



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

134^{ème} Assemblée de l'UIP

Lusaka (Zambie), 19 - 23 mars 2016



Conseil directeur
Point 7

CL/198/7c)-R.1
15 mars 2016

Rapports sur de récentes réunions spécialisées de l'UIP

c) **Audition parlementaire annuelle**
Siège des Nations Unies
Salle du Conseil de tutelle, bâtiment du Secrétariat
8–9 février 2016

**Le problème mondial de la drogue :
bilan et renforcement de la riposte mondiale**

Ouverture

L'audition a servi d'entrée en matière à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS), prévue du 19 au 21 avril 2016, pour faire le point sur la mise en œuvre de 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* de 2009 (la Déclaration politique et plan d'action), ainsi que sur les autres engagements au titre des trois conventions majeures en matière de lutte contre la drogue. La réunion a permis d'examiner les points de vue des parlementaires et autres parties prenantes de nombreux pays, mais aussi de dresser un bilan du dispositif actuel de lutte contre la drogue.

La session de deux jours a été ouverte par le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, M. M. Lykketoft, et le Président de l'UIP, M. S. Chowdhury. M. Lykketoft a rappelé que les parlementaires peuvent contribuer au débat pour trois raisons importantes : d'abord, ils expriment les points de vue et les préoccupations de leurs électeurs et, donc, font entendre une multitude de voix ; ensuite, en leur qualité de législateurs, ils sont en mesure de rédiger et adopter les cadres juridiques pertinents ; enfin en tant que gardiens de l'obligation parlementaire de rendre compte, ils contrôlent l'application des engagements internationaux, peuvent demander des actes et exiger des réponses s'il y a lieu.

M. Chowdhury a dit qu'il existe, évidemment, de profondes divergences politiques quant à la réponse la plus indiquée à apporter au problème de la drogue. Au cours des dernières années, le débat n'a fait qu'enfler sur l'efficacité de "la guerre contre la drogue". Cette controverse montre que certains sont en train de changer leur manière de voir ces questions, à la lumière de faits sur le terrain. Sachant que nul n'est à l'abri d'une addiction, à la caféine, à la nicotine ou aux drogues, il invite les délégués à ne pas s'ériger en juges, mais à débattre avec compassion et ouverture d'esprit. Il rappelle que l'usage illicite de stupéfiants et l'addiction à ces substances est un problème de santé publique. Les centaines de milliers de morts liées à la drogue constatées chaque année sont à mesurer à l'aune des huit millions de décès annuels imputables au tabac et à l'alcool réunis. Il dit aussi que les politiques de lutte contre la drogue doivent mieux distinguer entre les différents types de drogues, ainsi qu'entre les questions de production, de transit et de consommation.

F

#IPU134

M. Y. Fedotov, Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, a estimé que la lutte contre le problème mondial des stupéfiants est essentielle dans notre volonté de construire des sociétés en bonne santé et inclusives et elle fait partie intégrante de la réalisation globale du Programme 2030 pour un développement durable. La préparation de la session extraordinaire impliquait un travail d'analyse complet. La session a permis de rappeler à la communauté internationale plusieurs problèmes existants et d'autres qui prennent de l'ampleur, notamment le trafic d'héroïne ; la conjonction du crime organisé et du terrorisme ; la croissance inquiétante de la consommation en Afrique et les effets délétères de la violence liée à la drogue sur la stabilité et le développement en Amérique centrale. Un développement alternatif serait susceptible d'élever les paysans pauvres, de les détourner des cultures illicites et de leur permettre de gagner correctement leur vie, mais cette voie a été négligée.

M. Fedotov a ajouté que les trois conventions sur la drogue admettent l'importance des substances contrôlées à des fins médicales. Pourtant, des problèmes de disponibilité persistent dans de nombreuses régions du monde : des gens subissent encore des douleurs sévères sans obtenir un apaisement ni un traitement adéquat. En outre, les actions de prévention et les services aux personnes connaissant des désordres dus à la consommation de drogues restent insuffisants : seul un consommateur de drogue sur six dans le monde reçoit un traitement. Les débats préliminaires à l'UNGASS ont rappelé l'importance d'une responsabilité partagée face à ces problèmes et la nécessité de politiques équilibrées et intégrées, puisant dans les conventions internationales sur la lutte contre la drogue. Ces politiques doivent comprendre une réflexion sur les alternatives possibles à la condamnation en cas de délit mineur lié à la drogue, des solutions qui désengorgeraient les prisons et empêcheraient le recrutement d'individus vulnérables par des criminels et des extrémistes. Les politiques face aux drogues doivent également comprendre des actions déterminées visant à casser les réseaux du crime organisé, à promouvoir d'autres moyens de subsistance et améliorer l'accès à des médicaments contrôlés essentiels, en évitant bien sûr qu'ils soient détournés à d'autres fins. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a un mandat qui englobe la justice, l'état de droit et la santé. Fort de ce mandat, il aide les Etats membres à mettre en œuvre des politiques équilibrées de lutte contre la drogue, grâce à ses bureaux et programmes sur le terrain.

On trouvera toutes les allocutions d'ouverture sur le site de l'UIP : <http://ipu.org/Splz-e/unga16.htm>

Discours

M. Khaled Shamaa, ambassadeur et Président du Conseil de l'UNGASS, dit que les origines du dispositif actuel de lutte contre les drogues remontent à la Convention de l'opium de 1912. Ce texte a été le premier à établir qu'il fallait protéger les personnes contre l'usage illicite de drogues et la toxicomanie, mais en assurant en même temps l'accès à des substances à des fins médicales et scientifiques. En outre, il reconnaît le caractère transnational du problème et institue le principe de responsabilité partagée.

A partir de la Convention de 1912, le dispositif de lutte contre les drogues a évolué en plusieurs étapes : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (telle que modifiée par le Protocole de 1972), la Convention sur les substances psychotropes, 1971 et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988. La Déclaration politique et Plan d'action de 2009 dit que le trafic et l'usage illicites de drogues font peser une très lourde menace sur la santé, la dignité et les espoirs de millions d'individus. La communauté internationale doit se réunir en avril 2016 pour faire le point sur la mise en œuvre de la Déclaration politique et Plan d'action. Les Etats membres ont dit leur inquiétude devant la persistance du problème de la drogue et de la menace grave qu'il fait peser sur la santé publique, la sécurité et le bien-être de l'humanité, sur la sécurité nationale et la souveraineté des Etats et sur la stabilité politique et le développement durable. Les Etats membres ont désormais mandat pour convenir de recommandations opérationnelles en vue de répondre à ces problèmes.

Selon M. Shamaa, des difficultés sérieuses subsistent et d'autres, nouvelles, apparaissent. Il est clair qu'il faudra de meilleures stratégies de prévention et d'intervention. Il reste aussi beaucoup à faire dans les domaines du traitement, de la désintoxication et de la réinsertion. Les principales difficultés sont la réduction des budgets de la santé, les foyers de maladies qui se déclarent dans le monde et la nécessité de renforcer les capacités de prévention, de traitement et de désintoxication, y compris pour le VIH. Le développement des activités criminelles liées au trafic de

drogue est tel, par ailleurs, que beaucoup d'Etats ne peuvent y faire face sans coopération internationale. Et que dire du blanchiment d'argent, de la corruption, des trafics d'armes et de personnes, des liens qui se tissent entre les trafiquants de drogue et le terrorisme et de la difficulté d'assurer un meilleur accès aux substances contrôlées permettant de calmer la douleur et la souffrance sans que ces substances ne soient détournées à d'autres fins. Les drogues évoluent : ainsi le monde doit maintenant affronter de nouvelles drogues de synthèse, de nouvelles substances psychotropes, le détournement de médicaments à d'autres fins et les stimulants de type amphétamine. Malgré tous les efforts visant à supprimer les cultures illicites en les remplaçant par des programmes de développement alternatifs, le problème persiste. Ces programmes doivent être renforcés, rendus plus efficaces et liés à d'autres activités dans le cadre d'actions plus globales centrées sur les Objectifs de développement durable.

Mais, a ajouté M.Shamaa, le système international de lutte contre les drogues est dynamique et évolue lui aussi. Il faut sans cesse et résolument veiller à sa mise en œuvre, dans le respect de ses principes fondateurs : responsabilité partagée, équilibre et approche intégrée.

Débat

La session de deux jours portait sur trois grands thèmes :

- Le problème mondial de la drogue en perspective – évolution du contrôle de la drogue
- La riposte mondiale aux drogues – peut-elle être plus efficace ?
- Prévention et désintoxication du point de vue du développement durable et des droits de l'homme – quels impératifs ?

Lors des trois séances de travail, les panélistes invités (voir annexe) se sont exprimés sur les trois thèmes puis ont répondu aux nombreuses questions posées par le modérateur. Chaque réunion s'est terminée par une séance de questions-réponses entre les panélistes et tous les participants.

Beaucoup d'intervenants ont décrit les mesures prises dans leur pays pour faire face au problème : commissions de lutte contre les drogues, plans nationaux, coopération et partage des renseignements avec les pays voisins, campagnes d'arrestation de policiers, militaires et responsables politiques véreux, soutien à la prévention et au traitement médical pour les toxicomanes, privatisation des services de réinsertion sociale, politiques de remplacement des cultures de drogues par d'autres cultures, association des autres institutions concernées à la lutte anti-drogue, notamment les services de répression du blanchiment d'argent et des douanes.

Les participants ont fait ressortir des nuances entre les divers pays, pouvant être ramenées à deux points de vue distincts. Certains soutiennent le dispositif mondial actuel de lutte contre les drogues, tel que mis en œuvre dans la plupart des régions, à savoir privilégier l'éradication des drogues illicites et la répression de tous ceux qui touchent aux stupéfiants, qu'ils soient trafiquants ou consommateurs (d'ordinaire les plus fréquemment sanctionnés). D'autres estiment que non seulement le dispositif en vigueur n'a pas permis de réduire sensiblement l'usage de stupéfiants, mais qu'il a conduit à des conséquences indésirables qui nuisent à la société.

La peine de mort

Le clivage le plus net s'est manifesté sur la question de la peine de mort pour les personnes convaincues d'activités liées aux drogues. Certains participants estiment que la peine capitale est acceptable pour certains crimes, d'autres qu'elle est toujours une faute.

L'un des délégués a demandé : "Pourquoi, si on se résigne à tant de morts dues au trafic de drogues – les overdoses de nos enfants et proches, des êtres chers pris dans la violence induite par la drogue... ne peut-on pas accepter l'exécution de ceux qui causent tant de malheur ?" Mais un autre participant a dit que la peine de mort est toujours une faute : elle diminue ceux qui l'administrent et son caractère dissuasif n'a pas été prouvé.

Le débat a posé une question fondamentale : les conventions sur la drogue sont-elles suffisamment souples pour prendre en compte des opinions si divergentes sur les objectifs et les effets des politiques en vigueur ? Les tenants des deux thèses pensent que le choix n'est pas qu'entre une interdiction complète et une légalisation complète. Certains disent qu'il existe une troisième voie : une progression pondérée vers la réglementation des substances psychoactives, en privilégiant la santé publique et les droits de l'homme.

Les participants ont trouvé que le sujet était complexe, étant donné que le point de départ et les attentes des interlocuteurs sont si différents. L'un des intervenants a fait remarquer que cette confusion était un cadeau pour les trafiquants de drogue.

Beaucoup ont dit que tous les pays doivent être libres d'interpréter les conventions sur la drogue comme ils l'entendent et de rédiger des législations nationales en conséquence. D'autres regrettent le manque de cohésion internationale, y voyant une des causes du problème. Ils ont rappelé que certains pays ont dépénalisé la détention de certains types de stupéfiants.

On trouvera ci-après un résumé des deux thèses exprimées.

Thèse 1 : la lutte contre les drogues fonctionne

De nombreux intervenants ont rappelé que les conventions sur les drogues étaient les plus ratifiées de tous les traités et conventions des Nations Unies. Il n'y a pas lieu de réexaminer les conventions elles-mêmes lors de l'UNGASS 2016. Le débat doit porter plutôt sur le renforcement du consensus relatif au cadre existant et sur le renforcement des acquis. Il faudra tenir compte des tendances et des faits nouveaux, ainsi que des circonstances et des difficultés particulières de chaque Etat membre. Bien qu'elles soient anciennes, les trois conventions restent pertinentes et jettent les bases de la lutte contre les menaces représentées par les drogues sous toutes leurs formes. Ce qu'il faut consolider, c'est la mise en œuvre.

Ils ont noté que, si les parties aux conventions étaient tenues d'ériger en infraction pénale la production de certaines substances (définies par l'Organe international de contrôle des stupéfiants), elles disposaient d'une grande marge de liberté pour décider des sanctions en cas de crimes et délits liés aux drogues. Ces sanctions peuvent comprendre un traitement, au lieu d'une détention, pour les primo-délinquants avec la possibilité, pour les Etats, de se délier de certains aspects des conventions qu'ils considèrent comme incompatibles avec leurs principes constitutionnels.

Ils ont aussi noté que les conventions disposent que les Etats mettent en œuvre des projets pilotes d'une durée et d'une ampleur limitées, à la fois sur l'incrimination et la légalisation. Les dernières statistiques montrent que 3,5 pour cent de la population mondiale consomment de la drogue, dont 2,5 pour cent du cannabis. Certains ont fait remarquer que la consommation d'alcool et de tabac est bien plus élevée que celle des drogues illicites. D'autres ont dit que, même si le monde a perdu la bataille de l'alcool et du tabac, il n'y a pas de raison pour qu'il capitule aussi face aux drogues.

Selon certains participants, les conséquences du problème de la drogue sont ressenties de façon inégale dans le monde. L'Asie de l'Est a les mêmes niveaux de production et de trafic de drogue que l'Amérique latine, mais la violence liée aux drogues y est moindre. Dans certaines régions de l'Amérique latine, l'opinion selon laquelle le système actuel a échoué est largement répandue et la demande de "réforme" est forte. En revanche, ce constat d'échec n'existe pas en Asie de l'Est et au Moyen-Orient, où on s'attache encore à combattre les drogues. Les Etats d'Asie favorisent nettement l'incrimination et ne voient pas de raison de "réformer".

Problèmes de dépénalisation

L'un des participants a dit que, jusqu'aux années 1980, le problème de la drogue était largement inconnu dans son pays. Ensuite, ce problème est apparu et s'est développé en raison des trafics et son gouvernement a décidé d'imposer la peine capitale pour certains crimes liés aux stupéfiants. Cette loi a été abrogée devant les protestations de l'opinion publique. La population est devenue consciente de l'existence des drogues et certains ont commencé à s'adonner aux trafics ou à cultiver du cannabis. Résultat : une augmentation de la criminalité et, depuis peu, du terrorisme. Il a ajouté que les crimes de Boko Haram ne sont possibles que parce que les membres de ce groupe se droguent. A son avis, la dépénalisation ne ferait qu'augmenter l'offre de drogue. Les gens l'essaieraient parce qu'elle ne serait plus interdite. Cette décision créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Il ne pense pas que la dépénalisation fonctionnerait dans son pays, même si elle donne de bons résultats ailleurs. Pour lui, des peines strictes pour la détention et la consommation de drogue sont bien plus efficaces.

Certains participants ont dit que la légalisation des drogues illicites serait contreproductive : les Etats ne doivent pas se résoudre à des expédients, même lorsque les activités illégales deviennent difficiles à contrôler. Le lien entre les stupéfiants et les autres formes de crime organisé a été évoqué. D'autres pensent que la légalisation pourrait conduire à des conflits familiaux, des adolescents défiant leurs parents en prenant des drogues. D'autres encore ont fait remarquer que des politiques "restrictives" de certains gouvernements ont permis de réduire les niveaux de consommation de drogue, au bénéfice donc des sociétés.

On a également fait observer que les pays en développement affectés par les drogues et qui ont décidé d'appliquer strictement les conventions ont dû trouver la volonté politique nécessaire, former du personnel et définir des stratégies nationales pour mettre en œuvre cette décision. Or, la plupart de ces pays font face à bien d'autres difficultés, notamment un manque d'équipements et des contraintes budgétaires. Ces pays doivent donc bénéficier d'une coopération renforcée de la part de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ainsi que de la part des pays développés. L'assistance technique internationale pourrait également contribuer de façon décisive au renforcement des législations nationales contre la drogue.

Craintes que la souplesse ne donne lieu à des abus

L'un des représentants africains a dit que son pays a des lois rigoureuses et des institutions efficaces, mais il sert, de notoriété publique, de route de transit pour des drogues dures, dont les sources d'approvisionnement sont aux mains d'un dangereux cartel. De grosses quantités de drogue sont régulièrement détruites, mais ceux qui en veulent parviennent toujours à en acheter. Un nouveau type de drogue à base d'alcool vient d'apparaître. Elle est produite dans les zones rurales de sa circonscription. Son gouvernement a récemment adopté des mesures vigoureuses face à ce problème, détruisant les locaux qui produisent ces substances à base d'alcool.

A son avis, il ne faut absolument pas mollir, mais continuer à lutter résolument contre le problème de la drogue. Les mesures d'assouplissement, les exceptions pour raisons médicales ne marcheraient pas en Afrique et surtout pas dans son pays. Elles seraient mises à profit à des fins malveillantes.

Un autre participant a dit que son pays a considérablement renforcé ses moyens de police et de renseignement depuis 2013. Cela s'est traduit par de très nombreuses arrestations pour détention de drogue et une baisse de 32 pour cent de la criminalité liée aux stupéfiants. Ces dernières années, un plus grand nombre de sites de production ont été détruits et des quantités plus grandes de drogue saisies avant d'atteindre les toxicomanes. Pour son pays, la fermeté face aux drogues "a payé". Mais d'autres pays ont adopté des politiques globales et équilibrées pour lutter contre ce fléau, notamment la promotion de modes de développement et de subsistance alternatifs, avec succès.

D'aucuns estiment que le dispositif actuel de lutte contre la drogue ne s'intéresse pas assez à ceux qui profitent de ce trafic. En réponse, une intervenante a dit que son pays contraint, désormais, les acheteurs d'articles coûteux à justifier de l'origine de leur argent. A défaut, l'article acheté est saisi et revendu, et le produit de la vente contribue à couvrir les coûts élevés, en termes de santé publique, découlant du problème de drogue.

Un participant a dit que certains pays, dont le sien, sont victimes du problème de drogue. La consommation de stupéfiants y a très nettement augmenté ces derniers temps. La société dans son ensemble s'en trouve polluée, surtout les jeunes éduqués. Il souhaite que l'UIP et les Nations Unies organisent une réunion spéciale pour discuter de la protection de ces victimes.

Résultats négatifs de l'assouplissement des législations

Un participant européen a dit qu'après avoir expérimenté, dans les années 1960 et 70, les drogues tolérées sur ordonnance, son pays a décidé d'interdire toute détention individuelle. Son pays estime, désormais, que c'est en réduisant la quantité disponible de stupéfiants qu'on diminue les méfaits dus à ces substances. Cette conviction devrait être partagée par le monde entier. Grâce à cette fermeté, le nombre de jeunes entre 16 et 24 ans qui, dans son pays, ont essayé le cannabis est moitié moins élevé que dans le reste de l'Union européenne.

Plusieurs participants ont fait remarquer que la société ne peut se permettre de baisser la garde : le trafic de drogue n'est plus seulement une question de santé et de sécurité personnelles, mais menace désormais les institutions de la société.

Thèse 2 : une approche différente s'impose

Les tenants d'une nouvelle approche ont pointé les résultats, pas toujours souhaitables, des politiques actuellement menées contre la drogue; les niveaux élevés d'investissement dans les moyens de police, demandant même si la priorité n'a pas été donnée à la répression au détriment de l'investissement dans la prévention et le traitement. Ils ont observé que 83 pour cent environ des détenus dans les prisons pour des raisons liées à la drogue n'avaient été condamnés que pour possession de quantités mineures de substances et non pour trafic de drogue. Les peines automatiques pour des délits non violents liés à la drogue font que de petits délinquants se trouvent condamnés à des peines plus lourdes que celles infligées à des meurtriers. En outre, les arrestations liées à la drogue frappent un grand nombre de femmes et, comme le nombre des détenus en préventive augmente, les prisons sont surpeuplées, d'où des problèmes de sécurité, de santé et de violence.

N'est-il pas irréaliste, ajoutent-ils, de prétendre que les politiques actuelles doivent être mieux appliquées, alors qu'elles n'ont amené aucun progrès par le passé ? Il n'empêche, beaucoup admettent que les conventions constituent un pas en avant, notamment pour ce qui concerne la responsabilité partagée. D'autres participants pensent qu'il faudrait améliorer l'information et procéder à une analyse approfondie de la situation pour aboutir aux bons accords politiques, par consensus plutôt que par en haut.

Beaucoup de participants ont dit que les drogues doivent être considérées comme un problème de santé publique, plutôt qu'en termes de criminalité et de sécurité. Les conséquences des drogues en termes de santé publique peuvent être désastreuses, de l'effet direct de l'ingestion ou de l'injection de substances, à l'augmentation de la morbidité et de la mortalité. Il y a quelques modèles, rares, basés sur la prise en charge médicale. Dans un pays d'Amérique du Sud, par exemple, la toxicomanie est reconnue comme une maladie, pour laquelle un traitement est offert.

On a fait remarquer que lorsqu'on s'attache, avant tout, à lutter contre la drogue en éradiquant les cultures et en incarcérant pour tout délit lié à la drogue, fut-il mineur, on a tendance à affecter des ressources insuffisantes au traitement, notamment en direction des toxicomanes détenus en prison. Le manque de ressources est souvent la conséquence de déficits budgétaires, parfois imputables aux dépenses déjà engagées dans la "guerre contre la drogue". Pour les tenants de la Thèse 1 (*La lutte contre les drogues fonctionne*), la répression est plus efficace que le traitement. Pour les tenants de la Thèse 2 (*une approche différente s'impose*), le choix entre répression et traitement est une question éthique, mais la mise en œuvre de ce choix est souvent entravée par des contraintes financières.

Certains participants ont ajouté que le problème de la drogue est un révélateur d'un malaise profond dans une société. Il n'est pas une question isolée de sécurité, mais il est lié à beaucoup d'autres aspects de la structure sociale et ces aspects doivent trouver une réponse, notamment la faiblesse des institutions et la vulnérabilité sociale. Ces difficultés sont, en effet, le terreau sur lequel prospèrent le crime organisé, les trafiquants de drogue, d'armes et d'êtres humains, sans oublier les blanchiments d'argent et la corruption en tout genre. Il faut s'attaquer à tous ces problèmes de façon intégrée, systématique et globale.

D'aucuns pensent que la prochaine UNGASS doit aussi se pencher sur l'expérimentation. On a beaucoup parlé des vertus des politiques fondées sur des faits, mais les décisions en matière de lutte contre la drogue sont loin de s'appuyer sur des faits, car la politique privilégiée depuis des décennies, si elle a donné quelques modestes succès dans certains pays a été un échec dans tous les autres. Il importe de remettre en question certains mythes : une intervenante a dit que son pays s'est longtemps considéré comme producteur; il vient de découvrir qu'il est aussi consommateur de drogue.

Les participants ont estimé que la connaissance des méthodes qui ne fonctionnent pas constitue un bon point de départ pour l'expérimentation. Il a été prouvé qu'incarcérer les consommateurs ne réduit pas la consommation de drogues et produit au contraire d'importants effets contreproductifs en termes de santé publique, de droits de l'homme, de morbidité et mortalité des consommateurs, de fracture sociale et de criminalité. En outre, rien ne prouve que le recours à la peine de mort réduit le trafic de drogue. En revanche, il est prouvé qu'un pays peut être totalement déstabilisé lorsque l'on tente d'y éradiquer une économie illégale avant même que des alternatives légales aient pu commencer à générer des revenus et des emplois, comme cela a été le cas dans certains

pays sortant d'un conflit. Enfin, il serait également important d'expérimenter des manières de venir à bout du narcoterrorisme et des insurrections financées par la drogue.

Les participants ont souligné que l'élaboration des politiques en matière de drogues devrait être adaptée à la situation propre à chaque pays, et notamment aux dispositions du système de santé ainsi que du contrôle et de la conception même du problème de la drogue spécifiques à chaque pays.

Selon certains participants, il est nécessaire de tester les politiques de contrôle pour pouvoir évaluer leur efficacité. Des taux de violence élevés indiquent que les droits fondamentaux de l'homme ne sont pas respectés et que les systèmes de sécurité publique ne fonctionnent pas. Les instances chargées de l'application des lois doivent garantir que les marchés, y compris les marchés de la drogue, ne soient pas associés à des taux de violence et de corruption élevés. Les stratégies de contrôle dépendent du contexte culturel et institutionnel spécifique. Il est toutefois difficile d'adopter des politiques de contrôle en toute liberté, ceci n'étant effectivement pas dans l'esprit des conventions.

Les participants ont noté qu'au fil du temps, l'incrimination et les mesures coercitives sont devenues les principaux instruments dont se servent les régimes de contrôle des stupéfiants. Il en a résulté une augmentation du nombre de condamnations à de longues peines de prison de personnes dépendantes et de consommateurs occasionnels pour détention de drogue, entraînant ainsi des conséquences sociales et économiques dévastatrices et des répercussions négatives sur la santé publique. L'échec total des politiques fondées sur l'incrimination et les mesures coercitives est l'un des principaux problèmes à l'origine des réformes actuelles. Même parmi les fervents défenseurs de l'actuel régime de contrôle des drogues, tels que les pays d'Amérique du Nord, on a constaté un net recul des cas d'incrimination pour détention non violente de drogue, l'objectif étant de décharger les systèmes carcéraux et d'atteindre une meilleure santé publique.

Les partisans de l'abandon de l'incrimination ont soutenu des politiques basées la réduction des effets nocifs et sur le respect des droits de l'homme, dont le traitement des personnes dépendantes. Les évolutions sur le marché devraient également être prises en compte, comme l'émergence de nouvelles drogues de synthèse, l'augmentation de la consommation et de l'effet du cannabis, la croissance du marché illicite des médicaments sur ordonnance, le commerce des précurseurs et l'augmentation de la consommation d'héroïne.

Le contexte social et culturel de la consommation de drogue

Les politiques de lutte antidrogue classiques ont été un échec un peu partout dans le monde pour de nombreuses raisons. Un représentant de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes a souligné que même les gens qui connaissent la musique rastafari peuvent ignorer que le mouvement rastafari est en réalité une religion structurée, avec ses rituels, ses croyances et normes sociales, parmi lesquels des règles sur la préparation de la nourriture et des médicaments. Le cannabis, ou ganja, était d'une grande importance spirituelle pour les Rastafaris. Certaines conventions des Nations Unies devraient protéger les nuances sociales ou culturelles comme celle-ci, dans des communautés comme celle des Rastafaris. Pourtant, dans la guerre générale contre la consommation de drogue, des communautés comme celle-ci ont souvent été sanctionnées, particulièrement dans les contextes ruraux, à cause d'une pratique qu'ils ne considéraient pas comme un crime.

Les sociétés et pays avec un héritage semblable à celui des Rastafaris ont subi des effets plus néfastes que d'autres alors que la plupart des gouvernements ont essayé d'appliquer les dispositions des conventions de manière plus rigoureuse, notamment par le biais de la soi-disant guerre contre la drogue. Pour contrer ces effets négatifs, la communauté internationale doit arriver à susciter une volonté de mieux comprendre les différences entre les sociétés partout au monde. L'un des objectifs qui a été suggéré pour la session de l'UNGASS 2016 serait d'encourager les personnes impliquées dans la lutte anti-drogue à trouver le temps, la patience et la sincérité de dépasser les règles afin d'élaborer des systèmes flexibles qui permettraient de proposer un traitement équitable pour toutes les communautés partout au monde.

La Bolivie est un exemple de pays avec un système flexible. Pour les peuples autochtones, la feuille de coca représente la culture, la santé et la tradition de leurs ancêtres. Tout en préservant les effets bénéfiques de la feuille de coca, la Bolivie a tout de même éradiqué des quantités très importantes de cocaïne sans aide extérieure. Les saisies de drogue ont augmenté de plus de 170 % et les destructions de laboratoires de plus de 220 %. Aujourd'hui, des aliments et boissons au goût de coca mais sans effet stupéfiant sont disponibles et leur consommation est surveillée.

Les participants ont relevé que des politiques plus efficaces sont nécessaires à l'égard des producteurs pauvres de drogues d'origine végétale, un sujet intrinsèquement lié aux nouveaux Objectifs de développement durable. Un participant a ajouté que la "guerre contre la drogue" est une guerre contre les pauvres. L'échec d'alternatives pour ces producteurs est admis. Les participants se sont ainsi demandé si cet échec est dû à une absence d'intégration accompagnée de mesures de développement, comme le fait de faire suivre l'éradication des cultures par un développement rural et par la création d'emplois. Ils ont noté que l'éradication forcée est rarement efficace et est lourde de conséquences notamment par rapport aux droits de l'homme et au bouleversement des modes de vie autochtones.

Les participants ont ajouté qu'il convient d'adopter une approche plus intégrée et plus humaine dans laquelle des moyens de subsistance légaux permettent aux producteurs de sortir de la criminalité. Des approches intégrées doivent viser non seulement un développement ciblé, mais aussi et surtout une croissance économique plus large. En outre, elles doivent être poursuivies pendant des années, ce qui implique la mobilisation d'importantes ressources. Si l'on échoue à intégrer des éléments tels que l'infrastructure, la création d'emploi et le développement humain, c'est l'effort même du recours à des moyens de subsistance alternatifs qui risque d'échouer. L'efficacité de moyens de subsistance alternatifs est moindre dans les régions marquées par un haut taux d'insécurité dû à des insurrections ou au crime organisé.

Les participants ont noté que les politiques en matière de narcoterrorisme ont souvent mis en avant l'éradication de cultures illicites comme un moyen de couper les fonds aux groupes terroristes ou rebelles. L'effet contreproductif de ces politiques s'est avéré à maintes reprises : lorsque des programmes d'éradication sont en cours, l'activité des rebelles a tendance à s'intensifier, tandis que les liens entre les producteurs et l'Etat s'affaiblissent.

Certains intervenants ont relevé que les pays développés devraient mieux indemniser les pays en développement qui cherchent à contrôler l'offre de drogue. En effet, l'éradication des cultures est extrêmement coûteuse en termes de pertes pour les agriculteurs, de dégradation des forêts et d'effets négatifs sur le climat.

Ils ont distingué les segments de la drogue impliquant une forte main-d'œuvre, notamment les cultures de pavot et de coca, de ceux qui n'exigent pas autant de main-d'œuvre, comme le trafic de drogue ou la production de méthamphétamine. Bien que complexe, l'éradication de ces derniers est moins coûteuse que l'éradication de cultures illicites.

Les participants ont également évoqué l'atténuation de la distinction entre pays demandeurs et pays fournisseurs. Cette distinction était prédominante lors de débats antérieurs sur le problème de la drogue, qui se penchaient principalement sur la question de savoir qui, entre pays demandeurs et pays fournisseurs, était principalement fautif à l'égard du problème de la drogue. Toutefois, de nombreux pays traditionnellement fournisseurs ou de transit sont eux-mêmes devenus d'importants pays demandeurs. Il est donc devenu difficile de donner la faute à l'un ou à l'autre des deux camps.

Régulation par le gouvernement

Un délégué a mentionné qu'un pays de l'Amérique latine et de la région des Caraïbes a adopté une approche souvent qualifiée de "légalisation", mais qui correspond en réalité à une régulation. Dans le pays en question, le commerce de marijuana est contrôlé par le gouvernement, auprès duquel tous les vendeurs et consommateurs doivent s'inscrire. Le gouvernement a fixé des limites à la culture ou à l'achat personnel, de même qu'un prix plus bas que celui du marché noir, affaiblissant ainsi l'influence du crime organisé. Le gouvernement conserve des données génétiques lui permettant de déterminer si de la marijuana est vendue de manière illégale.

Les participants ont rappelé qu'un certain nombre de drogues sont utilisées à des fins positives. A titre d'exemple, le traitement du glaucome ou de l'asthme a été développé grâce à des médicaments à base de cannabis. Quelques participants ont demandé à ce que des amendements soient apportés aux conventions, visant à dépénaliser les plantes et les substances qui, dans leur état naturel, ne produisent aucun effet narcotique. Selon eux, il est paradoxal que les conventions considèrent certaines plantes naturelles comme illicites alors qu'elles ne mentionnent pas des centaines de nouvelles drogues de synthèse. Ils ont noté également que le régime de contrôle des stupéfiants devrait identifier les mesures nécessaires pour réguler la demande de cannabis, de coca, d'opium et d'autres substances au niveau mondial, afin que les êtres humains puissent bénéficier de leurs propriétés analgésiques.

Des statistiques de l'Organe international de contrôle des stupéfiants révèlent que plus de 80 pour cent du monde n'ont pas accès à des médicaments placés sous contrôle pour les soins palliatifs ou le soulagement de la douleur. Près de 5 milliards d'individus n'ont pas accès à des traitements contre la dépendance aux opiacés pour apaiser la douleur en cas de cancers avancés, SIDA ou lésions traumatiques. Cela concerne notamment des millions de réfugiés, la plupart des pays d'accueil ayant en effet retiré les médicaments placés sous contrôle des trousseaux de premiers secours de l'Organisation mondiale de la santé entre autres, et ce malgré l'absence de preuves que ce type de médicaments est utilisé à mauvais escient dans ces circonstances. Selon les participants, le manque d'accès à certains médicaments placés sous contrôle constitue à la fois l'une des conséquences indésirables les plus préoccupantes des politiques de contrôle des stupéfiants et un problème éthique, de santé publique et de respect des droits de l'homme. Une solution à ce problème serait de mettre sur pied un corpus de données et d'investir dans la formation continue des professionnels de la santé dans le monde entier.

Des participants ont souligné que, même si la poursuite d'un trafiquant était plus efficace sur le long terme, il était souvent délibérément choisi de concentrer les efforts sur l'arrestation de consommateurs pour pouvoir annoncer d'impressionnantes statistiques d'arrestations sur le dossier de la drogue. On constate, par ailleurs, qu'en raison d'un déficit de ressources publiques les personnes condamnées à des peines de prison sont généralement de petits acteurs du trafic de la drogue.

Certains ont indiqué qu'il était facile de se procurer de la drogue en prison où peu de traitements sont pourtant proposés, ce qui a tendance à favoriser la toxicomanie et les rechutes. D'autres ont évoqué l'insuffisance des financements mis à disposition pour l'information sur les effets des drogues et des substances psychotropes.

Plusieurs participants ont remarqué que les personnes qui sont traumatisées ou mènent une vie stressante ont davantage tendance à s'adonner à l'usage de la drogue et à verser dans la toxicomanie pour des raisons sur lesquelles elles n'ont pas de prise. Un participant a noté que le trafic et la consommation de drogue étaient souvent répandus chez les migrants qui n'arrivaient pas à trouver de travail dans leur pays hôte.

Ce participant a souligné que, dans son pays, les problèmes de drogue liés à la migration avaient désormais des répercussions dans les établissements scolaires et les universités. Or, l'incrimination de l'usage de la drogue parmi les réfugiés peut s'avérer contreproductive. Il est essentiel que l'assistance apportée aux migrants par les pays donateurs comprenne un volet de traitement de la toxicomanie.

Il est important que les personnes chargées de cette assistance aient une bonne connaissance des mesures de prévention et de réduction de la demande. L'expérience a montré que les politiques de prévention les plus efficaces sont celles qui sont adaptées en fonction de sous-groupes spécifiques. Cela pourrait expliquer que les politiques qui donnent traditionnellement de bons résultats dans les pays occidentaux sont inefficaces chez les migrants (même si elles s'avèrent d'un meilleur rapport efficacité/coût que l'emprisonnement).

Une approche mesurée de la dépénalisation

L'un des participants a cité l'exemple d'un pays européen qui a décidé en 2001 de dépénaliser l'acquisition et la possession de petites quantités de drogues, quelles qu'elles soient, dans le respect du cadre des conventions relatives au contrôle des drogues signées et ratifiées par ce pays. Les consommateurs de drogue n'ont donc plus été considérés comme des criminels mais comme des personnes ayant besoin d'aide. Cette méthode, qualifiée d'approche axée sur les droits de l'homme, supprime l'élément d'infraction pénale de l'équation. Dans ce pays, la possession et la consommation de drogue sont toujours illégales mais au lieu d'être arrêté et jeté en prison tout consommateur de drogue découvert par la police est adressé à un Comité de dissuasion de la toxicomanie généralement composé d'un juriste, d'un médecin et d'un travailleur social. Le comité étudie chaque cas, inflige une amende et une période de travail d'intérêt général au contrevenant qui est envoyé en cure de désintoxication, ou – comme c'est souvent le cas – ne prononce aucune sanction. Cette politique, d'abord controversée, apparaît comme une véritable réussite après seize ans d'application. La consommation de drogue a baissé progressivement, de même que le nombre de décès liés à la drogue. Sans la menace d'une arrestation et d'un emprisonnement, il semble que les toxicomanes aient davantage tendance à se rapprocher des organismes qui leur proposent un traitement.

Tout en reconnaissant que les méthodes axées sur un traitement se sont multipliées, un intervenant a remarqué qu'il lui semblait que depuis une dizaine d'années, les responsables politiques n'accordaient plus la même priorité au problème de la drogue. Des appels ont été lancés pour inverser cette tendance et inciter l'Organisation des Nations Unies à fournir la meilleure information possible aux responsables politiques pour les aider à élaborer des politiques efficaces. La présente audition et l'UNGASS sont d'utiles composantes en l'occurrence.

Un intervenant d'un pays affichant des taux relativement bas de toxicomanie et d'activités criminelles liées à la drogue a souligné qu'il était très coûteux et très restrictif de concentrer les efforts sur le contrôle de l'offre. Il estime préférable de s'efforcer de contrôler la demande puisque tant que la demande existe, l'offre suit. De son point de vue, la meilleure façon de contrôler la demande passe par les établissements d'enseignement, la société civile et les institutions religieuses, qui devraient tous être davantage impliqués dans les efforts pour changer la mentalité des gens.

Il est également possible de s'inspirer des problèmes de l'alcool et du tabac. Des expériences comme la prohibition en Amérique du Nord ont montré que contraindre les marchés des substances addictives à la clandestinité avait pour principal effet de renforcer le crime organisé. Le pouvoir de l'éducation a été démontré à propos du tabac : l'expérience canadienne a prouvé que – même sans interdiction – l'éducation pouvait entraîner une importante réduction de la consommation de cigarettes et de tabac en général.

Enfin, plusieurs intervenants ont salué la souplesse dont fait actuellement preuve l'Amérique du Nord qui semble avoir tiré les leçons de ses erreurs passées en matière de politique de la drogue et de s'adapter aux changements de la société.

Débat de Doha

La quatrième séance s'est déroulée selon le modèle des Débats de Doha popularisés par la BBC.

Deux intervenants invités étaient chargés de faire chacun une présentation pour défendre l'une des deux positions susceptibles d'émerger des discussions (en gros " *le contrôle de la drogue est efficace* " et " *il faut adopter une approche différente* ". Deux autres intervenants étaient ensuite chargés de défendre des positions contraires. Les intervenants ont également répondu aux questions de la salle et ont eu la possibilité d'exprimer des conclusions. Pour terminer un vote consultatif a été organisé à main levée.

La première motion (*Appliquer le cadre juridique international permettra de lutter contre le problème mondial de la drogue*) a recueilli une courte majorité.

La seconde motion (*Les Etats doivent chercher des alternatives aux peines d'emprisonnement pour la détention de stupéfiants destinés à l'usage personnel*) a recueilli un nombre égal de votes pour et contre.

Il convient de noter que près d'un quart des participants s'étaient absentés au moment du vote et qu'un certain nombre des présents se sont abstenus.

Conclusions

Les conclusions de l'audition ont été récapitulées par le Secrétaire général de l'UIP, M. Martin Chungong. Il a noté que, malgré l'absence de consensus sur nombre des questions discutées, l'audition avait permis de lever bien des malentendus et de préparer la voie à d'autres débats politiques, dans les parlements et aux Nations Unies. Il a également souligné que l'audition avait mis en lumière des terrains d'entente :

- les conventions établissent une base de référence et un cadre communs qui aident à l'élaboration des politiques de tous les pays. En ce sens, elles représentent une protection contre les risques de fragmentation des politiques et pose une base de coopération internationale;
- beaucoup de pays ratent des occasions d'agir en interprétant les conventions de manière relativement étroite sans se rendre compte qu'une certaine souplesse est possible. C'est notamment le cas pour la consommation de drogue qui doit être considérée comme un problème de santé avant d'être vue comme un crime. Plusieurs parlements, qui préparent des textes législatifs visant à dépenaliser et à réguler l'usage et la possession de la drogue, proposent différents modèles dont d'autres pourraient s'inspirer;

- l'audition a aussi montré que certains participants craignent que les conventions ne laissent pas suffisamment de latitude pour permettre aux pays de concevoir des solutions politiques novatrices; chaque pays doit décider d'une politique adaptée à ses propres circonstances en évitant les solutions standardisées;
- il faut s'attaquer aux causes profondes de l'usage de la drogue plutôt qu'à ses effets : c'est une nécessité qui s'impose à tous; différents facteurs ont été évoqués, notamment la pauvreté, la discrimination et même la culture de satisfaction immédiate des désirs de consommation; dans de nombreux pays, il faudrait resserrer le tissu social pour que tous se sentent acceptés;
- le besoin d'une approche équilibrée du contrôle de la drogue s'est clairement fait sentir; des clarifications ont été données sur les différentes façons d'appréhender cet équilibre;
- on constate que la plupart des ressources continuent d'être allouées à des mesures de répression et aux poursuites au détriment des traitements; il convient d'inverser cette tendance;
- priorité doit être donnée à la lutte contre le trafic orchestré par les cartels et les organisations criminelles organisées plutôt qu'aux poursuites contre les producteurs et les consommateurs; les cartels, qui engrangent le gros des profits, sont responsables de la plupart des préjudices causés par les activités criminelles et la violence; pour atteindre ces " seigneurs de la drogue " et les principaux responsables des préjudices infligés à la société, les gouvernements doivent " regarder où va l'argent ";
- lorsque la répression est utilisée comme moyen dissuasif de l'usage ou de la production de drogue, la peine prononcée doit être à la mesure de l'infraction commise; les différents contrevenants ne doivent pas être traités de manière uniforme;

Globalement, l'audition a mis en évidence les craintes de certains quant à la véritable efficacité du régime actuel de contrôle de la drogue tout en montrant que d'autres restaient convaincus de la pertinence et de l'importance de ce régime. Dans plusieurs cas, il semble que le remède ait été pire que le mal.

Comme l'a montré la discussion sur les Objectifs de développement durable, il convient de mettre davantage l'accent sur les mesures de développement pour mieux lutter contre la drogue. Si les gouvernements aident la population à sortir de la pauvreté, mettent en place des services de santé et d'éducation, rendent les institutions plus transparentes et plus représentatives et œuvrent activement à la réalisation des ODD, ils supprimeront en même temps certains facteurs qui contribuent au problème de la drogue. Dans cette optique, certains programmes de développement alternatifs ont fait la preuve de leur efficacité. Leur succès repose essentiellement sur un soutien politique, la mobilisation des ressources publiques et une étroite coopération avec les cultivateurs et les populations. A l'inverse, s'en prendre aux petits producteurs de drogue, aux petits cultivateurs de coca et de pavot, ou poursuivre les consommateurs de drogue au pénal sont des actions qui risquent surtout d'entraîner des résultats négatifs (perte de moyens de subsistance, destruction de l'environnement, disparition de modes de vie traditionnels, etc.)

La question des coûts humains, sociaux et économiques de l'emprisonnement a suscité beaucoup d'attention. Les principales victimes en sont les femmes, qui se trouvent souvent au bas des systèmes de production et de distribution et sont ainsi davantage exposées aux poursuites. Toute peine de prison risque d'entraîner une stigmatisation et de rendre difficile, voire impossible, une réinsertion dans la société et le retour à l'emploi, en particulier si aucune mesure d'accompagnement n'est prévue.

Même au vu du cadre étroit défini par les conventions, il est clair que de nombreux pays pourraient mieux aligner leurs ripostes et obtenir de meilleurs résultats. Les pays doivent être vivement encouragés à considérer les faits : identifier clairement les populations concernées, les facteurs qui mènent à l'usage de la drogue, les conditions particulières de la production de la drogue, etc.

Trop de pays n'ont pas élaboré de véritable stratégie de lutte contre la drogue parce que leurs agences antidrogue et leurs ministères ont tendance à fonctionner isolément. Leur riposte a évolué au fil du temps mais de manière parcellaire. Il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique en bon ordre et sur ce point, les parlements ont naturellement un rôle clé à jouer.

Un message clair a émergé de l'audition : chaque pays doit effectuer une étude exhaustive de son propre problème de la drogue, puis concevoir une stratégie équilibrée et intégrée.

La première étape doit débiter avec les citoyens : il faut les former et les informer pour les inciter à s'impliquer dans la vie politique et à remettre en cause l'imagerie collective qui n'a que trop influencé les discussions. Il faut qu'un débat approfondi soit mené dans chacun des pays et qu'y soient associés tant les citoyens que les parties prenantes (consommateurs, producteurs, forces de l'ordre, acteurs du secteur social).

Liste des orateurs

Séance d'ouverture

S.E. M. Mogens Lykketoft, Président de l'Assemblée générale
M. Saber Chowdhury, Président de l'Union interparlementaire
S.E. M. Yuri Fedotov, Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Séance 1 : Le problème mondial de la drogue en perspective: l'évolution du contrôle des drogues

S.E. M. Khaled Shamaa, Ambassadeur, Président du Conseil de la UNGASS
Mme Margarita Stolbizer, membre de la Chambre des députés de l'Argentine
M. Bernard Leroy, Rapporteur, Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS)
Mme Vanda Felbab-Brown, Associée principale de recherche, Center for 21st Century Security and Intelligence, Brookings Institute

Séance 2 : Lutte mondiale contre les stupéfiants : peut-elle être plus efficace ?

Mme Reem Abu Dalbouth, membre de la Chambre des représentants de la Jordanie
M. Raymond Pryce, membre de la Chambre des représentants de la Jamaïque
S.E. M. Kairat Abdrakhmanov, Ambassadeur, Représentant permanent du Kazakhstan auprès des Nations Unies
M. Alberto Otarola, Président exécutif de la Commission nationale pour le développement et une vie sans stupéfiants (DEVIDA), Pérou
Mme Andrea Huber, Directrice de la politique, Penal Reform International

Séance 3 : Prévention et traitement de la toxicomanie dans l'optique du développement durable et des droits de l'homme: quels sont les besoins ?

Mme Aasiya Nasir, membre de l'Assemblée nationale du Pakistan
M. Javier Sagredo, Conseiller, Gouvernance démocratique et Etat de droit, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, PNUD
M. Pedro Jose Arenas Garcia, Observatoire colombien des producteurs de coca, ancien membre du Congrès de Colombie

Séance 4 : Débat de Doha

Première motion : *Appliquer le cadre juridique international qui permettra de lutter contre le problème mondial de la drogue.*

Pour : M. Anti Avsan, membre du Parlement de Suède
M. Kevin Sabet, Président, Smart Approaches to Marijuana
Contre : S.E. M. Luis Alfonso De Alba, Ambassadeur, Représentant permanent du Mexique auprès des Organisations internationales, Vienne
Mme Kasia Malinowska, Directrice, Global Drug Policy Program, Open Society Foundations

Deuxième motion : *Les Etats doivent chercher des alternatives aux peines d'emprisonnement pour la détention de stupéfiants destinés à l'usage personnel.*

Pour : Mme Laura Rojas, membre du Sénat du Mexique
M. Nathaniel Erskine-Smith, membre de la Chambre des communes du Canada
Contre : M. Joshua Lidani, Sénateur, Président de la Commission sénatoriale sur les drogues et les stupéfiants, Sénat du Nigéria
M. Ibrahim Ahmed Omer, Président de l'Assemblée nationale du Soudan

Séance de clôture

M. Martin Chungong, Secrétaire général de l'UIP
M. Mogens Lykketoft, Président de l'Assemblée générale (ou un autre représentant de l'ONU)
M. Saber Chowdhury, Président de l'Union interparlementaire

Modératrice (toutes les séances) : Mme Julia Taylor Kennedy