



BILAN : 10 ANS DE POLITIQUES DES DROGUES

RAPPORT PARALLÈLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE - RESUMÉ

Résumé

Objectif du Rapport parallèle

« Bilan : 10 ans de politiques des drogues – Un rapport parallèle de la société civile » évalue l'impact des politiques en matière de drogues mises en œuvre dans le monde au cours de la dernière décennie, à l'aide de données des Nations Unies (ONU), et de celles de la recherche académique examinée par des pairs, de même que des rapports de la société civile. Le rôle important de la société civile dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques mondiales en matière de drogue est reconnu dans la Déclaration politique et le plan d'action sur les drogues de 2009, ainsi que dans le document final de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2016 (UNGASS) sur les drogues. C'est dans cet esprit que le Consortium International sur les Politiques des Drogues (IDPC) a publié ce Rapport parallèle, afin de contribuer de manière constructive aux discussions de haut niveau sur la politique à venir en matière de drogues dans le monde.

Contexte

En 2009, la communauté internationale a adopté une stratégie mondiale de dix ans concernant la drogue : la « Déclaration politique et plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue ». L'article 36 de la Déclaration politique fixait 2019 comme « date butoir pour éliminer ou réduire sensiblement et de façon mesurable » la culture, la production, le trafic et la consommation illégaux de substances placées sous contrôle international, le détournement de précurseurs et le blanchiment d'argent.

Alors que cette date butoir approche à grands pas, les États membres ont convenu de tenir un Segment ministériel de deux jours à la 62^{ème} session de la Commission des Stupéfiants (CND) afin de faire le point sur les progrès réalisés et de définir la stratégie mondiale en matière de drogues pour les 10 prochaines années. La révision à mi-parcours de la Déclaration politique en 2014 et l'UNGASS de 2016 sur les drogues ont été des occasions manquées de faire un bilan honnête et objectif des succès et des échecs des politiques mondiales en matière de drogues depuis 2009. À quelques mois de l'événement de haut niveau politique de 2019, aucun bilan exhaustif des répercussions des politiques en matière de drogues dans le monde n'a encore été entrepris. Le présent Rapport parallèle de la société civile vise à combler cette lacune, tout

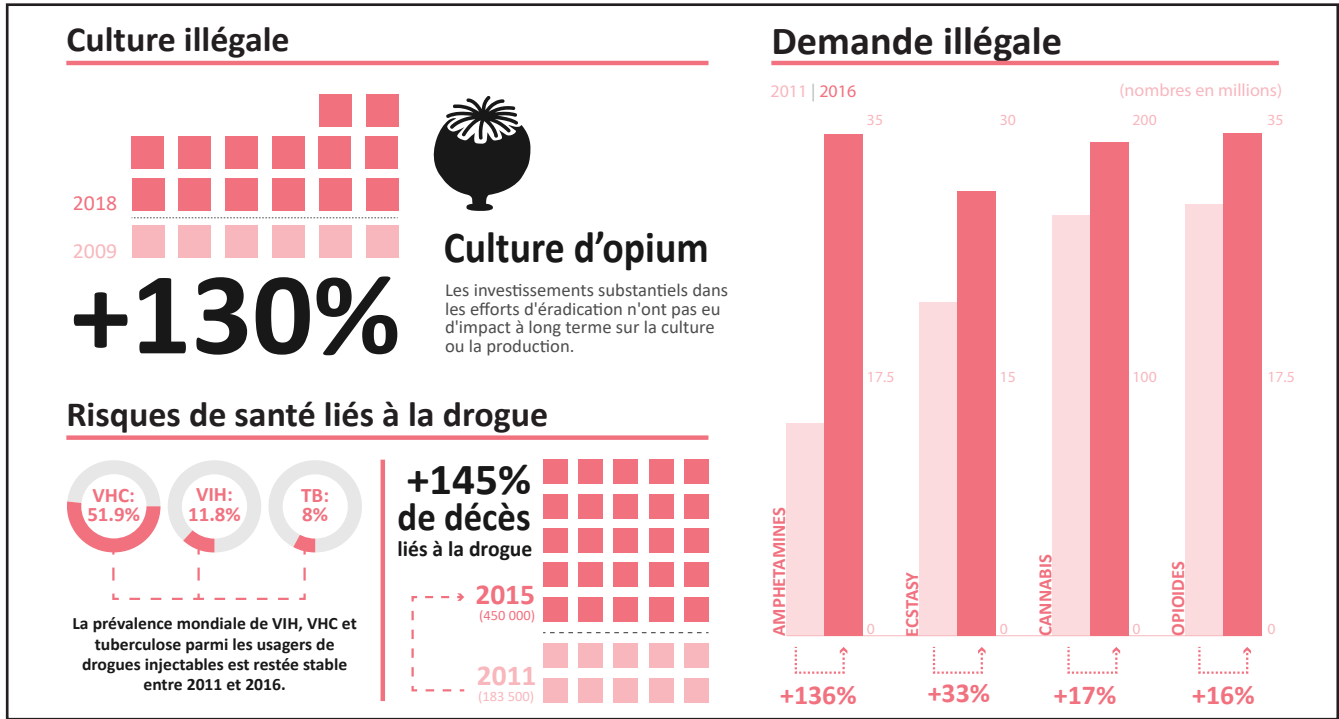
Conclusions principales

- Les données du Rapport parallèle montrent que les objectifs et les engagements pris dans la Déclaration politique et le plan d'action de 2009 n'ont pas été atteints et ont souvent abouti à des politiques contre-productives.
- Le Rapport parallèle souligne le besoin urgent de mener des recherches et des évaluations plus complètes et plus équilibrées sur les effets des politiques en matière de drogues dans le monde, en tenant compte des données gouvernementales, mais également des recherches universitaires et des conclusions de la société civile.
- Le Rapport parallèle conclut que les États membres devraient définir des objectifs plus pertinents concernant les politiques en matière de drogues, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030, au document final de l'UNGASS et aux engagements internationaux en matière de droits humains.

d'abord en évaluant les progrès réalisés ou non, par rapport aux objectifs fixés dans la Déclaration politique et le plan d'action de 2009. Deuxièmement, le rapport examine la manière dont les politiques mondiales en matière de drogues ont entravé, ou au contraire contribué, aux priorités plus larges de l'ONU consistant à protéger les droits humains, à favoriser la paix et la sécurité et à promouvoir le développement.

Évaluation des progrès accomplis par rapport aux objectifs énoncés dans l'article 36 de la Déclaration politique de 2009

Objectif 1: Éliminer ou réduire de manière significative et mesurable « la culture illicite du pavot à opium, du cocaïer et du cannabis ». Les données de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) ne montrent aucune réduction à échelle mondiale de culture d'opium, de coca et de cannabis entre 2009 et 2018. Au cours de cette période, la culture du pavot à opium a augmenté de 130%, et celle du coca de 34%. En ce qui concerne le cannabis, bien que des estimations mondiales récentes ne soient pas disponibles, l'ONUDC a conclu que la culture avait été signalée dans 145 pays entre 2010 et 2016, sans signe de réduction.



Objectif 2 : Éliminer ou réduire de manière significative et mesurable « la demande illícite de stupéfiants et de substances psychotropes ; et les risques sanitaires et sociaux liés aux drogues ».

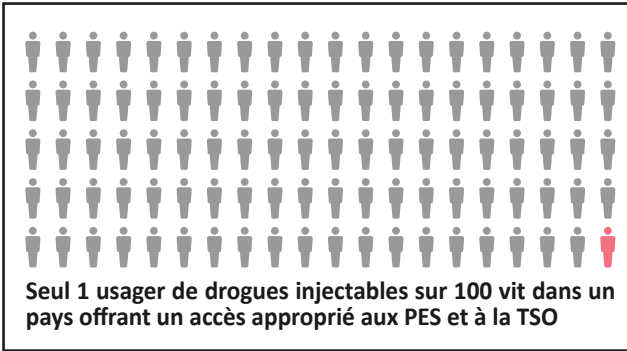
Le nombre total de personnes âgées entre 15 et 64 ans et ayant consommé de la drogue au moins une fois en 2016 est estimé à 275 millions, soit une augmentation de 31% par rapport à 2011. La principale drogue de choix demeure le cannabis, suivi des opioïdes et des amphétamines dont la consommation a augmenté de 136% depuis 2011. L'ONU DC estime que la prévalence mondiale du VIH parmi les consommateurs de drogues injectables est restée stable à 11,8%, de même que la prévalence mondiale de l'hépatite C à 51,9% et de la tuberculose à 8%. Parallèlement, le nombre de décès liés aux drogues a augmenté de 145%, passant de 183 500 en 2011 à 450 000 en 2015.

Objectif 3 : Éliminer ou réduire de manière significative et mesurable « la production, la fabrication, la commercialisation, la distribution et le trafic illicites de substances psychotropes, notamment de drogues synthétiques ». Les données disponibles auprès des Nations Unies montrent une continuité de la production et la consommation de méthamphétamines dans le monde entier, de même qu'une expansion du marché en Afrique du Nord et de l'Ouest, en Amérique du Nord, en Asie de l'Est et du Sud-Est et en Océanie. Parallèlement, entre 2009 et 2017, plus de 800 nouvelles substances psychoactives (NSP) ont fait leur apparition sur le marché mondial de la drogue. L'ONU DC affirme que l'utilisation illégale de médicaments sur ordonnance

a atteint des niveaux record dans diverses parties du monde, notamment en Amérique du Nord.

Objectif 4 : Éliminer ou réduire de manière significative et mesurable « le détournement et le trafic illicite de précurseurs ». Malgré les efforts déployés par les États membres pour contrôler et faire le suivi des précurseurs chimiques, l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants (OICS) a signalé une augmentation de l'utilisation et du nombre de précurseurs utilisés pour la production de drogues au cours des cinq dernières années. En outre, bien que les saisies de précurseurs chimiques tels que le permanganate de potassium (utilisé dans la fabrication de cocaïne) soient passées de 92 702 kg en 2012 à 585 072 kg en 2016, la production mondiale de cocaïne a augmenté de 44% depuis 2009.

Objectif 5 : Éliminer ou réduire de manière significative et mesurable « le blanchiment d'argent lié aux drogues illicites ». Bien que des politiques et des réglementations plus strictes aient été adoptées aux niveaux national, régional et international pour lutter contre le blanchiment d'argent, le montant global du blanchiment d'argent s'élève chaque année entre 800 et 2 000 milliards de dollars, soit 2 à 5% du PIB mondial – un quart des revenus mondiaux du crime organisé transnational provenant de la vente de drogue. On estime actuellement que le marché mondial de la drogue tourne entre 426 et 652 milliards de dollars américains. Sur ce montant, plus de la moitié des bénéfices bruts générés sont affectés au blanchiment d'argent et moins de 1% du montant total des fonds blanchis est saisi.



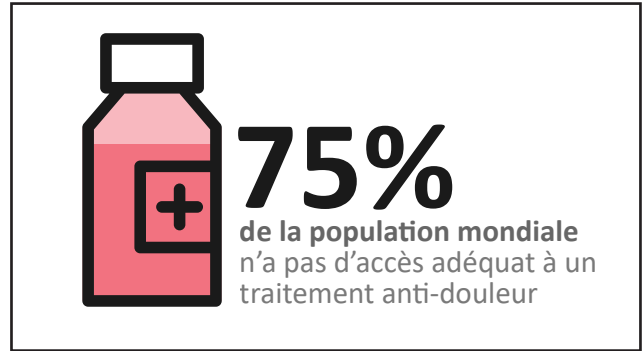
Évaluation des progrès accomplis dans la réalisation du Plan d'action de 2009 par rapport aux priorités plus larges des Nations Unies

Cette section du Rapport parallèle évalue les progrès accomplis dans la réalisation d'actions spécifiques de la Déclaration politique et du plan d'action de 2009. Les progrès sont évalués par rapport aux priorités plus larges des Nations Unies, à savoir la protection des droits humains, la promotion de la paix et de la sécurité et la promotion du développement.

Protéger les droits humains

Au cours de la dernière décennie, les politiques des drogues trop punitives axées sur l'éradication du marché des drogues ont été associées à de nombreuses violations des droits humains et à des menaces pour la santé et l'ordre public. Ces abus ont eu de graves conséquences sur la vie des personnes et des communautés marginalisées du monde entier.

Le droit à la vie : Au cours de la dernière décennie, au moins 3 940 personnes ont été exécutées pour délits liés à la drogue. 33 juridictions dans le monde maintiennent la peine capitale pour les infractions en matière de drogue. Depuis 2009, divers pays, dont l'Inde, l'Iran, la Malaisie, la Palestine et la Thaïlande, ont pris des mesures pour réduire ou éliminer le recours à la peine capitale pour des infractions liées à la drogue, tandis que d'autres envisagent de rétablir cette pratique, avec des projets de loi en cours au Bangladesh, aux Philippines et au Sri Lanka. L'escalade récente des politiques répressives



en matière de drogues en Asie du Sud et du Sud-Est a entraîné l'exécution extrajudiciaire de plus de 27 000 personnes sous la présidence de Rodrigo Duterte aux Philippines depuis Juin 2016.

Le droit à la santé : Malgré l'augmentation du nombre de pays offrant diverses interventions de réduction des risques, seulement 1% des consommateurs de drogues injectables dans le monde vivent dans des pays bénéficiant d'une couverture adéquate de programmes d'échange de seringues (PES) et de traitement de substitution aux opioïdes (TSO). L'accès à la réduction des risques est encore plus limité dans les prisons et autres lieux de détention, entraînant une prévalence du VIH, de l'hépatite B et de la tuberculose parmi les personnes incarcérées deux à dix fois supérieure à celle de la communauté. L'augmentation du nombre de décès par overdose – en particulier aux États-Unis, où plus de 71 000 personnes sont mortes d'une overdose rien qu'en 2017 – est également un sujet de préoccupation majeur. Alors que la réaction fédérale aux États-Unis a été essentiellement axée sur le maintien de l'ordre, le Canada (qui a également été touché par une augmentation du nombre de décès par overdose) a adopté un certain nombre de mesures de santé publique, notamment l'ouverture de 25 nouvelles salles de consommation à moindre risque depuis 2016. La criminalisation et la stigmatisation des consommateurs de drogues ont été identifiées par un certain nombre d'agences onusiennes comme un obstacle majeur à l'accès aux services. Au niveau national, 26 pays ont adopté un modèle de décriminalisation afin de faciliter l'accès aux services de santé



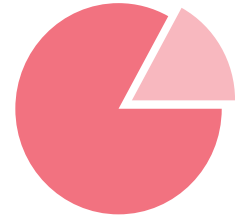
20%

des prisonniers dans le monde sont incarcérés pour un délit lié à la drogue



Dans certaines régions du monde, plus de 80% des femmes incarcérées purgent une peine pour un délit lié à la drogue.

~83%
sont condamnés pour possession de drogues pour usage personnel



et de réduire la stigmatisation et la surpopulation carcérale.

Par ailleurs, 75% de la population mondiale, concentrée dans les pays du sud, n'a toujours pas accès aux médicaments essentiels pour soulager la douleur, tandis que 92% de la morphine est utilisée par seulement 17% de la population mondiale. Les réformes mondiales restent insuffisantes pour résoudre ce problème. Cependant, des pays tels que le Costa Rica, l'Inde, le Mexique, l'Ouganda et l'Ukraine ont récemment pris diverses mesures pour améliorer l'accès à la morphine pour les soins palliatifs et le soulagement de la douleur, et 48 pays ont un système de cannabis médicinal en place pour un certain nombre d'affections.

Droits liés à la justice pénale et droit de ne pas être soumis à la torture : Le Rapport parallèle met également en lumière les violations de droits humains associées à l'incarcération et aux peines disproportionnées. Selon les données des Nations Unies, un détenu sur cinq dans le monde est incarcéré pour des infractions liées à la drogue, la très grande majorité d'entre eux pour possession de drogues à des fins personnelles. Dans certaines régions, cette proportion est encore plus importante pour les femmes, comme dans divers pays d'Amérique latine et en Thaïlande, où plus de 80% des 47 000 femmes incarcérées sont en prison pour délit de drogue. Dans plusieurs pays, les auteurs d'infractions liées à la drogue continuent également d'être victimes de peines excessives, qui incluent parfois des actes de torture ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cela comprend

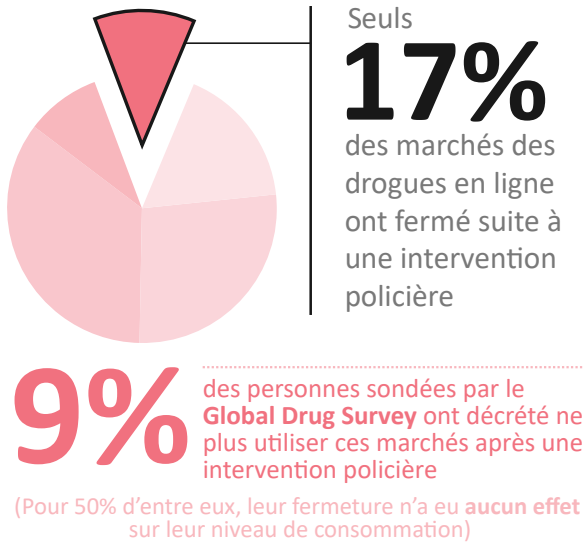
les analyses d'urine forcées, les exigences en matière d'enregistrement obligatoire, l'incarcération dans des centres de détention obligatoire et les châtiments corporels, y compris envers des enfants. Parallèlement, des dizaines de milliers de personnes ont récemment été arbitrairement arrêtées au Cambodge et au Bangladesh pour leur implication présumée dans des activités liées à la drogue. Bien que des discussions aient eu lieu aux niveaux régional et international sur ces questions, peu de progrès ont été accomplis sur le terrain pour remédier à ces violations des droits humains.

Promouvoir la paix et la sécurité

Plutôt que de réduire l'ampleur du marché des drogues, les politiques des drogues excessivement répressives ont souvent exacerbé la violence, l'instabilité et la corruption. Dans le cas de l'opium, alors que les cultures ont diminué en Asie du Sud et du Sud-Est au cours de la dernière décennie, elles ont considérablement augmenté en Afghanistan, qui produit maintenant 86% de l'opium mondial. Des recherches universitaires ont conclu que les campagnes d'éradication forcée avaient entraîné une augmentation de la criminalité, et une insurrection des Talibans et des milices qui demeurent actives dans la région, avec des conséquences graves pour les agriculteurs de subsistance. De même, malgré les campagnes d'éradication forcée en Colombie, la culture de coca a augmenté de 115% entre 2009 et 2016. Les efforts d'interdiction dans le pays ont entraîné de violents affrontements entre les communautés touchées, la police et l'armée, obligeant des millions de personnes à être déplacées à l'intérieur

Evaluer les progrès pour La paix et la sécurité

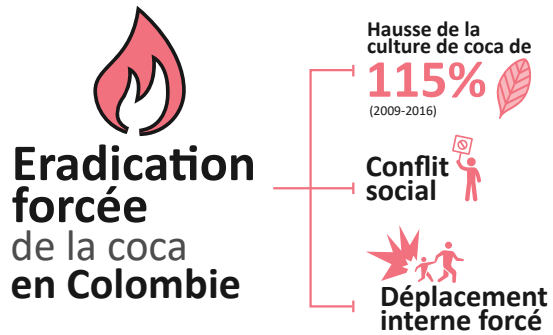
Marchés des drogues en ligne



Guerre contre la drogue et violence



Eradication et conflit social



du pays. Au Mexique, une guerre militarisée contre les cartels de la drogue lancée en 2006 a entraîné plus de 150 000 décès liés au trafic de drogue, et plus de 32 000 disparitions. En Afrique de l'Ouest, plusieurs pays sont maintenant considérés comme des centres de trafic de drogue, la collusion entre hauts fonctionnaires et trafiquants constituant une menace majeure pour la sécurité, la gouvernance et le développement.

Le développement des crypto-marchés de la drogue, ajoutant un niveau supplémentaire de complexité, a contraint les responsables politiques à adapter leurs stratégies en matière d'application de la loi. Cependant, les données disponibles montrent que seuls 17% des crypto-marchés de la drogue ont été fermés à la suite d'interventions de la police des stupéfiants. Les autres sites ont été fermés à cause d'escroqueries de type scam, de fermetures volontaires ou de piratages. D'autres études ont conclu que seule une petite minorité de consommateurs de drogues achetées sur les crypto-marchés avait cessé d'utiliser ces marchés en ligne en raison de mesures répressives anti-drogue, remettant en question l'efficacité des efforts actuels en matière de contrôle des drogues. Néanmoins, la montée en puissance des marchés de la drogue en ligne a entraîné des développements intéressants dans le domaine de la santé et de la réduction des risques. Par exemple, des forums en ligne sur les cryptos-marchés de la drogue

ont facilité des échanges entre consommateurs et un feedback sur leurs achats de drogues, les vendeurs, la pureté et les effets des produits achetés en ligne, permettant aux utilisateurs de réduire les risques pour la santé, et facilitant les discussions sur la disponibilité des services de soutien concernant l'usage de drogue.

Faire progresser le développement

Le suivi des progrès en matière de développement – et des objectifs de développement durable (ODD) – constitue le troisième domaine de recherche analytique de ce Rapport parallèle. Les preuves rassemblées pour l'élaboration de ce rapport montrent que les efforts de contrôles de drogues ont principalement consisté en des mesures d'éradication, alors que les problèmes critiques de développement auxquels sont confrontées les communautés touchées dans les contextes tant ruraux qu'urbains ont été peu pris en considération.

Bien que le développement alternatif ait acquis une visibilité conséquente dans les forums et discussions de l'ONU au cours de la dernière décennie, ces programmes ont généralement été utilisés pour justifier les campagnes d'éradication des cultures, plutôt que pour créer des conditions propices à l'amélioration des moyens de subsistance et réduire la dépendance à la culture illégale. L'utilisation de pesticides nocifs visant à détruire les cultures de

Bolivie: Contrôle de coca communautaire



Culture légale réglementée

Les fermiers enregistrés peuvent cultiver une petite superficie de terre



Investissements pour le développement

Soutien inconditionnel dans les zones de culture de coca



Vérifications régulières

Par les syndicats de producteurs locaux et les agences de l'Etat



Protection constitutionnelle

La constitution reconnaît le statut culturel de la plante

drogues a eu un impact sur la santé des communautés locales et a porté atteinte à l'environnement en déplaçant les agriculteurs de subsistance dans des zones plus éloignées, y compris les parcs nationaux et les territoires autochtones. En Colombie, 32% des plantations de coca sont cultivées dans des parcs nationaux et des réserves indigènes. Reconnaisant les inquiétudes suscitées par les dommages causés par les pesticides nocifs aux personnes et à l'environnement, la Bolivie, l'Équateur, le Pérou et la Thaïlande ont interdit l'utilisation de ces agents chimiques.

Alors que les programmes de développement alternatifs ont généralement été contre-productifs, deux pays peuvent être considérés comme des modèles plus positifs. Depuis les années 1960, la Thaïlande a adopté une stratégie de développement à long terme dans les zones de concentration de culture illégale d'opium. Cette approche a conduit à une réduction des niveaux de pauvreté grâce à un accès accru à l'éducation, à l'emploi, aux services sanitaires et sociaux de base, ainsi qu'à l'infrastructure. De l'autre côté du monde, depuis 2008, la Bolivie permet aux agriculteurs de cultiver une quantité suffisante de coca à des fins de subsistance, en facilitant l'accès à un marché légal national pour les produits à base de coca, ainsi qu'en améliorant l'accès à l'eau salubre, à l'éducation et à d'autres sources de revenus. Les modèles thaïlandais et boliviens reposent tous deux sur une forte participation communautaire.

Comme dans les zones de cultures illicites, la pauvreté est désormais reconnue comme le principal facteur d'implication dans le trafic illicite de drogues et d'autres activités liées à l'offre. En Amérique latine,

la très grande majorité des femmes incarcérées pour des délits liés aux drogues sont des contrevenantes non violentes ayant eu des opportunités limitées en termes d'éducation ou d'emploi. Elles ont aussi plusieurs enfants à leur charge, de même que d'autres dépendants, et se livrent à des activités illicites liées à la drogue pour répondre à leur vulnérabilité socio-économique. Bien que ces questions soient mieux comprises et visibles dans les forums régionaux et mondiaux, peu d'États membres ont pris des mesures sur le terrain. Le Costa Rica est une exception notable. Depuis 2013, le pays a adopté un certain nombre de réformes pour réduire le taux élevé d'incarcération de femmes en situation de vulnérabilité, en prévoyant des peines plus proportionnées pour certaines infractions liées à la drogue, en offrant des alternatives à l'incarcération et un soutien sanitaire et social aux personnes dans le besoin.

Et la suite ? Définir de nouveaux critères de référence pour la politique mondiale en matière de drogues

L'UNGASS de 2016 a permis d'élargir la portée des débats sur la politique en matière de drogues au-delà des trois piliers de la réduction de l'offre, de la réduction de la demande, et de la coopération internationale, et d'axer les débats aussi sur des thématiques comme la santé (y compris la réduction des risques et l'accès aux médicaments placés sous contrôle), le développement, les droits humains et les nouveaux défis. À l'avenir, cette structure à sept piliers devrait prévaloir dans les débats internationaux relatifs au contrôle des drogues.

Ce Rapport parallèle démontre que l'objectif de parvenir à un monde sans drogues est irréalisable.

La poursuite d'objectifs de « monde sans drogue » a donné lieu à des politiques et à des pratiques répressives en matière de maintien de l'ordre qui ont porté atteinte à la santé, aux droits humains, au développement et à la sécurité. Au-delà de 2019, il est urgent de réexaminer les objectifs généraux de la politique des drogues au niveau mondial, ainsi que les métriques et les indicateurs utilisés pour évaluer les progrès accomplis. Les nouveaux objectifs, métriques et indicateurs devraient être alignés à la fois sur le document final de l'UNGASS et sur les ODD, et mettre l'accent sur le besoin primordial de minimiser les risques sanitaires liés à la drogue, d'améliorer l'accès aux services de santé, de défendre les droits humains fondamentaux, de garantir l'égalité des sexes, de réduire la pauvreté dans les zones de culture et de trafic, d'améliorer la sécurité des citoyens et de réduire la corruption. Une liste détaillée d'indicateurs est proposée dans la dernière section du Rapport parallèle.

Conclusion

Les engagements et objectifs énoncés dans la Déclaration politique et le plan d'action de 2009 n'ont pas été atteints et ont souvent conduit à des politiques contre-productives. Le Rapport parallèle soulève également un certain nombre de questions sur l'évaluation passée et future des politiques mondiales en matière de drogue. Premièrement, le rapport souligne le besoin urgent de mener des recherches plus approfondies et plus régulières sur l'ensemble des impacts des politiques en matière de drogues aux niveaux local, national, régional et international.

Deuxièmement, et lié au besoin de mener davantage de recherches, le Rapport remet en question les sources de données actuellement utilisées pour de telles évaluations formelles. Celles-ci dépendent principalement de rapports gouvernementaux. Une vision plus complète et plus équilibrée de la situation nécessite l'intégration des données de la société civile et celles de la recherche universitaire. Ceci est particulièrement important pour les questions sensibles liées à la politique des drogues et aux droits humains.

Troisièmement, l'absence de progrès dans la réalisation des objectifs de lutte contre la drogue, ainsi que les conséquences négatives associées aux efforts déployés pour les atteindre, devraient inciter les États membres à se demander quoi mesurer. Mesurer exclusivement l'ampleur du marché des drogues n'est clairement pas suffisant pour comprendre l'impact de la politique des drogues sur les principaux engagements de la Charte des Nations

Unies en matière de santé, de droits humains, de développement, de paix et de sécurité. La troisième partie de ce Rapport parallèle tente de formuler des recommandations qui, nous l'espérons, constitueront un point de départ utile pour des discussions futures sur les objectifs et les métriques à prendre en compte pour la stratégie mondiale en matière de drogue après 2019.

Recommandations

En vue du Segment ministériel à la CND de 2019, le réseau de l'IDPC émet les recommandations suivantes :

- La communauté internationale devrait adopter des objectifs plus judicieux, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030, au document final de l'UNGASS et aux engagements internationaux en matière de droits humains, et s'éloigner des objectifs visant à éliminer le marché des drogues.
- Après 2019, les États membres devraient réfléchir sérieusement aux conséquences du contrôle des drogues sur les objectifs de l'ONU en matière de promotion de la santé, des droits humains, du développement, de la paix et de la sécurité, pour adopter des politiques et des stratégies en matière de drogues qui puissent contribuer activement à l'avancement du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier pour les plus marginalisés et les plus vulnérables.
- Les débats internationaux sur la politique en matière de drogue devraient, à l'avenir, refléter les réalités – à la fois positives et négatives – des politiques des drogues sur le terrain, et débattre de manière constructive des tensions qui en résultent avec les traités des Nations Unies sur le contrôle des drogues et de toute préoccupation liée aux droits humains associée aux efforts de contrôle des drogues.
- Au-delà de 2019, les États membres de l'ONU devraient mettre fin aux approches punitives de contrôle des drogues et donner la priorité aux personnes et aux communautés. Cela devrait comprendre la promotion et la facilitation de la participation de la société civile et des communautés directement affectées dans tous les aspects de la conception, de la mise en œuvre, de l'évaluation et du suivi des politiques en matière de drogues.

Document traduit par Nathalie Rose.