agence compétente des Nations Unies (UNODC) ne parvient à estimer la production annuelle qu'avec une marge d'erreur estimée à plus ou moins 15%.³ Pour les autres drogues l'estimation de la production globale est encore plus difficile.

¹ Pour une discussion plus approfondie sur l'UNGASS on peut consulter Fernandez Ocha (2016).

² La description des méthodes utilisées et de leurs limites se trouvent par exemple dans UNODC 2015a, 2015b et 2015c.

³ Les autorités américaines parviennent toutefois à des estimations partiellement différentes (siehe z.B. Reuter, 2009).

DES INDICATEURS QUI NE MESURENT PAS CE QU'ILS PRÉTENDENT MESURER

Les indicateurs problématiques ne concernent pas que l'offre des drogues. Un indicateur utilisé dans le domaine de la réduction de la demande est le nombre de consommateurs de drogue que l'UNODC met en première page de son rapport annuel.⁴ Actuellement, ce nombre est de 247 millions (dont 29 millions consommateurs problématiques).

La place préminente qu'occupe ce nombre dans le rapport mondial sur les drogues suggère qu'il s'agit d'un indicateur important. Sa signification vis-à-vis de l'objectif – éviter les dommages liés à la consommation de drogues – reste toutefois peu claire. Il regroupe en effet des usagers occasionnels et quotidiens, des consommateurs par voie orale et des injecteurs. Le fait que le nombre de consommateurs de drogue semble rester stable ne permet donc aucune interprétation. Il faudrait des informations complémentaires sur les substances consommées et les modes de consommation.

INDICATEURS MANQUANTS

Selon certaines ONG, il y a aussi des dimensions de la politique drogue et de ses effets qui sont insuffisamment pris en considération par les indicateurs existants. La liste de ces indicateurs pouvant aider les décideurs et la population à mieux comprendre le problème des drogues est longue, mais l'on y trouve souvent :⁵

- Les coûts des politiques, particulièrement la mise en œuvre et l'application de l'interdiction des drogues.
- Les coûts sociaux associés à la production et au trafic de drogues, mais aussi à la politique dans ce domaine.
- Les violations des droits humains à travers des activités policières ou militaires menées dans le cadre de la réduction de l'offre.

⁴ Voir UNODC, 2015d: ix et UNODC 2016:xi.

⁵ Cette liste est reprise de Bewley-Taylor (2016) und ICSDP (2016).

- Les violations des droits humains qui ont lieu dans le cadre de la réduction de la demande (p.ex. les traitements forcés).
- La part des infections par le VIH et l'hépatite C qui résultent de restrictions légales vis-à-vis des traitements de substitution et de la réduction des risques.
- Les coûts associés aux difficultés d'obtenir des médicaments qui contiennent des substances contrôlées au niveau international et qui font l'objet de restrictions visant à prévenir leur détournement vers le marché noir.

Les indicateurs qui pourraient mesurer ces dimensions sous représentées devraient eux aussi connaître des problèmes techniques. La critique de ceux qui souhaitent qu'ils existent se situe toutefois à un autre niveau : il ne s'agit pas de créer un set de données parfait mais plutôt de favoriser une perspective plus exhaustive.

...on manque de preuves solides qui attestent que les approches actuelles fonctionnent.

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET POLITIQUE DROGUE INTERNATIONALE

Mesurer des questions sociales complexes est difficile. Il existe toutefois des domaines où la mesure des effets des politiques et mesures est abordée de manière plus réfléchie.

Les objectifs de développement du millénaire comme exemple d'une meilleure pratique

La coopération internationale en matière de développement s'appuie, au moins depuis l'adoption des objectifs de développement du millénaire (*Millennium Development Goals* – MDGs)⁶, sur deux éléments pour mesurer ses résultats : la fixation d'une valeur de référence (*Benchmark*) et celle d'un cadre temporel pour l'atteinte des objectifs. La politique drogue internationale n'a jusqu'ici pas eu de telles valeurs de référence. L'objectif de la déclaration politique de 2009 est d'adopter des mesures qui permettent de supprimer ou de réduire significativement, jusqu'en 2019, la production, le trafic et la consommation de drogues, y inclus les risques sociaux et sanitaires qui leurs sont liés. Une telle formulation laisse beaucoup de place à l'interprétation et encore plus en cas de désaccord sur les indicateurs à utiliser.

Les objectifs du développement concernent aussi la politique drogue internationale

⁶ <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

⁷ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁸ La liste qui suit provient de Bewley-Taylor (2016).

Les Etats se sont récemment entendus sur une nouvelle série d'objectifs pour le développement (Sustainable Development Goals SDGs). Ils comprennent 17 objectifs principaux et 169 sous-objectifs.⁷ Au moins quatre des 17 SDGs sont en lien direct ou indirect avec la politique drogue :⁸

- *Objectif 1 : éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde.*

La production de drogues est une source de revenu importante pour les agriculteurs de certaines régions. Les mesures qui visent à réduire cette production peuvent avoir une influence négative sur leur revenu, notamment parce que les stratégies de substitution n'ont eu qu'un succès limité jusqu'ici. Une approche plus proche de la réalité, et qui vise l'élimination de la pauvreté, devrait prendre en compte le coût et l'utilité de la production pour les agriculteurs.

- *Objectif 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.*

Cet objectif est intimement lié à celui de la lutte contre la pauvreté s'agissant de la production de drogue. Le manque d'infrastructures et d'accès au marché, et le faible niveau de productivité, expliquent souvent pourquoi la production de drogues joue un rôle aussi important dans certaines régions. Améliorer l'accès au marché et favoriser une hausse de la productivité peuvent être des stratégies plus efficaces pour la réduction de la pauvreté et de la faim que ne l'ont été la dissémination de stratégies de développement alternatif.

- *Objectif 3 : Permettre à tous de bien vivre en santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.*

L'un des sous-objectifs concerne la réduction des infections par le VIH/SIDA qui, dans différentes régions, sont associées à l'injection de drogues. D'autres sous-objectifs concernent l'accès à la prévention et aux traitements de la dépendance ainsi que l'accès aux médicaments essentiels (y inclus ceux utilisés dans les traitements de substitution aux opiacés). Ces objectifs peuvent être en conflit avec les politiques drogues qui s'orientent sur des interventions visant l'abstinence.

- *Objectif 16: Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins de développement durables(...).*

Les sous-objectifs concernent la baisse des morts violentes, la réduction de la criminalité organisée, ou encore la diminution de la corruption et des flux financiers illégaux. Le trafic de drogues illégales, mais aussi, s'agissant des morts violentes, la lutte menée contre

⁹ Le Rapport Mondial sur les 2016 s'intéresse aussi aux liens entre les SDGs et la politique drogue internationale (UNODC 2016: 64-107) mais il change la relation par rapport au présent article: ce qui compte c'est la contribution des SDGs à l'atteinte des objectifs de la politique drogue mondiale, et non l'inverse comme nous le proposons.

celui-ci, contribuent à l'existence et à la taille de ces phénomènes.

Les succès de la politique drogue dans la perspective du développement

Considérer les politiques drogue dans le contexte des SDGs permet une nouvelle perspective puisque le succès d'une mesure s'apprécie par sa capacité à contribuer aux SDGs et non pas à celle de l'atteinte des objectifs de la déclaration politique de 2009.⁹

A travers les SDGs, d'autres agences des Nations Unies se sont aussi intéressées à l'impact de la politique drogue internationale. Ceci inclut non seulement l'Organisation Mondiale de la Santé mais aussi le Programme des Nations Unies pour le développement. Ces agences pourraient amener de nouvelles perspectives dans la politique drogue internationale et permettre d'aborder des questions qui font aujourd'hui l'objet de controverses - comme les droits humains ou la réduction des risques - et qui pourraient alors être perçues, mesurées et traitées différemment que jusqu'ici.

La déclaration politique de 2019 pourrait constituer une chance

Les SDGs ouvrent de nouvelles opportunités pour que la communauté internationale adopte une perspective plus proche de la réalité et des approches plus efficaces vis-à-vis des drogues. Les négociations à venir concernant la prochaine déclaration politique de la Commission des stupéfiants (CND), qui devrait être adoptée en 2019, constituent une chance de consolider les avancées issues de ces processus. Cela ne sera certainement pas simple car des acteurs importants de la politique drogue internationale ne montrent aucun intérêt pour un changement de paradigme.

La communauté internationale risque toutefois de transformer sa politique en une farce si, pour la troisième fois en vingt ans, elle veut supprimer la production, le trafic et la consommation de drogues. Que cet objectif n'a jamais été atteint est un fait accepté en dehors des Nations Unies.

Adopter un nouveau set d'indicateurs, qui mesure les succès et les échecs de la politique drogue internationale de manière plus précise, pertinente et globale, constituerait un premier pas pour apprécier la pertinence des trois conventions internationales sur les drogues par rapport à des défis comme la transformation du marché ou le pluralisme des politiques nationales.

Courriels :

Christian.Schneider@fedpol.admin.ch
d.r.taylor@swansea.ac.uk

Bibliographie :

Bewley-Taylor, David (2016). Towards Metrics that Measure Outcomes that Matter. Global Drug Policy Observatory Policy Brief 10. Swansea: Global Drug Policy Observatory. Online verfügbar: http://www.swansea.ac.uk/media/GDPO%20Metrics%20WEB_FINAL.pdf [zuletzt aufgerufen: 20. Juni 2016]

CND (2009). Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem. High-level Segment of the Commission on Narcotic Drugs, Vienna 11-12 March 2009. New York: United Nations. Online verfügbar: <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/V0984963-English.pdf> [zuletzt aufgerufen: 20. Juni 2016].

Fernandez Ochoa, Juan (2016). After the UNGASS 2016: Disappointment and Resolve. IDPC Blog, publiziert 3. Mai 2016, 2016. Online verfügbar: <http://idpc.net/blog/2016/05/UNGASS2016-disappointment-and-resolve> [zuletzt aufgerufen: 20. Juni 2016].

IEAG (2014). A World that Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development. Report of the Independent Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development: New York: United Nations.

International Centre for Science in Drug Policy (2016). Open Letter: A Call for a Reprioritization of Metrics to Evaluate Illicit Drug Policy. Toronto: International Centre for Science in Drug Policy. Online verfügbar: http://www.icsdp.org/read_the_open_letter [zuletzt aufgerufen: 20. Juni 2016].

Muggah, Robert; Aguirre Katherine und Szabo de Carvalho, Ilona (2015). Measurements Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. Online verfügbar: <https://igarape.org.br/en/measurement-matters-designing-new-metrics-for-a-drug-policy-that-works/> [zuletzt aufgerufen: 20. Juni 2016].

Reuter, Peter (2009). Assessing Changes in Global Drug Problems, 1998-2007. In: Reuter, Peter und Franz Traumann (Hrsg.) (2009). A Report on the Global Illicit Drug Markets 1998-2007. Brüssel: Rand Europe.

Reuter, Peter; Pollack, Harold und Prado, Bryce (2016). If Tougher Enforcement Cannot Reliably Raise Drug Prices, What are Appropriate Goals and Metrics? In: LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy (Hrsg.) (2016). After the Drug Wars. London: LSE: 51-58.

UNODC (2010). World Drug Report 2010. New York: United Nations.

UNODC (2015a). Afghanistan Opium Survey: Cultivation and Production. Wien: UNODC.

UNODC (2015b). Southeast Asia Opium 2015: Lao PDR, Myanmar. Bangkok: UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific.

UNODC (2015c). Colombia: Coca Cultivation Survey 2014. Wien: UNODC.

UNODC (2015d). World Drug Report 2015. New York: United Nations.

UNODC (2016). World Drug Report 2016. New York: United Nations.

L'UNGASS VU PAR LA COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES

Khalid Tinasti, Secrétaire exécutif, Global Commission on Drug Policy

Les Nations Unies (ONU) ont tenu la 30^e session extraordinaire de l'assemblée générale en avril dernier, sur le « problème mondial des drogues ». Cette session ne correspond ni dans la durée du plan d'action décennal de 2009, ni dans la procédure à une session régulière ou servant à approuver une déclaration politique. Elle a surtout été organisée afin de répondre aux inquiétudes des pays d'Amérique latine, dont la situation sécuritaire se dégrade sans cesse à cause de mauvaises décisions et de mauvaises politiques publiques de contrôle des drogues.

La Commission globale a très vite compris que le texte qui sortirait de l'UNGASS ne représenterait pas un tournant dans les politiques en matière de drogue. Il a donc fallu abandonner l'idée d'aboutir à un texte progressiste, et de plus non-contraignant, et plutôt s'atteler à introduire un nouveau narratif dans la discussion sur les drogues : accorder la priorité à la santé et au respect suprême des droits humains. Plutôt que de forcer les négociations diplomatiques, il a fallu se focaliser sur le changement des mots dans la bouche et dans le cerveau des négociateurs. L'UNGASS devait aussi être utilisée comme plateforme d'échange d'expériences entre pays, de discussions entre les gouvernements et la société civile, et de revendication des personnes usagères pour le respect de leurs droits. Un des résultats de cette stratégie de changement est le titre du document final qui ne parle plus seulement de « combattre » les drogues mais également de les « aborder » de manière efficace.

Le 11 mars 2016, peu avant la fin des négociations sur le document final à la Commission des stupéfiants (CND), la Commission globale a publié un communiqué exprimant la déception de ses membres vis-à-vis du niveau et de la qualité des discussions, de leur éloignement par rapport à la réalité des usagers, des travailleurs sociaux et médicaux, ou des forces de l'ordre sur le terrain¹. La Commission regrettait que le document final de l'UNGASS - riche en rhétorique mais pauvre en contenu - ne tienne pas compte des mesures ayant démontré des résultats. Les pays membres de l'ONU en sont restés aux discussions habituelles, ignorant les expériences positives de pays qui ont dépénalisé l'usage et la possession des drogues, ou celles négatives liées à l'usage excessif de l'incarcération des usagers de drogues. Le document ignorait aussi que la peine de mort, une pratique inhumaine, dégradante et cruelle, est encore appliquée pour des crimes liés aux drogues. Or, la Commission globale est très claire sur ce point et souhaite l'abolition de la peine de mort pour tous les crimes et surtout pour ceux liés aux drogues, qui ne font certainement pas partie des délits ou crimes les plus sérieux pouvant justifier l'usage de cette pratique cruelle.

Elle appelle donc à la mise en place de moratoires partout où cette pratique est toujours inscrite dans la loi, suivie de son abrogation pure et simple.

La communauté de la santé globale, majoritairement représentée à Genève, a pu passer ses messages sur la nécessité de prioriser les mesures sanitaires dans les politiques en matière de drogues, ce qui a aussi toujours été le souhait de la Commission globale. Des succès ont pu être obtenus à ce niveau: le document final de l'UNGASS reconnaît (enfin) la nécessité de mettre fin à l'épidémie du sida d'ici 2030 ; la Commission des stupéfiants a enfin discuté l'épidémie silencieuse d'hépatite C, qui est une catastrophe chez les usagers de drogues ; et la communauté internationale a enfin pris en compte la nécessité de faciliter l'accès aux médicaments sous contrôle international. Ces médicaments, qui ont été diabolisés pendant des décennies comme étant des drogues addictives, sont nécessaires notamment pour le traitement de la douleur, pour les soins palliatifs, pour les anesthésies ou pour traiter l'anxiété. Aujourd'hui, 75% de ces médicaments sont consommés dans les pays développés, creusant ainsi encore un peu plus l'écart dans l'accès aux soins. Ces avancées majeures, que nous saluons, doivent maintenant être mises en œuvre et nous soutenons toutes celles et tous ceux qui s'y attelleront aux niveaux national et local.

Ces avancées ne doivent toutefois pas occulter des difficultés qui perdurent. Dans le domaine de la santé, il reste un défi majeur peu abordé : celui de la procédure de mise sous contrôle et de classification des drogues. Il s'agit d'un système assez complexe : lorsqu'un pays, la CND ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS) identifie une nouvelle substance dangereuse, il saisit le Comité d'experts de la pharmacodépendance de l'OMS, qui conduit une étude sur la dangerosité de cette substance, mais examine aussi sa valeur médicale et scientifique. Le Comité d'experts pèse le pour et le contre, les bénéfices médicaux contre les méfaits, et recommande sa mise sous contrôle ou non. Cet avis passe par le directeur général de l'OMS et le Secrétaire général de l'ONU, puis est transmis à la CND. Cette dernière doit en tenir compte, mais elle se prévaut de prendre aussi en compte les méfaits sociaux liés à la substance, ce que l'OMS ne fait apparemment pas. La Commission globale demande depuis plusieurs années une refonte de ce

¹ Global Commission on Drug Policy (2016). Public Statement on the UNGASS 2016 process and draft outcome document. Genève : 11 mars 2016.

système qui en plus d'être complexe et dépassé, peut se révéler dangereux lorsqu'une décision idéologique prend le pas sur la science. Notre avis est que la santé est du ressort de l'OMS et que les aspects sanitaires de la politique en matière de drogues doivent être discutés à l'Assemblée mondiale de la santé et non à la CND. Cette dernière n'a ni le savoir ni les capacités techniques pour prendre de telles décisions.

La Commission a aussi, dans le cadre de la préparation de l'UNGASS, mis l'accent sur l'intégration d'autres entités de l'ONU. Il s'agit notamment de permettre à d'autres agences que l'ONUDC de rendre compte de l'impact de la politique de la drogue internationale sur leurs travaux et résultats dans le domaine des droits humains, de la santé, du développement, des droits des enfants ou de ceux des femmes. Les membres de la Commission globale ont rendu visite aux chefs des agences onusiennes, mais également échangé avec les présidents de leurs assemblées, pour ouvrir le débat le plus possible. Genève a joué un rôle important, et a pris les devants en discutant des drogues et des violations qui sont liées à leur contrôle au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée mondiale de la santé. Ces deux entités ont pu contribuer de manière importante à l'UNGASS, en introduisant des éléments qui n'étaient pas prévus. Le Conseil des droits de l'Homme a été le plus courageux en adoptant une résolution² pour soutenir l'incorporation d'éléments de défense des droits humains dans le document final.

Après cinq ans de présidence de Monsieur Fernando Henrique Cardoso, c'est Madame Ruth Dreifuss qui a été élue présidente de la Commission globale. Il a donc semblé naturel d'installer nos bureaux à Genève. S'installer au cœur de cette cité internationale, celle des droits humains et de la préservation de la dignité humaine, celle qui promeut le développement économique et humain équitable, et celle qui est concernée par le bien-être de tous, nous renforce dans notre mandat. A partir de cette base où nous étions présents depuis trois ans avec un bureau de représentation, nous pourrions plus aisément nous atteler à nos objectifs pour les années à venir.

Au niveau national, la Déclaration politique et le Plan d'action sur les drogues arrivent à échéance en 2019 et nous comptons redoubler d'efforts afin d'accompagner les réformes des politiques publiques aux niveaux national et local, afin d'influencer la réforme au niveau international. Nos objectifs sont toujours les mêmes: ils vont de l'arrêt des politiques punitives à la dépénalisation complète des usages de drogues, ce qui veut dire l'arrêt de toutes sanctions pénales, civiles ou administratives vis-à-vis des usagers, jusqu'à la régulation du marché des drogues par les Etats. Tant que ce marché qui vaut des milliards est laissé entre les mains du crime organisé, les solutions ne seront qu'un traitement des symptômes et jamais de l'origine du problème.

² Conseil des Droits de l'Homme (2015). Contribution du Conseil des droits de l'homme à la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au problème mondial de la drogue prévue pour 2016, résolution 28/28. Genève : 2 avril 2015.

Forts de partenaires solides à tous les niveaux, d'évidences scientifiques sur l'efficacité des politiques, mais surtout héritiers d'une longue expérience de politiques publiques aux niveaux les plus élevés, nous sommes prêts à accompagner le changement social qui doit s'amorcer: celui de la transformation de la vision de nos sociétés contemporaines sur les drogues. Les gens, partout dans le monde, doivent oublier la rhétorique de l'élimination des drogues, et comprendre que nous pouvons les contrôler de manière satisfaisante, en atténuer les méfaits – comme cela est le cas avec toutes autres substances dangereuses – et restaurer la dignité de ceux qui ne nuisent pas directement à autrui en les consommant.

Courriel :

khalid@globalcommissionondrugs.org

Formation

Addiction et parentalité

implications au sein de la famille et possibilités d'intervention

Objectifs :

- s'informer sur l'impact d'un problème de consommation sur la parentalité.
- avoir des clés pour aborder cette thématique avec les parents dépendants et des stratégies pour soutenir leurs compétences parentales.

Contenu : Formation théorique et exercices pratiques sur le thème illustrés par divers supports tels que des vidéos d'entretiens.

Public : professionnel-le-s travaillant en lien avec des parents dépendants

Lieu : Addiction Suisse, Av. Ruchonnet 14, 1001 Lausanne

Date : Jeudi 9 et vendredi 10 mars 2017

Prix : 250.-

Programme et inscription sur
www.addictionsuisse.ch/actualites/formation



IMPRESSUM

Adresse des éditeurs

Addiction Suisse
Ruchonnet 14, CP 870, 1001 Lausanne

Groupement romand d'études des addictions GREA
Rue Saint-Pierre 3, CP 6319, 1002 Lausanne

Rédaction :

Corine Kibora, Addiction Suisse
Jean-Félix Savary, GREA

Comité de rédaction

Pierre-Yves Aubert
directeur adjoint Service Santé de la Jeunesse (DIP) Genève

Barbara Broers
médecin, Service de médecine de premier recours, HUG,
Genève

Etienne Maffli
psychologue, Addiction Suisse, Lausanne

Jean-Christophe Mieville
infirmier chef, adjoint à la direction des soins du département de psychiatrie, CHUV, Lausanne

Renaud Stachel
resp. du secteur suivi et accompagnement thérapeutique,
FVA, Lausanne

Ann Tharin,
professeure, EESP, Lausanne

Frank Zobel
vice-directeur, Addiction Suisse

Administration et abonnements

Claude Saunier
Addiction Suisse
CP 870
1001 Lausanne
tél. 021 321 29 85 - fax 021 321 20 40
csaunier@addictionsuisse.ch

Parution

3 fois par an

Abonnement

Suisse : Fr. 45.- par an
Etranger : Fr. 57.- par an

Les articles signés n'engagent que leur auteur.
La reproduction des textes est autorisée sous réserve de
la mention de leur provenance et de l'envoi d'un justificatif
à la rédaction.

Ligne graphique

SDJ.DESIGN
Sabine de Jonckheere

ISSN 1422-3368

