

Note de plaidoyer de l'IDPC

La position changeante de l'IDPC sur la politique des drogues : Progrès et défis

En Mars 2014, les délégations de pays se réuniront lors de la Commission des Nations Unies sur les stupéfiants (CND) pour examiner les progrès et les défis en matière de contrôle international des drogues depuis l'accord de la Déclaration politique sur les drogues adoptée en 2009.¹ Étant donné que cette Déclaration politique vise à « éliminer ou réduire significativement » la consommation, l'offre et la demande en drogues contrôlées d'ici 2019, cette réunion représente une occasion importante pour effectuer une évaluation honnête et reconnaître que ces objectifs ne sont pas atteints. Avec une Session Extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies (UNGASS) sur les drogues qui aura lieu dans seulement deux ans, c'est un moment important pour la politique internationale des drogues.

Pour soutenir ces délibérations, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) a publié deux documents importants : une « Contribution du Directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime pour l'examen approfondi de la mise en œuvre de la Déclaration politique et du Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée pour contrer le problème mondial de la drogue »,² et les « Dispositions sur la politique des drogues dans les conventions internationales relatives au contrôle des drogues ».³

Les deux documents formalisent une rhétorique au sein de l'ONUDC que nous avons vu se développer ces dernières années : les politiques de drogues doivent se concentrer davantage sur la santé plutôt que sur la criminalité, et les trois conventions internationales sur les drogues⁴ (telles qu'elles existent actuellement) offrent suffisamment de latitude pour le faire. Cette position est la bienvenue, car elle fait suite à des années de plaidoyer auprès de l'ONUDC pour appuyer ce changement de position. Cependant, le rapport est également restrictif en visant à contenir les appels à un réexamen ou à une quelconque modification des conventions. Conformément à une Déclaration ministérielle commune qui est en cours de négociation avant que la réunion de la CND ne soit tenue en Mars, cette note de plaidoyer va examiner les deux documents de l'ONUDC en termes de « progrès », de « défis » et de la « voie à suivre » dans le cadre de ce débat.

Les progrès

Certains paragraphes de la Contribution de 19 pages du Directeur exécutif de l'ONUDC, Yury Fedotov, sont d'une honnêteté rafraîchissante concernant le manque de données fiables, les « échecs » auxquels les gouvernements ont été confrontés, et les progrès « inégaux » qui ont été réalisés depuis 2009. En effet, la réduction de l'offre et de la demande pour certaines drogues dans certaines régions a été compensée par une augmentation dans une autre région du monde. Nous félicitons aussi l'auteur pour avoir concédé que « l'ampleur globale de la demande de drogues n'a sensiblement pas changé au niveau mondial ». C'est une reconnaissance importante que les objectifs de la Déclaration politique n'ont pas été réalisés. En revanche,

¹ <http://idpc.net/fr/incidence-politique/debat-de-haut-niveau-politique-des-nations-unies-en-matiere-de-drogues-mars-2014>

² http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session57/UNODC_ED/V1388514e.pdf

³ http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session57/Drug_policy_provisions_from_the_international_drug_control_Conventions.pdf

⁴ La Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 forment ensemble la base des politiques mondiales relatives à la drogue

la Déclaration ministérielle commune, qui est en cours de négociation à Vienne, n'a pas mené une telle évaluation de manière complètement honnête.

Le rapport contient plusieurs autres déclarations marquantes :

- Il fournit un soutien rare et bienvenu de M. Fedotov en matière de réduction des risques : « Les pays qui ont suffisamment investi dans les programmes de réduction des risques et des dommages basés sur des données probantes visant à empêcher la propagation du VIH par l'injection de drogue ont remarquablement réduit la transmission du VIH parmi les personnes qui s'injectent des drogues et leurs partenaires sexuels ».⁵
- Il décrit une série de leçons apprises et de « réflexions sur la voie à suivre », telles que:
 - la nécessité de rééquilibrer les efforts et les financements pour promouvoir la santé plutôt que la répression
 - la valeur de la réduction des risques et des traitements fondés sur des preuves scientifiques
 - le besoin de réponses à la problématique des drogues « en conformité avec les normes des droits humains »
 - la nécessité d'assurer l'accès aux substances contrôlées à des fins médicales.
- Il souligne que des programmes de développement alternatif peuvent entraîner des baisses durables de culture de plantes destinées aux marchés illicites quand ils sont menés dans le cadre de stratégies de développement au sens large, et que « lorsque l'éradication des cultures illicites a été réalisée sans un programme adapté de développement alternatif, la réduction des cultures illicites n'était pas durable ».
- M. Fedotov reconnaît que « l'emprisonnement de personnes pour consommation de drogues augmente leur vulnérabilité aux risques liés à la consommation de drogues et à de nombreux problèmes de santé, tels que le VIH, la tuberculose et les hépatites virales. Une réponse de santé publique au problème de la drogue devrait envisager des alternatives à la pénalisation et à l'incarcération des personnes dépendantes à la drogue ».
- Le rapport soutient également explicitement la réduction des peines pénales pour possession de drogues, indiquant que cela « peut être un moyen efficace pour désengorger les prisons, et pour réaffecter les ressources aux services de santé ». Cette position est accueillie favorablement par l'IDPC, et nous exhortons les États membres à tenir compte de cet aval dans les positions et déclarations de leurs propres pays.

Le rapport de contribution comprend également ce passage intéressant, qui a été bien reçu par un certain nombre d'États membres réformateurs:

« Il existe encore des défis dans la mise en œuvre des conventions relatives au contrôle des drogues qui devraient être ouvertement reconnus et discutés. De nombreux défis sont associés à des idées préconçues sur ce que prescrivent réellement les conventions, indiquant qu'il est nécessaire de sensibiliser les gouvernements sur le contenu et l'esprit des conventions.

Il est important de réaffirmer l'esprit originel des conventions, en se concentrant sur la santé. Les conventions ne sont pas destinées à mener une "guerre contre la drogue", mais à protéger la "santé et le bien-être de l'humanité". Elles ne peuvent pas être interprétées comme une justification –

⁵ Il convient de noter que, depuis sa nomination à l'ONUDC en 2010, M. Fedotov se doit encore de soutenir explicitement les mesures clés de réduction des risques telles que les programmes d'échange d'aiguilles et de seringues ou les traitements de substitution aux opiacés dans ses discours ou déclarations – ce qui a été perçu comme reflétant ses liens étroits avec le gouvernement russe, qui continue à s'opposer avec véhémence à ces mesures, en dépit des preuves mondialement disponibles

encore moins une obligation – pour un régime prohibitionniste, mais comme le fondement d'un système de contrôle des drogues où certaines substances psychoactives sont autorisées uniquement à des fins médicales et scientifiques, parce que, si elles sont utilisées sans les conseils et la supervision de médecins ou de professionnels de la santé, elles peuvent causer des dommages importants à la santé des personnes et à la société ».

Le document de 16 pages des Dispositions sur la politique des drogues soutient cette position. Il réexamine le contenu des trois conventions internationales sur les drogues, et conclut qu'elles n'engagent pas les gouvernements à mettre en œuvre un régime prohibitionniste. Au lieu de cela, le rapport affirme que les conventions prévoient des programmes de traitement de la dépendance et ne proscrivent ni les stratégies de réduction des risques (à condition qu'elles ne soient « pas menées de façon isolée ou comme une alternative à la réduction de la demande »), ni le traitement de substitution aux opiacés. Les conventions ne peuvent également pas être utilisées pour défendre les violations des droits humains, le traitement forcé ou la peine de mort.

Défis

Cependant, bien que le rapport des Contributions contient de nombreux messages positifs et d'importantes déclarations, il soulève aussi des questions et des préoccupations importantes:

- Il indique que «les recommandations formulées dans la Déclaration politique de 2009 restent valables aujourd'hui », bien que beaucoup des grands objectifs de cette Déclaration politique – comme d' « éliminer ou de réduire significativement » la consommation et l'offre en drogues, le blanchiment d'argent, et les risques sanitaires et sociaux liés à la drogue – sont clairement irréalistes et ne sont manifestement pas atteints.
- Il indique à tort que « le système de contrôle des drogues réduit la disponibilité de substances nocives et atténue les risques élevés associés à leur consommation », prétendant également qu'il « pousse leurs prix à la hausse » alors que des données récentes indiquent que les prix ont progressivement chuté.⁶
- Le rapport fait des revendications audacieuses concernant le marché mondial de cocaïne, qui aurait « rétréci au cours des cinq dernières années ». Le Rapport mondial sur les drogues de l'ONUDC pour 2013 est notamment plus circonspect et reconnaît que « les indicateurs disponibles ne reflètent pas encore pleinement l'ampleur de la demande et de l'approvisionnement mondial de cocaïne » et « des niveaux d'incertitude sont particulièrement prononcés ».⁷
- Le rapport associe aussi de manière fallacieuse les 0,2 millions de décès par an dus à la drogue avec les 2,3 millions de décès liés à l'alcool et 5,1 millions liés au tabac, l'argument étant que le contrôle international des drogues sauve des millions de vies, bien que ces taux ne peuvent être valablement comparés pour diverses raisons.
- Alors qu'il félicite les pays ayant adopté des approches de réduction des risques et réduit l'épidémie du sida, M. Fedotov ne va pas jusqu'au bout de l'argument: celui que les gouvernements qui refusent activement d'adopter de telles mesures abandonnent leur peuple et facilitent volontairement la propagation de ces épidémies.⁸

⁶ Voir, par exemple, <http://www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full.pdf%2Bhtml>

⁷ <http://idpc.net/fr/publications/2013/10/reponse-de-l-idpc-au-rapport-mondial-de-l-onudc-sur-les-drogues-pour-2013>

⁸ Voir note de bas de page numéro 5

- Le rapport est également vague sur les implications de programmes durables de développement alternatif. Ceux-ci exigent de nouvelles façons de mesurer les succès réalisés en mettant l'accent non pas sur les activités d'éradication, mais davantage sur l'impact des efforts mis en œuvre sur les indicateurs de développement humain. Comme l'a souligné l'ONUSD dans ses précédents documents, il s'agirait d'« améliorations dans l'éducation, la santé, l'emploi, l'environnement, les questions de genre, le renforcement des institutions et des capacités du gouvernement ».⁹

Malgré les bonnes intentions du document plus technique des Dispositions sur la politique des drogues, celui-ci contient certaines déclarations très problématiques, et n'est pas suffisamment exhaustif ou juridiquement assez rigoureux dans un certain nombre de domaines. Bien qu'il affirme que les conventions internationales sur les drogues favorisent l'accès aux substances contrôlées à des fins médicales, il ne parvient pas à reconnaître le fait que la disponibilité des médicaments à base d'opioïdes reste scandaleusement faible, voire inexistante dans la plupart des pays.¹⁰ De même, la section sur la réduction des risques ne mentionne pas la couverture effroyablement faible de ces actions à travers le monde.¹¹

Alors que techniquement les conventions ne présentent pas d'obstacles, il est clair qu'elles ne promeuvent pas assez cet élément clé. Le langage utilisé est donc problématique à travers tout le document – comme par exemple les références aux usagers de drogues comme étant des toxicomanes (« *addicts* » et des abuseurs de drogue « *abusers* »), des victimes d'« environnements malsains », et même des « esclaves de trafiquants de drogue ». Ce rapport met l'accent sur une vision de la dépendance à la drogue comme étant une maladie cérébrale, sans vraiment prendre en compte la façon dont ces politiques des drogues s'appliquent également aux personnes qui consomment des drogues sans risque de dépendance ou de problèmes de santé mentale. Controversé, le document rejette même le terme de traitement de substitution aux opiacés comme étant « trompeur et inefficace », en dépit du fait que ce langage soit reconnu par l'ONUSD et le reste du système de l'ONU.¹²

Les revendications que l'approche de « guerre contre la drogue », « n'est pas la vision des conventions » sont aussi fallacieuses. L'analyse des débats entourant l'adoption de chaque convention montre que de nombreux défenseurs des conventions désiraient ardemment que la consommation et l'offre en drogues soient pénalisées. En outre, la Convention de 1988 impose expressément que la possession, l'achat ou la production de drogues à des fins non médicales ou scientifiques soient une infraction pénale. Par ailleurs, la feuille de coca et le cannabis sont deux des principaux problèmes politiques pour lesquels les conventions offrent peu de flexibilité et qui ont été fondamentalement contestés. Ces deux substances sont omises dans des Dispositions sur la politique des drogues (comme l'est aussi la question des droits des peuples autochtones).

Bien que les deux documents de l'ONUSD soutiennent la réduction des peines pénales pour les infractions liées à la possession de drogues, ils sont loin de soutenir la dépénalisation (où les sanctions pénales sont tout simplement supprimées), la modification des conventions, ou la création de marchés réglementés, comme cela s'est produit pour le cannabis en Uruguay et dans les États américains de Washington et du Colorado, ainsi que pour de nouvelles substances psychoactives en Nouvelle-Zélande. Certaines de ces réformes se trouvent en dehors des conventions internationales sur les drogues telles qu'elles existent, mais elles découlent des efforts de gouvernements souverains pour gérer le marché de la drogue au sein de leurs territoires de manière plus efficace. L'ONUSD et l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) doivent participer positivement à ces développements.

⁹ http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-session57/UNODC_ED/V1388514e.pdf

¹⁰ http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/access_Contr_Med/en/

¹¹ <http://www.idurefgroup.unsw.edu.au/publications/hiv-prevention-treatment-and-care-services-for-people>

¹² Voir, par exemple, http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf

Conclusions et priorités futures

Pendant des décennies, le message de l'ONUDC sur la politique des drogues a été défensif et a cherché à protéger la répression, par le statu quo dicté par le maintien de l'ordre. Dans ce contexte, l'évolution de la rhétorique de l'organe sur la flexibilité et les politiques axées sur la santé est très positive. De même que l'a été la reconnaissance des « conséquences imprévues » de la politique des drogues par le précédent Directeur exécutif de l'ONUDC,¹³ les contributions de M. Fedotov ont le potentiel de faire avancer le débat à Vienne.

Cependant, ce débat nécessite une analyse juridique plus claire et des orientations normatives plus étendues qu'offrent actuellement les Dispositions sur la politique des drogues. L'ONUDC doit également articuler une stratégie afin de diffuser cette nouvelle approche aux États membres du monde entier, dans le but de moderniser les politiques nationales dans les pays qui considèrent encore que l'ONUDC attend d'eux qu'ils durcissent leurs lois et politiques. Enfin, l'ONUDC se doit de faire en sorte que les déclarations les plus progressistes ne soient pas compromises par les discussions, les résolutions et les documents de la CND, ni par l'OICS.¹⁴

Néanmoins, ces deux rapports formalisent un message important de l'ONUDC : les conventions internationales sur les drogues doivent être interprétées différemment afin d'appuyer une approche fondée sur la santé publique et les droits humains, plutôt que sur la pénalisation et la répression. Ceci est encore un signe que le débat sur la politique des drogues progresse, quoique lentement, à l'échelle internationale. L'IDPC s'en félicite, et nous espérons que ceci sera reflété par une discussion honnête et ouverte lors du Débat de haut niveau politique de la CND¹⁵ de cette année et de l'UNGASS sur les drogues en 2016.¹⁶

Le Consortium International sur les Politiques des Drogues (IDPC) est un réseau mondial d'ONG et de réseaux de professionnels spécialisés dans les questions relatives à la production, au trafic et à la consommation de drogues. L'IDPC promeut un débat ouvert et objectif sur l'efficacité, la direction et le contenu des politiques nationales et internationales relatives à la drogue, et soutient des politiques basées sur des preuves scientifiques solides et cherchant à réduire les dommages liés à la drogue. L'IDPC produit des documents d'information, diffuse les rapports de ses organisations membres et offre des conseils experts aux responsables politiques à travers le monde.

International Drug Policy Consortium
Fifth Floor, 124-128 City Road, London
EC1V 2NJ, Royaume-Uni

Tel: +44 (0) 20 7324 2975
Email: contact@idpc.net
Site internet: www.idpc.net

¹³ <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf>

¹⁴ L'organe indépendant créé pour aider à la mise en œuvre des conventions internationales sur les drogues et pour contrôler et renforcer l'application des conventions par les États membres, voir : <http://idpc.net/incb-watch>

¹⁵ <http://idpc.net/fr/incidence-politique/debat-de-haut-niveau-politique-des-nations-unies-en-matiere-de-drogues-mars-2014>

¹⁶ <http://idpc.net/fr/incidence-politique/session-extraordinaire-de-l-assemblee-generale-des-nations-unies-ungass-sur-la-drogue-de-2016>