COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES

RAPPORT

L'APPLICATION DES LOIS SUR LES DROGUES

VISER LES RESPONSABLES DU CRIME ORGANISÉ

COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES

LOUISE ARBOUR
Ancienne Haut-Commissaire aux droits de l'Homme, Canada

PAVEL BÉM
Ancien Maire de Prague, République Tchèque

RICHARD BRANSON
Entrepreneur, philantrope, fondateur du groupe Virgin, cofondateur de The Elders, Royaume-Uni

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Ancien Président du Brésil

MARIA CATTAUI
Ancienne Secrétaire générale de la Chambre de commerce internationale, Suisse

HELEN CLARK
Ancienne Première ministre de la Nouvelle-Zélande et ancienne Administratrice du PNUD

NICK CLEGG
Ancien Vice-Premier ministre du Royaume-Uni

RUTH DREIFUSS
Ancienne Présidente de la Confédération Suisse (Présidente)

MOHAMED ELBARADEI
Directeur Général Emérite de l'Agence internationale de l'énergie atomique, Égypte

GEOFF GALLOP
Ancien Premier ministre d'Australie-Occidentale

CÉSAR GAVIRIA
Ancien Président de la Colombie

ANAND GROVER
Ancien Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la santé, Inde

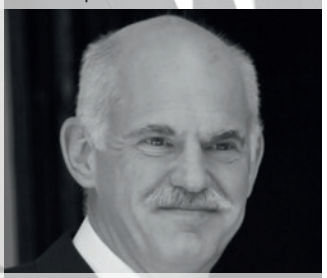
MICHEL KAZATCHKINE
Ancien Directeur exécutif du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, France

ALEKSANDER KWASNIEWSKI
Ancien Président de la Pologne

RICARDO LAGOS
Ancien Président du Chili

KGALEMA MOTLANTHE
Ancien Président de l'Afrique du Sud

OLUSEGUN OBASANJO
Ancien Président du Nigéria

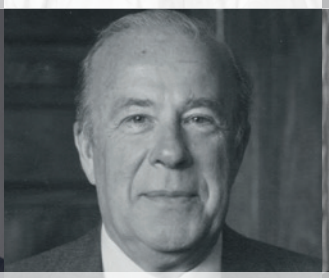


GEORGE PAPANDREOU
Ancien Premier ministre de la Grèce

JOSÉ RAMOS-HORTA
Ancien Président de Timor-Leste

JORGE SAMPAIO
Ancien Président du Portugal

JUAN MANUEL SANTOS
Ancien Président de la Colombie



GEORGE SHULTZ
Ancien Secrétaire d'État des États-Unis (Président honoraire)

JAVIER SOLANA
Ancien Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la politique de sécurité commune, Espagne

CASSAM UTEEM
Ancien Président de l'Île Maurice

MARIO VARGAS LLOSA
Écrivain et intellectuel, Pérou

ERNESTO ZEDILLO
Ancien Président du Mexique

GLOBALCOMMISSIONONDRUGS.ORG

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 4

Résumé 6

La prohibition des drogues alimente le crime organisé transnational 9
Approche répressive contre les acteurs non-violents du marché illicite 10
Incarcération due aux drogues : un terrain fertile pour le crime organisé 12
Militarisation de la riposte au trafic de drogues 12
Exploitation politique de la répression 13
Recommandation 13

Drogues, crime organisé et trafic – situation actuelle 15
Trafic de drogues, violence et gouvernance 15
Trafic de drogues et corruption : une relation symbiotique 16
Trafic de drogues et flux financiers illicites 17
Liens avec d'autres secteurs du crime organisé 17
Crypto-marchés et réseaux criminels : les marchés mondiaux des drogues en mutation 18
Recommandation 19

Vers de meilleures stratégies contre le crime organisé transational sur le marché des drogues illicites ... 21
Réorientation des politiques de maintien de l'ordre 21
Dépénalisation pour les personnes qui consomment des drogues : extraire cette population du débat sur le crime organisé 24
Stratégies de développement et réorientations institutionnelles spécifiques à la criminalité 24
Recommandation 25

Marchés légalement régulés: prévisions quant à la résilience des organisations criminelles 27
Incidence prévisible de la légalisation et de la régulation sur le crime organisé 27
Evolution du crime organisé dans les marchés régulés du cannabis : les faits 28
Persistance des marchés illégaux 29
Détournement et émergence de nouvelles opportunités criminelles 30
Justice sociale et marchés régulés du cannabis 31
Recommandation 31

Sortir du cloisonnement de la lutte internationale contre le crime organisé transnational 35
Recommandation 38

Témoignages 39

Références 44

AVANT-PROPOS

En 2009, un groupe de dix-sept personnalités d'Amérique latine réunies sous la direction de trois anciens chefs d'État (le Brésilien Fernando Henrique Cardoso, le Colombien César Gaviria et le Mexicain Ernesto Zedillo) appelait à une réforme fondamentale de la politique en matière de drogues. Ils créèrent alors la Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie avec l'objectif d'analyser les conséquences dramatiques pour les habitants de la région de la « guerre aux drogues », une guerre imposée par les États-Unis, eux-mêmes premier marché mondial des drogues illicites. La Commission a alerté le monde sur le fait que cette approche répressive des drogues affaiblissait les institutions démocratiques, renforçait la criminalité organisée, répandait la corruption et alimentait la violence entre organisations criminelles se disputant des territoires, ou entre organisations criminelles et forces de l'ordre. La « guerre aux drogues » était devenue une guerre contre les populations : les cultivateurs de coca y perdaient leurs terres, les consommateurs se trouvaient privés de services de santé, des individus étaient condamnés à de longues peines de prison – non sans répercussions sur leurs proches – et de simples passants se faisaient tuer ou blesser par des balles perdues lors d'affrontements liés aux drogues.

La Commission globale de politique en matière de drogues a été créée deux ans après la parution du rapport de la Commission latino-américaine, qui avait éveillé les gouvernements et l'opinion publique à la nécessité de repenser la politique en matière de drogues. La perspective strictement régionale des débuts s'est enrichie de l'expérience de dirigeants européens, confrontés à la fin du XXème siècle à un autre complexe de difficultés et d'échecs des politiques répressives en matière de drogues : la flambée de la consommation d'héroïne associée aux pics de transmission du VIH parmi les consommateurs par injection et la prolifération des overdoses. La mise en place de dispositifs de santé publique pour répondre à ces crises a constitué un pas important vers une réforme plus globale de la politique des drogues, fondée sur les connaissances et respectueuse des droits humains. Dans les mois et les années qui ont suivi la création de la Commission globale, des voix d'Afrique, d'Asie et du Pacifique s'y sont jointes – témoignant du fait que la production, le trafic et la consommation de drogues affectent le monde entier.

En dix ans à peine, des centaines de milliers d'individus sont morts, victimes collatérales de la prohibition. Ils représentent le coût d'une politique qui n'a fait qu'enrichir et renforcer les organisations criminelles, alimenter la corruption et le blanchiment d'argent et contribuer à l'augmentation du trafic, du nombre des routes et des réseaux qu'il emprunte, ainsi que du nombre d'États défaillants en partie contrôlés par la criminalité organisée. Nous, membres de la Commission globale de politique en matière de drogues, nous sommes donc engagés à élaborer une approche globale et cohérente des problèmes causés aux personnes et aux sociétés par les drogues et par l'échec des politiques antidrogues. Nous avons présenté cinq voies pour la réforme des politiques répressives et nocives actuelles et la mise en place d'un contrôle efficace des drogues ayant pour objectif que les populations soient en meilleure santé et plus inclusives. Chacune de ces voies a fait l'objet d'un rapport spécifique. Celui que vous tenez entre les mains conclut notre tour d'horizon des différentes facettes du contrôle des drogues en renouvelant l'appel que nous avons lancé à la communauté internationale et aux États à « *viser en priorité une réduction du pouvoir des organisations criminelles et de la violence et l'insécurité engendrées par la concurrence entre elles ainsi qu'avec l'État* ».

Depuis 2011, nous n'avons manqué aucune occasion de plaider – auprès de décideurs politiques de différents niveaux, dans les médias et avec nos rapports – pour la dépénalisation des personnes qui consomment des drogues et pour des alternatives à la punition des petits acteurs non-violents du marché illicite. Nous avons mis la même énergie à plaider pour le recentrage des efforts répressifs sur les acteurs les plus dangereux et les mieux protégés du marché illicite, ceux qui bénéficient directement de l'actuel paradigme prohibitionniste et qui échappent au système répressif grâce à leur accès aux ressources, au savoir et aux services juridiques. Si nous estimons la répression néfaste pour les faibles, nous n'en jugeons pas moins qu'il est nécessaire de se confronter aux organisations criminelles violentes et extrêmement lucratives qui dominent un marché illicite évalué à plusieurs milliards de dollars par an.

Le présent rapport livre notre analyse du trafic de drogues et de ses liens avec la criminalité organisée, à partir des connaissances actuelles et avec le renfort de spécialistes. Nous mettons en évidence l'incapacité des politiques actuelles à aborder les problèmes de fond qui alimentent la criminalité organisée comme la violence et affectent différentes populations. Nous évoquons les meilleures pratiques que l'on voit apparaître au sein des forces de l'ordre, fondées sur les connaissances et les enseignements des échecs du passé. Nous nous demandons ce que deviendront les activités criminelles dans un marché des drogues régulé, à partir des quelques données dont on dispose aujourd'hui. Enfin, nous abordons les carences que comporte l'organisation internationale du contrôle des drogues et de la prévention du crime, un système compartimenté, qui offre des opportunités de croissance aux organisations criminelles transnationales.

Ce dixième rapport de la Commission globale souligne donc la nécessité d'une riposte coordonnée à la dynamique de la criminalité organisée transnationale liée au marché des drogues. Il ne propose pas de solutions définitives, mais entend alimenter la réflexion et invite à faire le constat des nombreuses connexions existant entre le trafic de drogues et d'autres activités criminelles à l'heure où se mondialisent l'offre et de la demande illicites. Dans ces pages, nous engageons fermement les pays d'ouvrir un débat fondé sur les connaissances quant aux façons les plus efficaces de réduire la puissance des organisations criminelles transnationales, une puissance qui ne cessera de croître tant que les stratégies des forces de l'ordre demeureront fondées sur la pénalisation d'acteurs de bas niveau tels que les consommateurs.

Tel est le monde dans lequel nous vivons : un monde où un marché à demande constante est laissé aux mains d'intérêts criminels. Nous nous sentons le devoir de continuer à communiquer les données existantes et à émettre des propositions de réforme cohérentes. La coopération internationale doit aborder de façon plus globale le combat commun contre la corruption, le blanchiment d'argent et les organisations criminelles transnationales, qui, au-delà du marché des drogues, sont présentes dans bien d'autres activités illégales. Les pays ont besoin que leurs dirigeants trouvent de meilleurs modes de contrôle des drogues, de nouvelles façons de réduire le volume et la violence du marché des drogues illicites, de desserrer l'étreinte des organisations criminelles sur les populations vulnérables et discriminées, et de préserver la santé, la dignité, les droits fondamentaux et le bien-être de tous les citoyens, y compris ceux qui font le choix de consommer des drogues.

Ruth Dreifuss
Présidente de la Commission globale de politique en matière de drogues

RÉSUMÉ

Les marchés des drogues illégales constituent pour les organisations criminelles une immense source de pouvoir et de revenus. C'est un fait qui persiste malgré l'ampleur des moyens politiques, financiers, sociaux et militaires investis dans la « guerre mondiale contre la drogue » avec un coût humain élevé et tragique. Loin d'avoir réduit le marché des drogues, qui connaît au contraire une forte expansion dans le monde entier, aussi bien en termes d'échelle que de complexité, la répression pénale et l'offensive militaire n'ont fait qu'exacerber l'impact déjà considérable du crime organisé associé aux drogues, que ce soit sous la forme d'une généralisation de la violence dans certaines régions ou celle d'une corruption croissante, menaces pour la stabilité politique et économique.

Le débat international sur la politique des drogues reste pourtant marqué par de profondes divergences. Malgré l'engagement renouvelé en faveur de l'approche prohibitionniste qu'exprime la Déclaration ministérielle de 2019 de la Commission des stupéfiants des Nations unies, la prise de conscience que le régime actuel de contrôle des drogues est pernicieux, et qu'il faut privilégier des options telles que la dépénalisation de la consommation et de la possession pour usage personnel, grandit au sein du système de l'ONU. Un nombre croissant de pays adoptent des modèles de dépénalisation, alors que la régulation légale du cannabis à des fins récréatives deviennent une réalité dans divers territoires. D'autres, en revanche, prennent le chemin inverse et redoublent d'efforts pour éradiquer la consommation de drogues par des approches punitives préjudiciables à la santé et aux droits humains.

Dans ce contexte particulièrement polarisé, il est plus que jamais nécessaire que les États ouverts à la réforme plaident pour que l'on fasse au crime organisé et au trafic de drogues des ripostes basées sur les faits. Le présent rapport entend participer à cette démarche à partir des cinq voies pour des politiques efficaces en matière de drogues énoncées dans le rapport publié par la Commission en 2014. Ce programme en cinq volets s'accompagne de stratégies visant à garantir la santé et la sécurité des personnes qui consomment des drogues et affirme que le recentrage des ripostes répressives au trafic de drogues et au crime organisé est un élément essentiel de la réforme de la politique des drogues.

Le présent rapport montre que, contrairement à ses objectifs proclamés, la « guerre aux drogues » a alimenté et renforcé le crime organisé transnational. Des réponses plus efficaces aux organisations criminelles et au trafic de drogues sont possibles, qui mêlent des mesures répressives ciblées et proportionnées et des stratégies de développement visant les causes profondes de la crimnalité organisée. Elles peuvent être mises en œuvre alors même que les marchés demeurent illégaux. La régulation légale offre certes une occasion sans précédent d'arracher les marchés des drogues au contrôle des organisations criminelles, comme l'a exprimé la Commission globale l'an dernier, mais elle apporte son lot de nouvelles difficultés dans le combat contre le crime organisé. Nous explorerons ici les enseignements à tirer, aussi bien du contexte de la prohibition que de celui d'un marché régulé légalement.

La mise en œuvre de politiques des drogues plus progressistes a souvent été freinée par le régime de contrôle international, du fait d'une certaine incohérence régnant entre les entités de l'ONU et les organismes régionaux et du profond conservatisme du régime international. À ce titre, le présent rapport dresse le bilan du régime international de contrôle des drogues en matière de lutte contre le trafic et se demande comment améliorer la coordination à l'avenir, si la volonté politique venait à se manifester.

La Commission globale de politique en matière de drogues estime qu'une riposte aux organisations criminelles transnationales, efficace et qui ne menace pas le développement durable, les droits humains et le bien-être des populations, dépendra de la mise en œuvre urgente des mesures suivantes :

1 Les États doivent prendre acte des effets négatifs de la répression des drogues et reconnaître que la prohibition suscite les organisations criminelles et les renforce. Ces conclusions doivent être communiquées au public et alimenter le débat national pour entraîner l'adhésion à une réforme audacieuse de la politique en matière de drogues.

En focalisant les politiques répressives en matière de drogues sur les petits délinquants et les personnes qui en consomment, les États ont aggravé les problèmes de santé publique, provoqué des atteintes aux droits humains, engorgé les systèmes de justice et gaspillé de précieuses ressources qu'il aurait mieux valu affecter à la lutte contre les organisations criminelles. Dans certaines régions du monde, ces actions ont conduit à la militarisation de la société, au détriment de la sécurité, de la responsabilité et du contrôle de l'État sur les opérations menées contre la criminalité, de la « bonne » gouvernance et de la légitimité des pouvoirs publics. Ces lourdes conséquences de la prohibition, qui vont de l'affaiblissement du tissu social et des institutions publiques à la surpopulation carcérale, offrent aux organisations criminelles un terrain propice au développement de leurs activités, au recrutement d'individus privés d'alternatives et à la corruption des représentants des institutions.

2 Les États doivent analyser la nature transnationale et trans-sectorielle du crime organisé pour repenser et corriger l'actuelle approche focalisant exclusivement sur les interventions des services représsifs.

Le modèle traditionnel des marchés des drogues mais aussi la structure et le comportement des organisations criminelles sont en pleine mutation du fait de l'émergence des marchés en ligne, de la diversification des voies d'acheminement et des trafics, ainsi que d'une tendance croissante des organisations criminelles à opérer sur plusieurs marchés illicites à la fois. Les liens avec le terrorisme ne doivent pas être surestimés. Les États qui adoptent une méthode globale visant toutes les activités illégales, pas la seule répression des drogues, ont de meilleures chances de faire reculer la violence et le blanchiment d'argent et se prémunissent pour combattre le crime organisé dans les crypto-marchés émergents.

3 Contre le crime organisé, les États doivent mettre au point des stratégies de dissuasion ciblées et réalistes en visant les éléments les plus dangereux ou les plus prospères du marché illicite. Ils doivent aussi renforcer la coopération entre leurs propres services pour s'attaquer aux marchés illicites au sens large, pas seulement ceux des drogues, et développer une coordination transnationale efficace contre les groupes criminels transfrontaliers et le blanchiment d'argent international.

Aucune obligation sous le régime actuel de contrôle des drogues n'empêche de dépénaliser la consommation individuelle, d'établir la proportionnalité des peines et de mettre en place des alternatives pour les délits mineurs associés aux drogues.

4 Les États doivent envisager la régulation légale des drogues comme la voie responsable pour saper le crime organisé.

En s'inspirant des modèles de régulation légale du cannabis existants, les Etats doivent mettre en oeuvre, et de amnière progressive, leurs propres modèles de régulaion légale, en veillant à ce qu'ils ne produisent pas de nouvelles conséquences « involontaires » dont profiteraient les organisations criminelles. Les données factuelles sur les marchés régulés du cannabis ne cessent de croître et laissent entrevoir un recul progressif de la part de marché du commerce illégal. Il demeure toutefois difficile d'extrapoler les enseignements de ces marchés à d'autres contextes, auxquels correspondent d'autres défis. La résilience des organisations criminelles transnationales et leur hostilité au possible basculement de leur main d'œuvre vers des marchés légaux ne doivent pas être sous-estimées ; elles pouraient faire obstacle à la confiance que ces politiques publiques cherchent à installer entre les forces de l'ordre et les populations marginalisées. Le combat contre le crime organisé par la création de marchés légaux régulés doit impérativement prendre en compte ces questions plus générales de justice, de développement et d'inclusion sociales et économiques.

5 Les États membres de l'ONU doivent repenser l'organisation mondiale du régime de contrôle international des drogues afin d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé publique, de sécurité, de justice et d'impact sur les organisations criminelles transnationales.

Les ripostes internationales actuelles, cloisonnées et mal coordonnées, ne font qu'aggraver les difficultés existantes. Rien ne justifie que l'on traite les drogues à la CND dans une perspective essentiellement pénale. Seule une approche globale telle que celle recommandée dans le document « UN System common position on drug-related matters » (position commune de l'ONU sur les questions relatives aux drogues) pourra produire une riposte au crime organisé qui n'ajoute pas aux dommages existants. Les États membres de l'ONU doivent envisager de fusionner les Conventions de 1961 et 1971 en y ajoutant le contrôle des précurseurs et de mettre fin à la « Convention de l'ONU contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes » de 1988. Cela élargirait le mandat de la CCPCJ, qui deviendrait la commission compétente en matière de criminalité, et donnerait de la cohérence à la lutte contre les organisations criminelles.

L'équipe d'un patrouilleur de la Garde côtière américaine à bord d'un bateau Interceptor mène une opération d'interdiction maritime sur un vaisseau semi-submersible suspecté de transporter illégalement 7.5 tonnes de cocaïne dans l'océan est-pacifique, 31 août 2015. (Photo de la Garde côtière américaine).

LA PROHIBITION DES DROGUES ALIMENTE LE CRIME ORGANISÉ TRANSNATIONAL

Des moyens considérables sont investis chaque année dans la répression associée au contrôle des drogues. Selon certaines estimations, la facture annuelle mondiale dépasserait 100 milliards USD.[1] *Pourtant, dans certains cas, les méthodes répressives contre le trafic de drogue n'ont pas seulement été totalement inefficaces contre la nuée de dommages associés aux marchés criminels, elles ont porté atteinte à la responsabilité des pouvoirs publics, à la bonne gouvernance, aux droits humains, à la santé et au développement.*[2] *Le coût humain des politiques représsives antidrogues de par le monde a atteint des proportions tragiques, ainsi que l'ont signalé les neuf rapports que nous avons publiés depuis 2011. Le bilan de ces expériences et les enseignements à en tirer – selon certaines voix qui s'élèvent parmi les forces de l'ordre,*[3] *les Nations unies (ONU)*[4] *et la société civile – est une première étape nécessaire de la mise en place de cadres réglementaires plus progressifs.*

Selon la « théorie du changement » sur laquelle se fonde l'essentiel de la répression en matière de drogues, la restriction de la production et l'interception des voies d'acheminement du trafic doivent entraîner la hausse des prix et la réduction de la demande. Mais ce postulat de base ne résiste pas à l'examen.

Il n'existe aucun indice fiable démontrant que l'intensification de la répression fait augmenter les coûts pour le trafiquant de drogues.[5] Selon les estimations de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) portant sur la période 2007-2017, le prix au détail de l'héroïne en Europe a baissé de 13 %, celui de la cocaïne de 5 % et celui du MDMA de 8 %, malgré les efforts fournis pour faire reculer l'offre de drogues.[6] En outre, même en cas d'augmentation réelle, la demande des consommateurs s'est montrée très résiliente face à la hausse des prix.[7]

Les mesures prises pour éradiquer les cultures et couper les voies d'approvisionnement peuvent être un facteur contribuant au déplacement de l'activité vers d'autres régions – on parle d'« effet ballon » ou de déplacement géographique. Les profondes transformations de la production de drogues et des voies du trafic font intervenir de nouveaux acteurs dans les marchés des drogues et déplacent vers des populations jusqu'alors épargnées les dommages associés aux organisations criminelles, à la consommation de drogues et aux stratégies prohibitionnistes. Cela entraîne une profonde remise en question des objectifs centraux des méthodes prohibitionnistes fondées sur la répression.

APPROCHE RÉPRESSIVE CONTRE LES ACTEURS NON-VIOLENTS DU MARCHÉ ILLICITE

Dans de nombreux pays, les habituelles méthodes répressives visent à éliminer les marchés locaux de drogues par des stratégies de « tolérance zéro », qui ciblent indistinctement les petits revendeurs de rue et les personnes qui consomment des drogues.

L'inefficacité de telles mesures pour obtenir un rétrécissement durable des marchés des drogues a été établie. L'évaluation des coups de filet opérés par la police sur les marchés locaux au Royaume-Uni a constaté qu'ils créent un vide que s'empressent de combler les organisations criminelles aux stratégies commerciales plus expansionnistes et plus agressives.[8] À Rio de Janeiro, les incursions temporaires menées par l'armée dans les *favelas* sous contrôle des gangs afin de réduire les marchés des drogues ont installé des cycles de confrontation sans prévoir de stratégie pour un règlement global et durable.[9]

Mais les défauts de ces méthodes dépassent amplement le simple manque d'efficacité. Le fardeau de la répression antidrogue pèse principalement – et de très loin – sur les populations pauvres, les jeunes et bien souvent les groupes sociaux et ethniques défavorisés, alors que la consommation de drogues dans les populations aisées échappe à l'attention de la police.[10] L'inscription au casier judiciaire de délits mineurs commis sans violence ne fait qu'exclure un peu plus de la société et de l'économie légitime certaines populations souvent déjà stigmatisées et leur compliquer l'accès aux services de santé.[11] L'engorgement des tribunaux par des délits mineurs tels que la consommation ou la possession pour usage personnel, notamment de cannabis, prive de moyens les enquêtes plus complexes portant sur des crimes autrement plus graves.

La lutte contre les marchés des drogues est trop souvent entâchée d'affaires de corruption, de harcèlement policier et d'abus de pouvoir de l'État.[12] Cela ne constitue pas seulement une atteinte aux droits des populations et une mise en danger d'individus, c'est aussi contraire aux intérêts de la police car cela nuit à la récolte efficace de renseignements et à l'échange d'information entre la police et la population.[13]

Les stratégies inverses du « ciblage du sommet » ou des « barons » – qui visent à neutraliser les organisations criminelles en les privant de chef – ont eu des résultats mitigés. Dans des contextes marqués par le risque et l'impunité, ces stratégies ont été saluées parce qu'elles s'attaquaient à des acteurs puissants. Les opérations très médiatisées d'infiltration menées en 2013-2014 par les États-Unis en Guinée Bissau et au Liberia ont obtenu des preuves accablantes de corruption à grande échelle et d'implication de fonctionnaires dans le trafic de drogues.[14] Ces preuves pourraient s'avérer déterminantes pour susciter des pressions internationales et une réaction à la corruption et à l'impunité. Au Mexique, en revanche, le ciblage des barons a déclenché une violence inattendue, car les groupes privés de chef se sont divisés et lancés dans des guerres de pouvoir et de territoire.[15]

ENCADRÉ 1 Le ciblage des barons au Mexique

L'approche militarisée introduite par l'administration Calderón en 2006 a appliqué la stratégie de ciblage des « barons » avec le soutien des forces de l'ordre états-uniennes. Au départ, le marché des drogues au Mexique était dominé par cinq grandes organisations. Une fois que les chefs de ces organisations ont été tués ou arrêtés, de nouvelles factions se sont constituées autour des chefs restants, entraînant la création de dizaines de nouvelles organisations, plus petites, moins hiérarchiquement contrôlées et plus violentes.

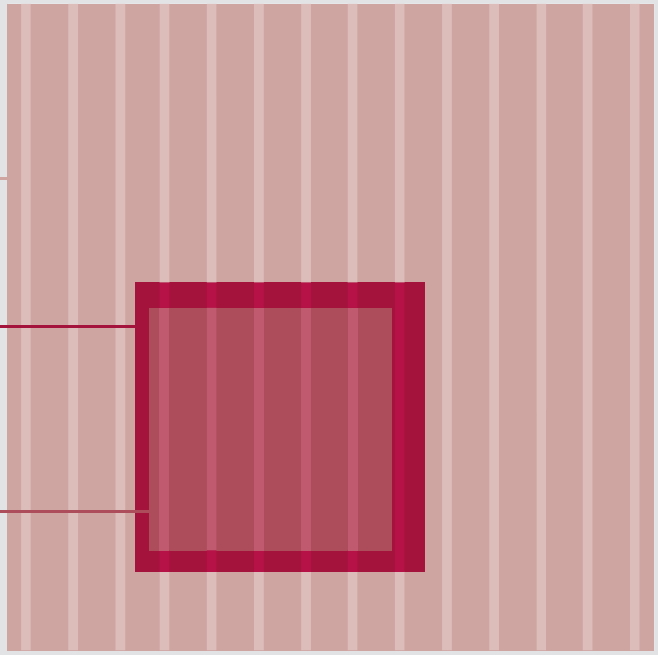
En 2010, le taux des homicides avait augmenté de 150 % par rapport au moment de l'introduction de la stratégie, en 2006.[16] Ce taux a atteint de nouveaux sommets en 2018, et on a estimé que 30 à 50 % des homicides étaient liés aux cartels.[17] Un lien direct peut être établi entre la stratégie de ciblage des barons et cette intensification de la violence, si forte qu'elle a entraîné un recul de l'espérance de vie dans le pays.[18] Les études ont démontré que la capture d'un baron dans un village entraînait une augmentation de 80 % du taux local d'homicides pendant au moins douze mois. Ces captures ont aussi entraîné l'augmentation significative du nombre d'homicides commis dans d'autres régions où la même organisation détenait des territoires, ce qui étaye l'idée que cette violence soit due au désordre et aux conflits internes.[19]

INCARCÉRATION DUE AUX DROGUES : UN TERRAIN FERTILE POUR LE CRIME ORGANISÉ

Les méthodes visant à contrôler les drogues ont souvent produit des résultats qui renforçaient les organisations criminelles et rendaient les marchés illicites plus instables et plus violents. Au premier rang de ces effets se trouve l'augmentation de la population carcérale mondiale. Selon les estimations de l'ONU pour 2017, 20 % des personnes en prison dans le monde purgent une peine pour un délit lié aux drogues, et 21% de celles-ci sont enfermées pour possession à des fins de consummation personnelle.[20] Loin de réduire les marchés des drogues, les systèmes carcéraux surpeuplés deviennent la base à partir de laquelle les acteurs continuent d'opérer et de recruter.[21]

Les systèmes pénitentiaires d'Amérique latine et des Caraïbes ont été décrits comme « des centres de recrutement et des incubateurs quasi idéaux de la criminalité »[22] car les organisations criminelles en sont venues à contrôler l'économie des drogues dans la prison, qui devient la base à partir de laquelle elles gèrent le trafic à l'extérieur. À São Paulo, c'est le système carcéral qui a enfanté le Primeiro Comando da Capital (PCC), l'organisation criminelle la plus nombreuse et la mieux organisée du Brésil.[23] De même, la surpopulation carcérale en Indonésie,[24] conséquence directe de la ligne dure adoptée contre les drogues par les autorités,[25] a créé des conditions d'existence inhumaines et donné lieu à l'effondrement de la gouvernance pénitentiaire et à l'apparition d'organisations de trafic de drogues basées en prison.[26]

Délits liés aux drogues et incarcération



Source Penal Reform International, Global Prison Trends 2018, et IDPC, Bilan : 10 ans de politiques des drogues

MILITARISATION DE LA RIPOSTE AU TRAFIC DE DROGUES

Dans des contextes d'extrême insécurité, certains États ont choisi de déployer l'armée aux côtés des forces de l'ordre ou à leur place – souvent à titre de « dernier recours » lorsque la police civile donne le sentiment d'avoir perdu son autorité ou cédé à la corruption. Mais le déploiement d'intervenants militaires, loin d'avoir un effet stabilisant, s'est avéré particulièrement dommageable, notamment sur de longues périodes.[27] Lorsqu'il dure trop longtemps, le recours à l'armée peut entraîner une dépendance coûteuse en finissant par supplanter la police civile et détourner les fonds publics qui lui sont alloués. Il n'en devient alors que plus difficile de remédier aux carences institutionnelles des forces de l'ordre qui avaient rendu nécessaire l'intervention de l'armée.[28]

La militarisation constitue à plusieurs égards une menace pour la responsabilité et la gouvernance de l'État. Les opérations militaires sont souvent moins strictement délimitées et supervisées que celles de la police,[29] et elles peuvent donner lieu à la corruption et l'extorsion. Des circuits d'écoulement d'armes de contrebande entre les forces de l'État et les organisations de trafic de drogues ont été signalés et documentés au Guatemala,[30] et on estime que 28 % du personnel militaire mexicain a déserté entre 2006 et 2012, souvent suite aux incitations des cartels.[31] Des militaires de haut rang ont aussi été impliqués dans la protection de voies d'acheminement des drogues en Afrique de l'Ouest, notamment en Guinée-Bissau.[32] Même les armées jouissant d'une forte image d'intégrité auprès de la population voient se dégrader leur réputation et leur légitimité au fil du temps si elles s'occupent trop longtemps du maintien de l'ordre dans la sphère civile.[33]

Dans certains cas, la riposte militaire au crime organisé a déclenché une « course aux armements » où les organisations criminelles se sont militarisées à outrance, contribuant à l'intensification des affrontements avec les forces de l'ordre et de la violence subie par l'ensemble de la population.[34] La militarisation du maintien de l'ordre s'est avérée préjudiciable pour la sécurité et constitue à présent un enjeu essentiel dans plusieurs conflits prolongés, notamment en Afghanistan, en Colombie et au Mali.

Soldats de l'armée colombienne procède à l'éradication des cultures de coca dans le village d'El Miedo, dans le département de Narino, Colombie. © EFE/Mauricio Castaneda, 25 août 2017.

EXPLOITATION POLITIQUE DE LA REPRESSION

En dépit des risques associés à la militarisation et aux méthodes prohibitionnistes, de nombreux États ont réaffirmé leur engagement à l'égard de la solution militaire et de la rhétorique de la « guerre aux drogues » dans sa version dure, notamment le Brésil,[35] les Philippines, et plus récemment l'Afrique du Sud, où l'on a envoyé pour la première fois l'armée combattre la violence des gangs dans les Cape Flats en juillet 2019.[36] Pour un dirigeant politique, jouer la carte de la « démonstration de force » et d'une apparente « intransigeance envers la criminalité » continue de s'avérer politiquement payant, du moins en termes rhétoriques, sans que cela soit aucunement étayé par les faits ou l'expérience du terrain. Aux objections pointant les échecs de l'approche répressive il est systématiquement répondu que celle-ci réclame en vérité qu'on y engage encore plus de moyens. Dans certains cas, le recours à la répression a entraîné une atteinte aux droits humains et l'érosion des règles constitutionnelles – des tendances qu'il sera difficile d'inverser.[37] L'action du président philippin Rodrigo Duterte est la démonstration vivante de ces dynamiques, la « guerre aux drogues » ayant entraîné une flambée de milliers d'exécutions extrajudiciaires, aussi bien par les forces publiques que par des milices de citoyens.[38]

Par la forte valeur symbolique et morale qu'elle véhicule, la question de la criminalité et du trafic de drogues peut facilement devenir un instrument de division sociale et de diabolisation de certaines populations. Les défenseurs des droits humains du monde entier signalent depuis des décennies certains cas où les stratégies antidrogue sont exploitées par les politiciens à d'autres fins pernicieuses, comme l'incitation à la discrimination[39] et le ciblage de mouvements sociaux ou de dissidents politiques.[40]

RECOMMANDATION

Les États doivent prendre acte des effets négatifs de la répression des drogues et reconnaître que la prohibition suscite les organisations criminelles et les renforce. Ces conclusions doivent être communiquées au public et alimenter le débat national pour entraîner l'adhésion à une réforme audacieuse de la politique en matière de drogues.

En focalisant les politiques répressives en matière de drogues sur les petits délinquants et les personnes qui en consomment, les États ont aggravé les problèmes de santé publique, provoqué des atteintes aux droits humains, engorgé les systèmes de justice et gaspillé de précieuses ressources qu'il aurait mieux valu affecter à la lutte contre les organisations criminelles. Dans certaines régions du monde, ces actions ont conduit à la militarisation de la société, au détriment de la sécurité, de la responsabilité et du contrôle de l'État sur les opérations menées contre la criminalité, de la « bonne » gouvernance et de la légitimité des pouvoirs publics. Ces lourdes conséquences de la prohibition, qui vont de l'affaiblissement du tissu social et des institutions publiques à la surpopulation carcérale, offrent aux organisations criminelles un terrain propice au développement de leurs activités, au recrutement d'individus privés d'alternatives et à la corruption des représentants des institutions.

Des policiers participent à une opération dans la favela de Rocinha à Rio de Janeiro, Brésil, 22 septembre 2017, après une fusillade entre gangs de trafiquants de drogues qui se battaient pour le contrôle du bidonville. © EFE/Marcelo Sayao 2017.

DROGUES, CRIME ORGANISÉ ET TRAFIC – SITUATION ACTUELLE

Le crime organisé a sapé la gouvernance, la légimité et la stabilité des pouvoirs publics, l'État de droit et les institutions démocratiques ; ce faisant, il a essaimé la violence. Il faut fonder les ripostes sur une meilleure connaissance de la structure des marchés illégaux, de l'usage que font les groupes criminels de la violence et la corruption, de la façon dont certains facteurs structurels de la gouvernance et des systèmes financiers mondiaux favorisent l'activité criminelle, du changement que connaissent actuellement ces dynamiques qui deviennent plus innovantes et de la possibilité d'atteindre des approches répressives basées sur les faits.

TRAFIC DE DROGUES, VIOLENCE ET GOUVERNANCE

Par leur incapacité à contenir le trafic de drogues, les méthodes actuelles se sont avérées désastreuses en termes de développement économique, social et environnemental ; elles n'ont guère servi qu'à renforcer les cycles de la pauvreté en intensifiant la violence, en rendant toute activité commerciale plus coûteuse et en détournant vers le maintien de l'ordre et la sécurité les fonds destinés à l'aide au développement économique et social.[41]

L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a établi que le crime organisé joue un rôle majeur dans l'incapacité des États à atteindre les objectifs de développement et qu'elle affecte indistinctement les États à revenu élevé et faible.[42] Les études indiquent que dans les contextes où le trafic de drogues est prévalent, les liens cycliques entre les inégalités et la corruption sont exacerbés.[43] On estime que certaines formes de crime organisé ont une incidence directe sur la capacité d'atteindre 15 % de tous les Objectifs de développement durable (ODD) et une incidence indirecte sur beaucoup d'autres.[44]

Le trafic de drogues suscite des niveaux de violence figurant parmi les plus élevés que l'on puisse imputer à toutes les formes de crime organisé transnational.[45] Les groupes criminels usent de la violence pour contrôler des territoires et des voies de trafic, mais aussi pour intimider les populations civiles et les autorités. C'est par la violence que se joue la concurrence entre les organisations et en leur sein, que l'on impose la discipline interne, que l'on repousse les menaces pesant sur l'organisation et que l'on exerce les représailles.[46]

En 2018, quarante-deux des cinquante villes aux plus forts taux d'homicides du monde se trouvaient en Amérique latine, et l'activité des réseaux criminels du trafic et du commerce de drogues en était un facteur sous-jacent significatif.[47] Dans d'autres villes figurant sur la liste, comme celle de Baltimore, aux États-Unis, la violence associée aux drogues est aussi le premier facteur du taux d'homicide.[48] La violence associée aux drogues a pris des proportions comparables au Cap, en Afrique du Sud, dans les quartiers occupés par des gangs, où le taux d'homicide a atteint 108/100 000 en 2018, une tendance encore à la hausse en 2019.[49]

Les organisations trafiquantes de drogues et les groupes criminels prospèrent partout où les institutions publiques sont faibles, absentes ou abusives. Dans des contextes d'insécurité extrême, les violations des droits humains, la corruption et la défaillance de l'État a brouillé les frontières entre les acteurs criminels, les groupes armés non étatiques et les forces de l'ordre. Les groupes criminels peuvent alors combler le « vide de gouvernance » laissé par l'État et fournir de meilleurs moyens de subsistance aux populations locales tout en garantissant l'ordre. Le régime criminel commence parfois par la protection des communautés contre les actes punitifs ou les atteintes aux personnes commis par les intervenants officiels et les forces de l'ordre.[50] Les groupes criminels impliqués dans les marchés des drogues des *favelas* du Brésil, par exemple, ont exploité l'inefficacité de l'État et la pauvreté pour monopoliser le contrôle territorial. Les populations locales finissent par s'en remettre plus volontiers aux acteurs criminels qu'aux pouvoirs publics pour ce qui concerne l'aide matérielle, l'arbitrage des conflits et la protection.[51] Dans ces contextes, l'économie illicite fait bonne figure parmi les rares options dont disposent les membres des populations affectées pour assurer leur subsistance et se prémunir contre la violence et l'extorsion.[52] La participation aux marchés des drogues peut être à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté.

TRAFIC DE DROGUES ET CORRUPTION : UNE RELATION SYMBIOTIQUE

La corruption des acteurs de l'État, l'infiltration des institutions publiques et la déstabilisation des processus démocratiques sont des facteurs essentiels de facilitation de la circulation des drogues. Les liens avec des fonctionnaires corrompus permettent aux organisations criminelles de mener leurs affaires en toute impunité, en garantissant par exemple que le transport des cargaisons s'effectuera sans contrôle ni interception, avec un accès aux infrastructures et sans risque de poursuites.[53]

Les groupes mafieux italiens tels que la 'Ndrangheta conservent une position dominante en Europe sur les marchés des drogues ainsi que sur un éventail d'activités illicites supposant la corruption de secteurs d'activité licites.[54] On a aussi signalé sur la « route du Sud » le long des côtes d'Afrique de l'Est, des cas de liens entre le parti politique au pouvoir au Mozambique et les organisations de trafiquants de drogues, ainsi qu'entre des groupes criminels et des personnalités politiques de premier plan au Kenya.[55]

Les organisations de trafiquants de drogues s'efforcent de corrompre et de subvertir les processus démocratiques, notamment électoraux, pour affaiblir les institutions, dissuader les candidats susceptibles de menacer leurs intérêts et placer des acteurs corrompus et criminels au gouvernement. La violence inédite observée lors de la campagne électorale de 2018 au Mexique[56] en a été l'éclatante démonstration :[57] 133 candidats ont été assassinés,[58] ce qui a incité beaucoup d'autres à renoncer par intimidation, et plusieurs assassinats ciblés de journalistes ont cherché à museler la presse.

Manifestation contre la corruption à St Petersbourg, Russie. © Alexei Kouprianov/Wikipedia Commons 2017.

TRAFIC DE DROGUES ET FLUX FINANCIERS ILLICITES

S'il est difficile de mesurer précisément les flux financiers illicites,[59] les estimations de l'ONU laissent entendre que beaucoup plus de la moitié des bénéfices bruts des marchés des drogues sont blanchis à travers les systèmes financiers mondiaux ; malgré les règlementations contre le blanchiment et les régimes de conformité, les taux de récupération sont extrêmement bas.[60] Selon les estimations d'Europol plus de 99 % de tous les revenus des drogues blanchis en Europe ne sont jamais saisis par les autorités.[61]

Les transferts et le blanchiment de l'argent illicite étant si faciles, les criminels peuvent profiter en toute impunité de leur participation à l'économie illicite.[70] Les mécanismes par lesquels les revenus du trafic de drogues sont blanchis dans le système financier légal vont de la contrebande de devises en vrac au blanchiment de l'argent dans les transactions commerciales en passant par l'utilisation des canaux financiers informels et non-régulés.[71] De grands organismes internationaux ont constaté une augmentation de l'utilisation de cryptomonnaies, pas seulement en tant que devise de choix sur les marchés de drogues en ligne, mais aussi en tant que véhicule de blanchiment,[72] ainsi qu'une tendance à la sous-traitance du blanchiment par les organisations criminelles auprès d'intervenants extérieurs.[73]

Le blanchiment des revenus générés par le trafic de drogues et le crime organisé sont facilités par le manque de transparence du système financier mondial, notamment par l'utilisation de territoires offshore et de sociétés-écran anonymes.[74] Les États ont aussi fait part de leur inquiétude à l'égard du fait que les efforts et les initiatives de la communauté internationale pour accroître la transparence n'ont pas été suivis d'application concrète dans certains territoires à haut risque.[75] De même, de grandes institutions financières ont vu révélée leur complicité dans le blanchiment d'argent lié au trafic de drogues.[76]

ENCADRÉ 2 Trafic de drogues et terrorisme : un lien surestimé

Beaucoup de choses ont été affirmées concernent l'implication de groupes terroristes dans les marchés des drogues et la notion de « narco terrorisme ». Le rôle des groupes terroristes et des milices dans le contrôle et la taxation des marchés des drogues en Asie centrale, notamment en Afghanistan,[62] la participation des acteurs du conflit à l'acheminement de drogues à travers la Libye vers les marchés européens,[63] et les dynamiques en jeu dans d'autres contextes tels que la Syrie et la Colombie ont été abondamment traités.[64] Pourtant, le qualificatif « narco-terroriste » regroupe parfois à tort des phénomènes très distincts et son emploi empêche de bien comprendre la dynamique complexe et changeante de situations de conflit versatiles.[65] Les organisations criminelles et terroristes opèrent souvent dans les mêmes contextes d'insécurité, d'absence de l'État, de précarité économique et de tensions intercommunautaires, mais cela n'équivaut pas automatiquement à du « narco-terrorisme ».[66]

L'analyse du conflit en cours au nord du Mali illustre bien ce risque d'amalgame.[67] Les conflits opposant des groupes de trafiquants dans la région contribuent à la violence et à l'instabilité générales, de même que les vastes quantités d'armes qui circulent du fait des rébellions armées ont permis aux groupes de trafiquants de se militariser et de se lancer dans des accrochages violents. Cela exacerbe les tensions intercommunautaires et retarde la mise en œuvre d'accords de paix. Mais il demeure que les liens entre trafiquants et djihadistes ont « souvent été surévalués », au point que certains n'hésitent pas à qualifier le lien entre criminels et terroristes de « mythe ».[68] Les réseaux terroristes au Mali ne jouent qu'un rôle mineur dans le commerce de drogues.[69] On voit bien émerger ici et là certains liens et alliances entre groupes de trafiquants et groupes militants, au gré des opportunités, mais ils changent constamment.

LIENS AVEC D'AUTRES SECTEURS DU CRIME ORGANISÉ

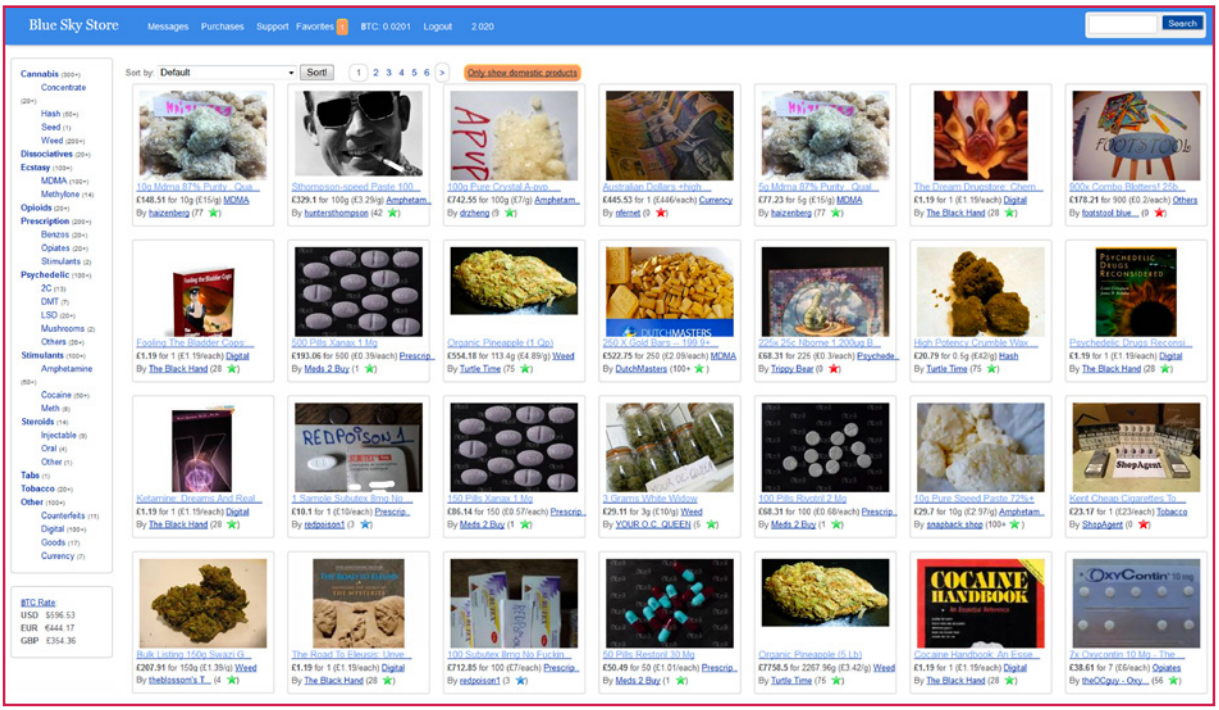
Les organisations criminelles trafiquantes de drogues sont régulièrement associées à d'autres types de crimes, notamment le trafic et la traite de personnes, le trafic d'armes, les délits environnementaux, l'extorsion et l'enlèvement contre rançon, la fraude et le blanchiment d'argent, pour n'en citer que quelques-uns.[77] Les études suggèrent que les groupes criminels modernes se diversifient de plus en plus. En 2017, 45 % des groupes criminels actifs en Europe ont été recensés comme intervenant sur plusieurs marchés illicites, contre seulement 33 % en 2013. Parmi les groupes actifs en 2017, un bon tiers se consacrait en premier lieu au trafic de drogues.[78] Les réseaux criminels turcs comme albanais opérant dans toute l'Europe ont été décrits comme des groupes poly-criminels agissant dans plusieurs domaines illicites, notamment d'importantes opérations de trafic de drogues (héroïne, cannabis et drogues de synthèse), le trafic de personnes et la violence extrême à des fins d'intimidation.[79]

De même, la diversification des organisations criminelles en Amérique latine a été signalée comme un bouleversement majeur dans le paysage contemporain du crime, les groupes s'impliquant dorénavant dans des marchés très divers,[80] notamment l'influence illicite dans les opérations minières par l'extorsion et le racket.[81]

CRYPTO-MARCHÉS ET RÉSEAUX CRIMINELS : LES MARCHÉS MONDIAUX DES DROGUES EN MUTATION

Dans le monde, les types de drogues ainsi que les voies de production, de trafic et de consommation, se diversifient rapidement.[82] La distinction longtemps en vigueur pour certaines drogues entre région « consommatrice », « de transit » ou « productrice » se brouille, parce que la consommation augmente dans d'anciennes régions de transit et qu'on voit apparaître de nouvelles substances psychoactives dont la production n'est pas géographiquement localisée. La fluidité des marchés des drogues s'inscrit au sein de changements plus généraux observés dans la structure des organisations criminelles, en tant que réseaux horizontaux moins structurés d'acteurs interconnectés et capables d'agir de façon indépendante et à travers les frontières, une formule désormais plus répandue que la traditionnelle « famille » mafieuse hiérarchisée.[83]

Cette évolution est rendue possible par les marchés en ligne et les formes sécurisées de communication. Les marchés en ligne (aussi bien le darknet que l'open web) permettent la distribution des drogues et d'autres marchandises dans les localités et à des groupes de clients jusqu'ici inconnus - et ce plus facilement que sur les marchés physiques (qui tendent à rester réservés aux associés connus). Cela réduit également les risques associés au commerce illicite tout en accroissant la confiance.[84] Des consommateurs témoignent qu'ils ont été attirés par les marchés en ligne parce que ceux-ci offrent une meilleure sécurité, des produits de meilleure qualité et une livraison plus simple et plus rapide.[85] L'achat de drogues en ligne réduit en outre le risque de violence physique lors de la transaction.[86] Certains services tels que les mécanismes de paiements ou les commentaires des clients et la notation des vendeurs contribuent à protéger le consomateur en ligne.[87] Le marché en ligne permet aussi au vendeur et au client d'investir de nouveaux domaines avec une fluidité impossible dans le monde physique.



Capture d'écran d'un site de vente de drogues en ligne sur le darknet. © Contraband Collection / Alamy Stock Photo.

Les drogues se taillent constamment la part du lion dans les listes des marchés du darknet, loin devant toutes les autres formes de commerce illicite. En 2016, l'étude de huit grand sites de cryptomarché alors en activité a constaté que 57 % des listes proposaient des drogues prohibées.[88] L'écosystème pénal en ligne est changeant, adaptable et résilient. Trois grands marchés – AlphaBay, Hansa et le Russian Anonymous Marketplace (RAMP) – qui, selon les estimations, représentaient ensemble 87 % de toute l'activité du marché du *darknet*, ont été fermés en 2017 par les forces de l'ordre.[89] Mais les conséquences de ces interventions demeurent incertaines : Europol suggère que la baisse du volume des transactions en bitcoins sur les marchés du darknet qui s'en est suivie est révélatrice d'un impact réel sur l'activité du marché, mais dans les enquêtes menées auprès des utilisateurs des cryptomarchés, seul très peu de participants ont déclaré que ces fermetures par les autorités les avaient fait renoncer à leur activité.[90]

RECOMMANDATION

Les États doivent analyser la nature transnationale et trans-sectorielle du crime organisé pour repenser et corriger l'actuelle approche focalisant exclusivement sur les interventions des services représsifs.

Le modèle traditionnel des marchés des drogues mais aussi la structure et le comportement des organisations criminelles sont en pleine mutation du fait de l'émergence des marchés en ligne, de la diversification des voies d'acheminement et des trafics, ainsi que d'une tendance croissante des organisations criminelles à opérer sur plusieurs marchés illicites à la fois. Les liens avec le terrorisme ne doivent pas être surestimés. Les États qui adoptent une méthode globale visant toutes les activités illégales, pas la seule répression des drogues, ont de meilleures chances de faire reculer la violence et le blanchiment d'argent et se prémunissent pour combattre le crime organisé dans les crypto-marchés émergents.

Une Russe de 26 ans risque la peine de mort pour avoir prétendument tenté d'introduire de la métamphétamine sur l'île de Bali, Indonésie.
© AFP Photo/Sunny Tumbelaka 2014.

VERS DE MEILLEURES STRATÉGIES CONTRE LE CRIME ORGANISÉ TRANSATIONAL SUR LE MARCHÉ DES DROGUES ILLICITES

Les États qui souhaitent améliorer le résultat d'application des lois sur les drogues disposent, y compris dans le cadre prohibitionniste, d'options susceptibles d'atténuer les dommages les plus criants et de ne cibler que les éléments les plus néfastes du marché illégal. Certains États font déjà usage à l'égard du trafic de drogues de cette « trousse à outils » plus fournie, dans le cadre d'un ensemble intégré de ripostes.

RÉORIENTATION DES POLITIQUES DE MAINTIEN DE L'ORDRE

Les données sont formelles : en matière de drogues, les méthodes du maintien de l'ordre fondées sur la pénalisation et la dissuasion générales, qui visent à réduire la demande en faisant augmenter le prix des drogues et en harcelant les petits acteurs et les consommateurs, sont inefficaces, préjudiciables et inadaptées aux défis des marchés actuels. Ainsi que nous l'avons affirmé dans nos précédents rapports, l'imposition du droit en matière de drogues doit renoncer à l'objectif de leur suppression et de leur élimination, au profit de celui de leur gestion, et de l'atténuation de leurs effets les plus pernicieux, notamment la violence.[91]

Le monde ne comptant qu'un nombre relativement faible de marchés de drogues caractérisés par un niveau de violence et de désordre comparable à celui que l'on trouve dans les contextes les plus désastreux, des interventions sont possibles pour modifier la dynamique du marché.

Toute une gamme de stratégies policières a été élaborée afin de faire un usage plus stratégique du personnel et des ressources disponibles et ramener ces dynamiques à un statu quo plus pacifique. Au premier rang de ces méthodes se trouvent notamment les stratégies de dissuasion et de ciblage sélectif, en lieu et place de la répression généralisée de l'État (susceptible de provoquer une réaction violente des délinquants), selon une approche où les actes répressifs sont soumis à conditions, offrant à l'individu ou au groupe délinquant l'occasion d'adopter un comportement moins nocif.[92]

Ces méthodes consistent notamment à focaliser des ressources policières limitées sur les organisations criminelles les plus violentes et les plus perturbatrices ou sur les secteurs les plus vulnérables. L'objectif principal est de réduire leur recours à la violence et de transformer les schémas de comportement. Cela peut consister, par exemple, à encourager les organisations criminelles à éloigner leurs travailleurs des marchés de drogues ouverts[93] ou à les maintenir à distance des lieux sensibles tels que les écoles, les centres de traitement et les quartiers résidentiels.[94] Une approche plus stratégique, plus ciblée du maintien de l'ordre au niveau de la rue libèrerait aussi des moyens et du personnel policiers pour rendre plus efficaces les enquêtes portant sur les auteurs de délits plus graves et les organisations criminelles.

Ces stratégies sont cohérentes avec la réorientation plus générale du travail policier vers des stratégies axées sur la résolution de problèmes et les communautés.[95] Elles demandent une approche des opérations proactive et analytique, fondée sur le renseignement et la connaissance des aspects socioéconomiques du milieu affecté par la criminalité. Ceci permettrait d'analyser les chaînes de trafic, en repérant les points où le plus de conséquences négatives sont provoquées et où les interventions seraient le plus efficaces.

Une telle réorientation des stratégies policières ne se fera pas sans difficultés. Le travail analytique requis pour sa mise en œuvre et le choix des groupes à cibler dans le contexte d'un renseignement fragmentaire constituent pour les forces de l'ordre un défi de taille. Comme pour les méthodes habituelles, les retombées possibles du ciblage de certains acteurs demeureront incertaines. Des analystes ont souligné que la base de connaissances de ces stratégies est encore en cours de constitution et qu'il est nécessaire de développer un corpus d'évaluation et de recherche plus rigoureux.

L'approche du trafic de drogues doit toujours dépendre du contexte, des besoins locaux et des ressources disponibles.[96] Il a été signalé que la plupart des études de cas mettant en œuvre des stratégies axées sur les renseignements, la dissuasion focalisée et le travail policier au sein des communautés ont été élaborées dans l'hémisphère nord et qu'elles s'adaptent mal à d'autres contextes.[97] Toutefois, depuis quelques années, la tendance à la réorientation des stratégies en matière de drogues survenant en grande mesure en Amérique latine[98] et en Afrique, la base de connaissances est en train de se développer.[99] On s'est aussi inquiété du fait que l'émergence de nouvelles techniques de « prévision policière » – qui exploitent par exemple une palette plus sophistiquée de données et l'intelligence artificielle – risque de pérenniser les perceptions et le profilage de zones et de populations particulières et par conséquent de piéger ces populations dans un cycle fixe de répression ciblée.[100]

ENCADRÉ 3 Les Unités de police de pacification de Rio de Janeiro

On trouve un exemple clair des opportunités et des difficultés de la mise en œuvre d'une approche policière fondée sur les communautés dans la création d'Unités de police de pacification à Rio de Janeiro pour contrecarrer la violence et les groupes criminels associés aux drogues. Conçues pour sortir des cycles habituels de contre-insurrection suivie de retrait dans les *favelas* contrôlées par les organisations criminelles, ces unités avaient pour objectif de reprendre le contrôle des territoires et de réduire la violence, leur action s'accompagnant de programmes sociaux visant à améliorer les débouchés économiques dans ces quartiers.[101] On a dit de cette méthode qu'elle tenait davantage du maintien de la paix que de la répression.[102]

Introduite en 2008, l'initiative a été marquée les premières années dans les quartiers concernés par un net recul des homicides et des crimes contre la propriété, ainsi qu'une hausse de l'activité et du développement économiques.[103] Mais ces dernières années ont été marquées par un regain de la violence, des cas de corruption et de brutalité policière, ainsi que par la détérioration des stratégies de police de proximité et la timidité de la mise en œuvre des programmes sociaux afférents.[104] Si ces programmes restent perçus comme un pas important vers un changement de paradigme dans la réponse policière au paysage de la criminalité à Rio,[105] les problèmes auxquels ils se heurtent témoignent bien des difficultés que suppose la mise en œuvre de méthodes policières ciblées et durablement axées sur les populations.

De façon plus générale, la mise en œuvre d'une approche stratégique et fondée sur le renseignement pose problème aux organismes en manque de moyens et de capacité.[106] En l'absence d'expertise, de matériel spécialisé, d'échange des informations entre services concernés et de légitimité des acteurs du maintien de l'ordre au sein des populations, la possibilité de rassembler les informations nécessaires pour connaître la dynamique du trafic de drogues dans leur secteur, analyser et intervenir avec efficacité sur les acteurs les plus perturbateurs, se trouve compromise. Concernant les réseaux transnationaux de trafic de drogues, les difficultés de la coopération entre les organismes policiers aux échelons national et international sont plus nettes encore.[107] Dans le même temps, l'évolution vers une approche policière plus stratégique et plus ciblée comprend l'utilisation plus efficace de ces moyens limités en s'efforçant de leur donner une incidence maximale.

Ces préoccupations illustrent la nécessité d'inscrire l'ordre public dans une stratégie plus générale de développement qui soutienne et développe les institutions du maintien de l'ordre et renforce la coopération entre acteurs nationaux.

ENCADRÉ 4 Collecte de données sur les marchés de drogues illégales

La révision des objectifs des forces de l'ordre est intimement liée aux débats en cours sur les références à l'aune desquelles il convient de mesurer le crime organisé et le travail policier, car ce sont les données et les indicateurs récoltés sur les marchés illégaux qui déterminent les politiques et les interventions dans le monde réel.

Ainsi que le PNUD l'a expliqué en 2015, le fait de juger de la réussite au nombre des arrestations et des saisies créée pour les forces de l'ordre une incitation perverse à adopter des stratégies produisant des arrestations rapides et faciles, et les encourage même parfois à se livrer à des violences ou à d'autres types d'exactions pour atteindre ces objectifs.[108] En outre, cela ne donne que peu d'informations sur l'incidence des organisations criminelles, ou sur les moteurs du crime organisé et ses liens avec la violence et l'insécurité.[109] Divers autres cadres de référence, englobant l'incidence des politiques de contrôle des drogues sur les droits humains, la sécurité et le développement, ont été proposés,[110] accompagnés d'appels à un programme de recherche plus complet qui étudie les conséquences pour le crime organisé de différentes stratégies de maintien de l'ordre en matière de drogues.[111]

DÉPÉNALISATION POUR LES PERSONNES QUI CONSOMMENT DES DROGUES : EXTRAIRE CETTE POPULATION DU DÉBAT SUR LE CRIME ORGANISÉ

La dépénalisation des délits liés aux drogues est généralement conçue comme la suppression des sanctions pénales pour la possession à des fins de consommation personnelle. Elle peut comporter des sanctions administratives – telles que des amendes et le renvoi à des programmes de traitement – mais aussi l'absence totale de peine. Les délits d'un niveau plus élevé, comme le trafic, demeurent passibles de sanction pénale et la dépénalisation ne crée pas un marché régulé des dogues. La dépénalisation est pour les pouvoirs publics l'occasion de délester un système pénal saturé de délits mineurs sans violence, permettant du coup aux forces de l'ordre et aux autorités judiciaires de concentrer leurs moyens sur les acteurs violents du crime organisé. La dernière décennie a vu un nombre sans précédent de pays adopter un modèle de dépénalisation, soit pour toutes les drogues, soit spécifiquement pour le cannabis.[112]

Le Portugal a dépénalisé la possession de toutes les drogues à des fins d'usage personnel en 2001. La part de la population incarcérée pour des délits liés aux drogues est passée de 44 % en 1999 à moins de 21 % en 2012.[113] Selon les analyses effectuées, l'activité policière relative à la détection des infractions relatives aux drogues a été moins coûteuse parmi les secteurs de la police non-spécialisés entre 1999 et 2012, mais elle l'a été davantage dans le cas des forces spécialisées dans les délits majeurs relatifs aux drogues, ce qui laisse entrevoir une réorientation des moyens vers les organisations criminelles les plus perturbatrices sur le marché. Les témoignages recueillis auprès de policiers font état d'une amélioration des rapports entre les autorités et les personnes qui consomment des drogues ou celles impliquées dans des activités illicites de bas niveau, facilitant la récolte de renseignements et le ciblage des organisations trafiquantes à plus grande échelle.[114] Les données prêtent à penser que la dépénalisation de la possession de drogues en République tchèque, survenue en 2009 à la suite d'une évaluation en profondeur des répercussions et du coût des sanctions pénales, a aussi eu une incidence positive sur la santé des consommateurs.[115]

Ainsi que nous l'avons précédemment avancé,[116] les alternatives à l'incarceration ne doivent pas seulement s'appliquer à la consommation et la possession à des fins de consommation personnelle (qui ne devraient être passibles d'aucune sanction pénale, administrative ou civile), mais inclure plus largement les acteurs mineurs du commerce des drogues.

Femmes incarcérées dans une cellule commune de la prison d'Angeles District aux Philippines.
© Friedrich Stark/Alamy Stock Photo

STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ET RÉORIENTATIONS INSTITUTIONNELLES SPÉCIFIQUES À LA CRIMINALITÉ

Certaines stratégies de développement visent à saper tout facteur propice au crime organisé, comme la légitimité et le soutien que trouvent les groupes criminels parmi les populations ou la possibilité pour les délinquants d'intervenir dans l'économie et les institutions sans se faire repérer.[117] Les actions menées en faveur de l'intégrité financière, les stratégies anticorruption et l'appui à la fonction de surveillance de la société civile des activités des pouvoirs publics comme de celles des organisations criminelles sont importants.

Le flux de bénéfices que génèrent les marchés des drogues à travers le système financier légal est l'illustration d'un problème systémique considérable, où les malfaiteurs profitent des carences en matière de surveillance et d'échange d'informations pour blanchir leur argent en toute impunité.[118] La réforme des jurisdictions pratiquant le secret bancaire et l'introduction de lois sur la transparence de la propriété effective mettrait fin à l'impunité et au défaut de surveillance.[119] Tout un éventail d'organismes intergouvernementaux et régionaux soutiennent les pays partenaires dans le renforcement des lois et des stratégies anti-blanchiment et dans la création d'unités de renseignement financier, tout en facilitant les évaluations mutuelles parmi les États.[120]

D'autres interventions cherchent à rompre le lien entre le monde politique, les institutions publiques et le crime organisé. La création et l'habilitation d'organismes anticorruption, certes essentielles, ne sont pas efficaces à elles seules et réclament le renfort d'institutions publiques et d'organismes de surveillance spécialisés.[121] Ces institutions voient leur tâche se compliquer aussitôt que manquent le soutien politique, les ressources et les cadres législatifs nécessaires, et lorsqu'elles sont susceptibles d'être détournées pour cibler des opposants politiques. Le manque de transparence des systèmes de financement des partis politiques et des campagnes électorales sont une véritable aubaine pour les organisations criminelles désireuses d'influencer le processus démocratique.[122]

La société civile et une presse libre peuvent offrir une surveillance et une critique indépendantes.[129] Le journalisme d'investigation est l'une des premières sources de sensibilisation et de détection de nouveaux cas de corruption.[130] Les États peuvent entreprendre certaines actions législatives concrètes pour faciliter cette supervision civile.[131] La protection des lanceurs d'alerte[132] et l'adoption de textes de loi autorisant les demandes d'accès à l'information munissent les jounalistes des outils et de la protection nécessaires à leur travail d'investigation.

ENCADRÉ 5 Le combat contre le crime organisé en tant que stratégie du développement

La réflexion et les pratiques qui considèrent les marchés des drogues comme un problème de développement ont fait ces dernières années des progrès considérables. Au début certaines voix au sein de la communauté du développement se sont inquiétées d'une « priorité sécuritaire » du développement et d'une dérive par rapport aux objectifs centraux du programme international en matière de développement,[123] ainsi qu'en témoigne l'inclusion de l'Objectif 16.4 parmi les ODD et l'intégration du développement alternatif au premier plan du document final de l'UNGASS en 2016, un nouveau consensus émerge autour du fait que les moteurs et les facilitateurs du crime organisé, de la production et du trafic de drogues – la pauvreté, les inégalités, le manque d'accès à une gouvernance et une justice efficaces – sont au cœur du développement mondial et du renforcement des institutions.

Certaines agences de développement ont entrepris d'inscrire une « vulnérabilité au crime » dans la conception même de leurs programmes courants et d'élaborer des outils pour guider les praticiens dans la conception de réponses intégrant sécurité et développement.[124] Cela comprend l'analyse anticipée d'économie politique, qui étudie les possibles incidences des programmes sur le crime organisé à l'échelon local.[125] Nombre d'observateurs ont salué ce tournant vers une généralisation de la pratique du développement[126] mais d'autres ont pointé du doigt le manque de compétences, d'expérience et de propositions de stratégies de développement réellement viables, ce qui a pu susciter une certaine résistance des institutions.[127] Ces préoccupations confirment qu'il faut continuer d'enrichir la base de connaissances et d'échanger les informations dans le cadre de forums nationaux et internationaux.[128]

RECOMMANDATION

Contre le crime organisé, les États doivent mettre au point des stratégies de dissuasion ciblées et réalistes en visant les éléments les plus dangereux ou les plus prospères du marché illicite. Ils doivent aussi renforcer la coopération entre leurs propres services pour s'attaquer aux marchés illicites au sens large, pas seulement ceux des drogues, et développer une coordination transnationale efficace contre les groupes criminels transfrontaliers et le blanchiment d'argent international.

Aucune obligation sous le régime actuel de contrôle des drogues n'empêche de dépénaliser la consommation individuelle, d'établir la proportionnalité des peines et de mettre en place des alternatives pour les délits mineurs associés aux drogues.

© Ronstik / Alamy 2019

MARCHÉS LÉGALEMENT RÉGULÉS: PRÉVISIONS QUANT À LA RÉSILIENCE DES ORGANISATIONS CRIMINELLES

Des appels à la régulation légale des drogues, afin d'affaiblir les organisations criminelles et de placer les marchés sous le contrôle et la supervision de l'État, ont été lancés par la société civile, des forces de l'ordre,[133] des universitaires,[134] et les professionnels de la santé[135]. Certaines inquiétudes demeurent quant à la façon dont les organisations criminelles s'adapteront à une économie légale et régulée des drogues et au risque qu'elles redoublent d'activités criminelles et de violences contre les personnes. On ne dispose aujourd'hui que de données partielles, car la plupart des marchés légaux du cannabis n'existent que depuis peu et la régulation des autres drogues prohibées n'a pas encore eu lieu. Toutefois, si l'on recoupe les expériences des territoires ayant déjà créé des marchés régulés du cannabis et ce que l'on sait de la structure et du comportement des réseaux criminels, certains doutes pourraient être levés et les États pourraient commencer à élaborer des approches de la légalisation régulée fondées sur ces connaissances.

INCIDENCE PRÉVISIBLE DE LA LÉGALISATION ET DE LA RÉGULATION SUR LE CRIME ORGANISÉ

Les organisations criminelles pourraient s'adapter à la régulation légale de diverses façons. Beaucoup de participants en bas de l'échelle des marchés illégaux basculeront probablement dans les marchés légaux en tant qu'entrepreneurs légitimes pour peu que la législation le permette. D'autres continueront probablement d'opérer sur le marché noir, qui fera concurrence aux marchés légaux par les prix pratiqués. Certains acteurs criminels trouveront peut-être aussi le moyen de conserver une emprise au sein des marchés régulés, que ce soit par l'exploitation de maillons corrompus, l'intimidation ou l'extorsion pour saboter les garde-fous règlementaires.

Il se peut aussi que les organisations criminelles réorientent leurs activités vers l'approvisionnement en drogues des marchés illégaux subsistant dans d'autres territoires. Si dans les pays de consommation traditionnels la régulation légale parvient à réduire les marchés des drogues illégales, les réseaux criminels transnationaux risquent de chercher à adapter leur stratégie de façon à promouvoir activement la demande dans d'autres pays qui auront peut-être été jusqu'alors des pays « de transit » ou « de production », mais où apparaît à présent un marché de consommateurs. Ce basculement risque d'être lourd de conséquences politiques et sociales, car la conjonction d'une demande accrue de drogues illégales et d'une répression judiciaire sévère pourrait favoriser la corruption et la violence urbaine et renforcer des cycles de marginalisation pour les personnes qui consomment des drogues et les populations qui les entourent.[136]

De même, les organisations criminelles des territoires s'acheminant vers l'établissement de marchés régulés pour certaines substances pourraient s'orienter vers la fourniture d'autres drogues ou d'autres formes de drogues dont la demande n'est pas satisfaite par des marchés régulés. Troisièmement, à mesure que les organisations criminelles s'orienteront vers une diversification de leurs activités illégales, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la baisse de la rentabilité du trafic de drogues les pousse à se recentrer sur d'autres économies illicites.[137]

Les organisations criminelles chercheront à maximiser leurs bénéfices ailleurs et à conserver leur puissance et leur influence, mais certaines manqueront sans doute des compétences, des contacts, de la capacité ou de la disposition nécessaires pour faire la transition vers de nouvelles formes de marchés des drogues et d'autres activités illégales.[138] Tout changement d'activité criminelle consécutif à la régulation surviendra dans un paysage d'opportunités et de bénéfices réduits. La suppression ne serait-ce que partielle du vaste marché des drogues illégales – estimé à quelque 500 milliards USD (entre 426 et 652 milliards EUR)[139] – serait un sérieux coup porté aux organisations criminelles.

La réaction des organisations criminelles à la régulation dépendra de la manière dont elle sera mise en œuvre et dont se structureront les marchés locaux. Cela souligne la nécessité de traiter les marchés des drogues illicites par des méthodes holistiques et intégrées afin de palier les vulnérabilités structurelles socioéconomiques qui donnent lieu à toutes les formes de crime organisé, comme on l'a vu plus haut dans le présent rapport.

Les marchés régulés existants nous livrent plusieurs enseignements clés. D'abord, la présence d'un marché légal n'exclut pas le commerce illicite, et de nombreuses formes de criminalité risquent de se développer aux côtés des marchés légaux et en leur sein. Ensuite, l'échec de la régulation ou la surcommercialisation, mais aussi l'excès de pressions politiques et de lobbying des acteurs du marché, ne mettent pas seulement en danger la santé publique, elles risquent de donner du pouvoir au crime organisé. Troisièmement, les stratégies visant à supprimer les marchés illicites parallèles ne doivent pas se centrer sur la seule taxation, mais viser aussi d'autres faiblesses institutionnelles facilitant le commerce illicite, et réduire le plus possible le préjudice pour la société et les institutions.

ENCADRÉ 6 Au carrefour de l'économie légale, de la régulation et du crime organisé : la crise des opioïdes aux États-Unis

L'épidémie d'overdoses associées aux opioïdes en Amérique du Nord a causé 47 600 morts rien qu'en 2017 aux États-Unis (soit 67,8 % de tous les décès par overdose de drogues)[140] et a contribué au recul trois années de suite de l'espérance de vie. Elle a été attribuée à la commercialisation agressive menée par les compagnies pharmaceutiques pressant les fournisseurs de soins de santé de prescrire plus généreusement les analgésiques. Cette crise démontre la nécessité d'une régulation et d'une supervision indépendantes instaurant des relations d'équité entre laboratoires pharmaceutiques, professionnels de la santé, législateurs et consommateurs.[141]

Dans ce cas précis, l'absence de régulation a également eu pour effet de renforcer le crime organisé. Les groupes de trafiquants mexicains sont devenus d'importants acteurs de l'introduction illégale aux États-Unis d'opioïdes comme le fentanyl et de la culture de pavot destiné à la production d'héroïne.[142] Les études suggèrent que les organisations criminelles ayant l'expérience de l'importation d'Asie de précurseurs de la production de méthamphétamine occupent une position privilégiée – du fait de leur savoir-faire dans le trafic et de leurs connexions stratégiques – pour exploiter la demande croissante d'opioïdes.[143]

Nous affirmons depuis longtemps, et l'avons expliqué en détail dans notre rapport de 2018, *Régulation : pour un contrôle responsable des drogues*, que l'introduction de la régulation doit s'effectuer avec prudence, de façon progressive et fondée sur les connaissances, guidée par les principes de la protection des droits humains, de la santé publique, du développement durable, de la paix et de la sécurité, et à des fins non-lucratives.[144] Elle doit aussi être soumise à de rigoureux processus de supervision, faisant intervenir l'expertise pluridisciplinaire de la société civile dans l'évaluation des résultats et le recensement des conséquences négatives imprévues. Nous avons aussi affirmé que le cadre règlementaire doit toujours être adapté au contexte économique, politique et culturel, ainsi qu'aux risques et aux caractéristiques propres à chaque drogue et à son mode de consommation.[145] Le profil des organisations et des structures criminelles compte aussi pour beaucoup lors de la création de cadres règlementaires tenant compte du contexte et dans l'application par les forces de l'ordre de pressions sur des zones prometteuses.

ÉVOLUTION DU CRIME ORGANISÉ DANS LES MARCHÉS RÉGULÉS DU CANNABIS : LES FAITS

Les données concernant les effets de la régulation légale du cannabis sur l'ensemble du crime organisé sont mitigées. Aux États-Unis, par exemple, les délits avec violence et contre la propriété ont augmenté dans le Colorado depuis la légalisation (hausse moyenne de 14 % des crimes violents entre la période 2009-2012 et la période 2013-2016), mais il n'est pas certain que cette tendance soit imputable aux organisations criminelles, et si elle l'est, on ignore dans quelle mesure.[149] Certains chiffres indiquent que la légalisation aurait fait reculer les crimes violents dans les États limitrophes du Mexique, cet effet étant plus prononcé dans les zones proches de la frontière et pour les délits associés au trafic de drogues,[150] ce qui suggère que les marchés du cannabis traditionnellement associés aux organisations criminelles de la région deviennent moins violents à mesure qu'ils entrent dans la sphère légale.

La légalisation aux États-Unis a entraîné une baisse de la demande du cannabis que trafiquent les organisations criminelles mexicaines. Le volume moyen des saisies de cannabis effectuées par les douanes états-uniennes entre 2013 et 2018 a reculé de 78 %.[151] Dans le même temps, toutefois, il a été avancé que la prépondérance croissante des organisations de trafiquants mexicaines dans l'approvisionnement du marché noir états-unien du fentanyl ne serait pas seulement due à la hausse de la demande extra-légale d'opioïdes, mais aussi au fait que ces organisations ne peuvent plus réaliser autant de bénéfices sur les marchés du cannabis. Ainsi considéré, on peut penser que la régulation du cannabis a entraîné un changement du mode opératoire des organisations criminelles au profit d'un commerce illégal plus puissant et plus néfaste.[152]

En Afrique du Sud, où la consommation personnelle et la possession de cannabis ont été rendues légales par décision de justice en 2018, les arrestations liées aux drogues ont baissé de 28,1 % entre avril 2018 et mars 2019, entraînant un recul des dépenses de police, et par conséquent de justice, concernant ces délits.[153] Toutefois, la possession et la consommation de cannabis hors du cercle privé, ainsi que son commerce, demeurent des délits passibles de poursuites. On continue de signaler des cas de ciblage disproportionné des personnes qui consomment des drogues (y compris du cannabis) par la police, généralement en lien avec la corruption policière et l'extorsion des usagers.[154] Selon certains observateurs, les objectifs d'arrestations, les statistiques cibles commandées par les pouvoirs publics, ne font en fait qu'inciter la police à cibler de façon disproportionnée les zones où la consommation de drogues est notoire.[155] Par conséquent, malgré la légalisation, certains traits oppressifs de la « guerre aux drogues » demeurent.

ENCADRÉ 7 Dynamique du crime organisé dans les marchés régulés du cannabis : des données limitées

Les données disponibles sur la façon dont les organisations criminelles ont réagi à la régulation des marchés du cannabis sont en évolution constante, à mesure que les autorités, les institutions et les groupes criminels s'adaptent au nouveau paysage règlementaire. Les premiers marchés légaux du cannabis n'ayant qu'un peu plus de cinq ans d'existence, les données ne sont encore que préliminaires.

L'interprétation des chiffres pose certaines difficultés importantes. D'abord, les sources de ces nouvelles données sont parfois extrêmement différentes de celles d'avant la régulation, en partie du fait de la multiplication des informations fournies par un secteur d'activité désormais légal, mais aussi parce que la réduction de la stigmatisation et du risque juridique associés à la consommation de cannabis influence probablement le taux de signalement et la volonté des consommateurs de communiquer des informations.[146] Ensuite, la mise en application du nouveau cadre règlementaire peut s'avérer délicate pour les systèmes de justice pénale, avec de possibles répercussions sur le signalement de délits et la collecte de données. Selon la DEA et le département de la Justice du Colorado, « les agents des forces de l'ordre et les procureurs continuent à éprouver certaines difficultés avec l'application des lois sur la marihuana, qui sont complexes et parfois contradictoires. »[147]

Troisièmement, dans la plupart des contextes où l'on a introduit des marchés légalisés du cannabis, ceux qui existaient auparavant – par exemple au Canada et en Uruguay – n'étaient pas sous l'emprise d'organisations criminelles et ne présentaient pas les niveaux élevés de violence, de corruption et de pauvreté qui caractérisent les régions ou les États les plus durement touchés par les dommages du trafic de drogues.[148] Enfin, aucune étude systématique n'a encore été faite des effets de la légalisation à l'extérieur des territoires concernés, qui étaient essentiellement de riches marchés destinataires, et les implications pour le transit et la production « en amont » sur la chaîne du trafic de drogues.

L'évaluation et le suivi devront désormais prendre ces répercussions en compte, car c'est dans les pays en développement affectés par la production et le trafic que se sont focalisés les effets les plus pernicieux de la criminalité organisée et de la prohibition. L'altération de la demande de drogues illicites aura une incidence sur le crime organisé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des territoires dont les marchés sont régulés, mais ce ne sera pas nécessairement de façon uniforme et immédiatement prévisible.

Enfin, il faut de toute évidence se montrer prudent dans l'extrapolation des résultats de la régulation du cannabis aux effets potentiels de la régulation d'autres substances dont l'approvisionnement est assuré par des réseaux criminels très différents.

PERSISTANCE DES MARCHÉS ILLÉGAUX

Amener le consommateur à se détourner des sources illégales de cannabis au profit de l'approvisionnement légal dépend à la fois de la disponibilité et de la compétitivité des prix sur le marché légal.[156] Les autorités ont cherché à rompre la fidélité au marché noir en expérimentant sur les taux d'imposition. Le calcul du taux d'imposition idoine pour un secteur d'activité naissant et en plein essor, caractérisé par une forte instabilité des prix, reste à ce jour une affaire délicate.[157] Les États de l'Oregon, du Colorado et de Washington ont certes été amenés à réduire les taux d'imposition après la légalisation pour orienter les consommateurs vers le marché légal,[158] mais on a parlé pour l'Uruguay de « success story »[159] parce que le produit qui y est approuvé par les pouvoirs publics est resté concurrentiel avec les alternatives du marché noir, pour une qualité réputée supérieure à celle du cannabis illégal importé du Paraguay.[160]

Certains commentateurs se sont inquiétés de voir l'écart entre la demande et l'offre légale créer un vide dans lequel s'engouffrent les acteurs criminels pour agir à découvert et occuper l'espace dit du « marché gris » en imitant la vente au détail légale mais sans respecter la règlementation en matière de licence. Cela brouille la distinction entre cannabis légal et illégal, au point que les consommateurs peinent à faire la différence.[161] Selon certaines estimations, la Californie compterait environ 4 000 points de vente au marché gris de ce type, contre à peine 200 détaillants de cannabis légitimes, détenteurs d'une licence en bonne et due forme.

Il est sans doute difficile de dissuader le commerce illicite, mais c'est là « une réalité des politiques publiques de pointe »[162] qui sera peut-être surmontée à mesure que les marchés légaux se substitueront aux acteurs illicites. Les estimations concernant la proportion des ventes au marché noir dans les contextes des États-Unis étayent cette affirmation, puisque les premiers États à avoir établi des marchés du cannabis sont aussi ceux qui affichent le plus faible taux de transactions au marché noir. En Californie, on estime que 82,3 % des ventes de cannabis effectuées en 2018 l'ont été au marché noir, contre 33,4 % au Colorado, 39 % dans l'État de Washington et 48,2 % dans celui de l'Oregon, où les marchés régulés ont été introduits plus tôt.[163] En outre, si l'émergence de marchés gris est un motif de préoccupation pour une régulation efficace, elle n'en permet pas moins de déplacer le problème de la violence et des disputes territoriales, si courant dans les marchés totalement illégaux, vers une question d'imposition et de pénalités financières.

Alphonso 'Tucky' Blunt avait été arrêté pour vente de marijuana en 2003. Quinze ans plus tard, il possède sa propre entreprise de vente légale.
© Martin E. Klimek, USA Today.

DÉTOURNEMENT ET ÉMERGENCE DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS CRIMINELLES

Il a été signalé, concernant les États-Unis en particulier, que la grande diversité des approches en matière de régulation du cannabis d'un territoire à un autre (un « patchwork de lois ») a ouvert de nouvelles possibilités aux organisations criminelles. Des témoignages dans l'Oregon et en Californie laissent supposer qu'une part importante du cannabis cultivé localement serait détournée vers d'autres horizons. Selon les estimations de la police d'État de l'Oregon, on produit sur le territoire trois à cinq fois plus de cannabis qu'on n'en consomme, la différence étant attribuée au détournement illicite.[164] Des données du Département californien de l'Alimentation et l'Agriculture pour 2018 indiquent de la même façon que 7 000 tonnes de cannabis sont produites dans l'État, mais que seules 1134 tonnes y sont consommées.[165] La présence de cannabis provenant de l'Oregon a été signalée sur l'ensemble du territoire des États-Unis et au-delà, et les autorités de régulation se sont inquiétées de voir les organisations criminelles exploiter certains vides dans la régulation de l'approvisionnement en cannabis thérapeutique.[166] Les suggestions selon lesquelles des organisations criminelles transnationales, notamment de grands cartels mexicains, seraient à la tête de ces opérations dans plusieurs États[167] n'ont pas été étayées par des preuves crédibles.[168]

Tous les marchés du cannabis légalisé ne sont pas nécessairement frappés par le détournement. Les autorités canadiennes ont fait part de leur conviction que l'introduction clandestine de cannabis canadien sur les marchés états-uniens ne constitue pas une menace grave (notamment à cause de l'abondance de l'offre aux États-Unis proprement dits)[169] et le détournement n'a pas été signalé comme constituant une tendance importante en Uruguay.[170]

JUSTICE SOCIALE ET MARCHÉS RÉGULÉS DU CANNABIS

La création de nouveaux cadres juridiques et règlementaires pour les marchés régulés des drogues posent des questions complexes de justice sociale et sur la façon de réhabiliter et de soutenir les populations qui ont subi l'essentiel des dommages de la prohibition des drogues. Une approche de la régulation axée sur la justice sociale peut simultanément viser la réduction du pouvoir du crime organisé et la résinsertion sociale des individus jusqu'alors criminalisés et marginalisés.

Les méthodes employées pour la régulation en Californie et au Massachusetts illustrent l'application de cette approche. Cela comprend l'effacement des casiers judiciaires liés à l'approvisionnement et la production sans violence de cannabis, l'octroi prioritaire des licences de vente au détail à d'anciens détenteurs d'un casier judiciaire en lien avec le cannabis et une focalisation sur la revitalisation des populations les plus durement frappées par l'incarcération, la pénalisation et la marginalisation massives. La Californie a par exemple affecté 10 millions USD annuels, appelés à devenir 50 millions USD annuels à mesure que s'établira le marché légal, à des programmes comprenant la formation et l'intégration professionnelles, les services de santé mentale, les services juridiques pour les anciens détenus, le développement économique et la justice réparatrice.[171]

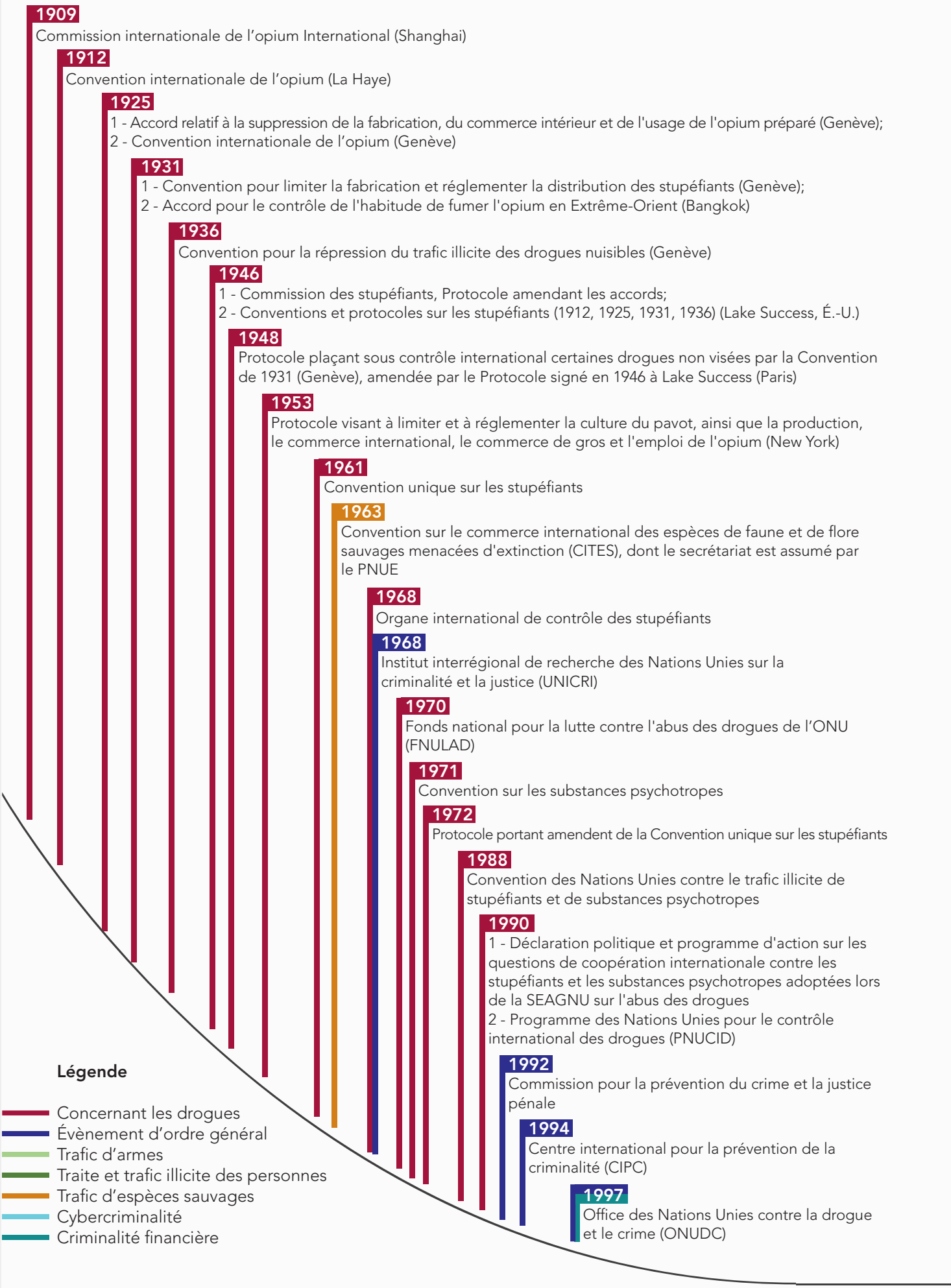
Il va falloir faire preuve d'imagination concernant les cadres de justice sociale pour les cultivateurs et les agriculteurs traditionnels des pays à revenu moyen ou faible dont la subsistance repose sur la culture et qui ont supporté l'essentiel du fardeau de la prohibition, de la répression relative à la législation en matière de drogues et des efforts de réduction de l'offre.[172]

RECOMMANDATION

Les États doivent envisager la régulation légale des drogues comme la voie responsable pour saper le crime organisé.

En s'inspirant des modèles de régulation légale du cannabis existants, les Etats doivent mettre en oeuvre, et de amnière progressive, leurs propres modèles de régulaion légale, en veillant à ce qu'ils ne produisent pas de nouvelles conséquences « involontaires » dont profiteraient les organisations criminelles. Les données factuelles sur les marchés régulés du cannabis ne cessent de croître et laissent entrevoir un recul progressif de la part de marché du commerce illégal. Il demeure toutefois difficile d'extrapoler les enseignements de ces marchés à d'autres contextes, auxquels correspondent d'autres défis. La résilience des organisations criminelles transnationales et leur hostilité au possible basculement de leur main d'œuvre vers des marchés légaux ne doivent pas être sous-estimées ; elles pouraient faire obstacle à la confiance que ces politiques publiques cherchent à installer entre les forces de l'ordre et les populations marginalisées. Le combat contre le crime organisé par la création de marchés légaux régulés doit impérativement prendre en compte ces questions plus générales de justice, de développement et d'inclusion sociales et économiques.

Évènements-clés de la réponse internationale à la criminalité organisée



1998
Déclaration politique de la SEAGNU sur le problème mondial de la drogue

2000
Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses deux protocoles :
le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants,
et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer

2001
1- Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole relatif aux armes à feu) ;
2- Programme d'action de l'ONU en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (PoA)

2003
Convention des Nations Unies contre la corruption

2005
Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites (ITI)

2009
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

2010
Plan d'action mondial pour la lutte contre la traite des personnes

2010
Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages (Groupe de travail interorganisations des Nations Unies)

2011
Groupe intergouvernemental d'experts sur la cybercriminalité

2013
Traité sur le commerce des armes

2014
Déclaration ministérielle conjointe issue de l'examen de haut niveau sur l'application de la Déclaration politique et du Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue

2015
ODD 16.4 : « D'ici 2030, réduire de manière significative les flux financiers et d'armes illicites, renforcer la récupération et la restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité. »
ODD 3.5: « Renforcer la prévention et le traitement de l'abus de substances psychoactives, notamment de stupéfiants et d'alcool »

2016
Document final de la SEAGNU sur le problème mondial de la drogue: « Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue »

2017
Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'évaluation du Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes

2018
Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, qui comporte l'objectif de « prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales »

2019
Déclaration ministérielle pour le renforcement des actions que nous menons aux niveaux national, régional et international, pour accélérer la mise en œuvre de nos engagements communs à aborder et combattre le problème mondial de la drogue

Débat de haut niveau sur la criminalité transnationale tenu à l'occasion du 25e anniversaire de l'assassinat du juge italien Giovanni Falcone, 19 juin 2017 (Photo ONU).

SORTIR DU CLOISONNEMENT DE LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ TRANSNATIONAL

La politique en matière de drogues figure depuis longtemps au sommet de l'ordre du jour international, au point de reléguer au second plan les efforts accomplis pour combattre le crime organisé au sens large. Cela s'est fait sentir dans la structure, l'organisation et l'influence des organisations internationales respectivement chargées des drogues et de lutte contre la criminalité internationale. Les méthodes du régime international de contrôle – entièrement focalisées pour des motifs idéologiques sur la suppression de la production, du commerce et de la consommation des drogues illicites – ont souvent eu pour effet involontaire de saper la coordination internationale visant à remédier aux faiblesses systémiques sur lesquelles prospère la criminalité internationale. Ces méthodes ont aussi mis l'accent sur les acteurs du bas de l'échelle du commerce illicite, brouillant les définitions et les niveaux de responsabilité dans la chaîne criminelle. L'incapacité du système multilatéral à mener la coopération internationale contre les profits et la criminalité associés aux drogues illégales n'a fait qu'aggraver la situation.

Aperçu des agences internationales et régionales de lutte contre le crime organisé

Les organismes des États membres établis à Vienne, la Commission des stupéfiants (CND) et l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), mandatés par convention, ont joué un rôle essentiel dans la promotion du récit mondial de la « menace des drogues », qui a sous-tendu toutes les politiques de la « guerre aux drogues » dans le monde. L'influence de ces organismes internationaux est considérable. La CND est l'organisme central d'élaboration des politiques au sein de l'ONU ; l'ONUDC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime) est l'organisme opérationnel qui met en œuvre la fonction sous mandat du Secrétaire général de l'ONU et l'OICS est le corps semi-juridique qui veille au bon respect des conventions par les États.[173] Toutefois, au sein de l'ONU, les mandats et les mesures contre le crime organisé traversent l'ensemble du système, au moins 70 % des services étant investis de quelque mandat ou menant quelque action relative au crime organisé. Malgré cela, il n'existe au sein du système de l'ONU aucun cadre stratégique ni organe de coordination inter-services sur le crime organisé équivalant à ce qui existe, par exemple, pour la lutte contre le terrorisme.[174]

Pour mieux comprendre les difficultés de la coopération internationale contre le crime organisé, il faut remonter à la reconsolidation du régime de contrôle des drogues conduite à la fin des années 1990. L'ONUDC a vu le jour en 1997 (sous le nom de Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime – BCDPC – jusqu'en 2002), issue de la fusion du Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) et du Centre pour la prévention internationale du crime des Nations unies (CPIC). C'est l'une des rares entités de l'ONU a compter deux organes directeurs, la CND et la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale (CCPCJ).[175] Cette fusion était venue de la suggestion du regretté Kofi Annan, membre de notre Commission, dans le cadre du programme de réforme de l'ONU qu'il proposa en 1997, pendant son mandat de Secrétaire général de l'ONU. Dans le même rapport, une autre proposition qu'ignoreraient les États membres réclamait : « Les fonctions de la Commission de la prévention du crime et de la justice pénale et de la Commission des stupéfiants devraient être regroupées et confiées à une commission unique, selon des dispositions qui devraient préserver les fonctions confiées par traité à la seconde. L'OICS devrait faire rapport à cette nouvelle commission. »[176] Le rejet de cette fusion pourtant nécessaire des Commissions des États membres a eu d'immenses répercussions sur l'efficacité du contrôle des drogues, plus enraciné que jamais dans l'application du droit pénal, et relégué à l'arrière-plan certains aspects tout aussi importants, tels que la santé et les droits humains.

Cela a empêché la production d'un récit, d'une nomenclature ou d'un cadre analytique communs sur les questions relatives au crime organisé, aussi bien au niveau de l'élaboration des politiques que pour orienter les programmes, l'assistance technique ou les efforts de coopération. La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (CNUCTO) de 2000 n'offre elle-même à cet égard qu'une aide limitée. Elle définit par exemple ce qui constitue une organisation criminelle, mais pas ce qu'est le crime organisé proprement dit. Il découle de cela que les opérations et les organisations de l'ONU sont livrées à elles-mêmes pour déterminer l'incidence possible du crime organisé transnational sur les domaines d'activité pour lesquels elles sont mandatées, et par conséquent leur rapport avec l'État concerné, mais aussi pour définir d'autres priorités de développement ou humanitaire de terrain sur lesquelles elles travaillent, ainsi que la bonne façon de réagir. Par exemple, bien que plus de 60 % de toutes les résolutions émises par le Conseil de sécurité de 2012 à 2017 impliquaient une riposte à un genre ou un autre de crime organisé transnational, l'intégration de cette riposte aux opérations de maintien de la paix a été limitée.[177] Entre 2000 et 2018, 110 résolutions ont spécifiquement fait référence au trafic de drogues.[178]

ENCADRÉ 8 L'impuissance des organisations régionales et de leurs membres

À la fragmentation et l'absence de direction perceptible au sein du système de l'ONU s'ajoute l'inefficacité des organisations régionales. La coopération et l'intégration régionales dans des domaines aussi complexes que le « contrôle des drogues » se sont souvent avérées trop difficiles parce que beaucoup d'actions à l'échelon régional manquent des moyens institutionnels, financiers et humains nécessaires à la surveillance et à la direction du partenariat régional.

La plupart des actions reposent sur de budgets ou sur le soutien en nature des États membres. Elles répondent le plus souvent à un modèle de gouvernance fondé sur le consensus, et aucune ne jouit de la moindre autorité règlementaire de supervision ou de mise en œuvre à moins qu'elle leur ait été octroyée par décision consensuelle de leur électorat. La souveraineté des États a été et restera la « ligne rouge » de ces actions à l'échelon régional. L'approche régionale des drogues et du crime organisé peut rassembler et créer des positions consensuelles parmi les membres d'une région, et élaborer pour eux des guides, des plans et des stratégies de mise en œuvre. Mais la mise en œuvre et l'application du respect de tels engagements et positions dépendent toujours de la volonté souveraine.

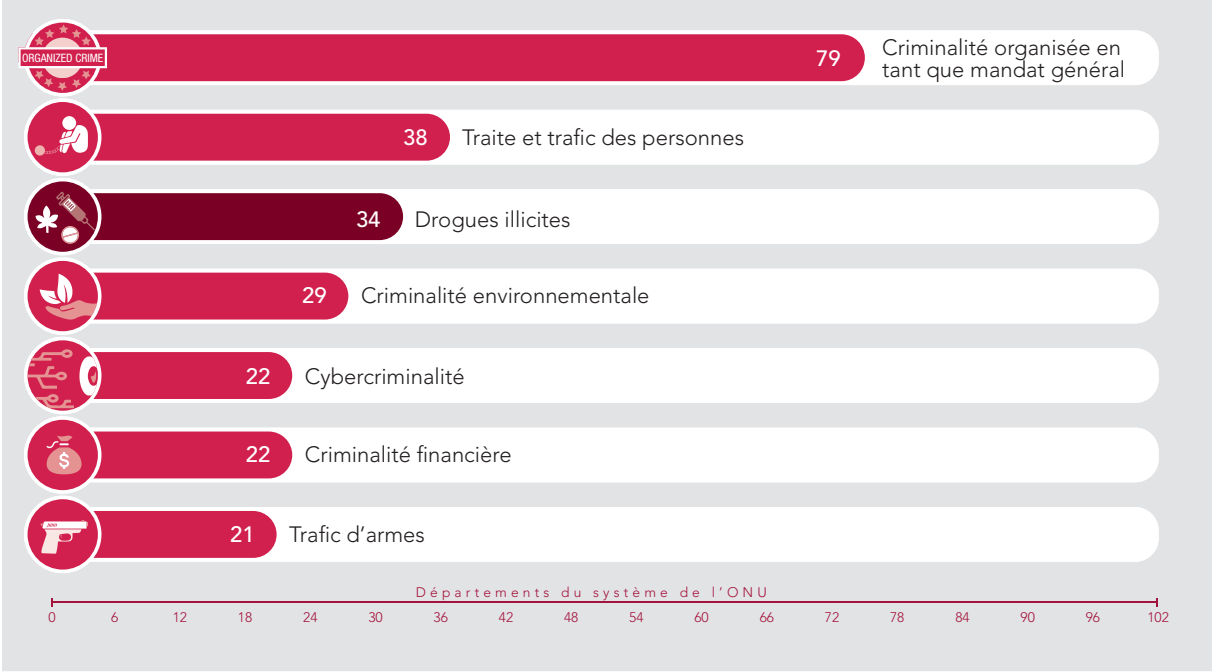
La Commission globale n'appelle pas à la centralisation de la réponse au crime organisé transnational. Nous croyons aux vertus de la souplesse pour ceux qui combattent les organisations criminelles à tous les échelons et par le biais d'organisations et de mandats divers. Toutefois, un système fonctionnel et mieux coordonné demeure nécessaire, et il est capital de faire meilleur usage d'autres traités (la CNUCTO et la Convention des Nations unies contre la corruption de 2003).[179] Les mécanismes institués à Vienne n'ont pas su donner lieu à une action efficace et coordonnée contre le crime organisé transnational, ils ont au contraire montré depuis deux décennies leur incapacité à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés.

Le système multilatéral a abordé le problème des drogues comme une question isolée, politiquement connotée, perdant de vue le contexte général des autres menaces criminelles et négligeant le fait que les organisations criminelles dans tous les marchés bénéficient de facteurs connexes : la corruption, l'opacité financière, le manque de capacité et de légitimité des États et le fait que les organisations criminelles opèrent simultanément sur plusieurs marchés illicites. Cela a suscité pour certains pays la remise en question d'objectifs-clés de développement, portant atteinte à des millions de personnes. La réalisation de la Couverture médicale universelle est tenue en échec par l'inéquité et la piètre qualité des services destinés aux personnes qui consomment des drogues ; l'éradication du VIH en tant qu'épidémie de santé publique parmi les personnes qui consomment des drogues par injection demeure impossible tant que les services de réduction des risques et de traitement leur seront refusés ; l'avènement d'une agriculture durable et l'inversion de la dégradation des terres semblent compromis tant que l'éradication forcée des cultures, parfois à l'aide de produits dangereux, se poursuivra dans la région des Andes, le Triangle d'or et le Croissant d'or ;[180] et l'accomplissement de l'égalité des sexes avant 2030 semble fort improbable tant que l'incarcération des femmes pour des délits mineurs relatifs aux drogues et commis sans violence progressera à une vitesse alarmante dans le monde entier.

Les drogues sont sans conteste la question liée au crime qui figure depuis le plus longtemps à l'ordre du jour de l'ONU, comme en attestent les dates de création des premières conventions internationales et des premiers organismes de l'ONU qui s'y consacrent. Aujourd'hui, au moins un tiers des entités du système des Nations unies se considèrent impliquées à un niveau ou un autre dans l'élaboration de la politique des drogues,[181] et 30 d'entre elles ont adopté une position commune du système de l'ONU en matière de drogues.[182] Il ne faut pas que la communauté internationale continue de traiter les drogues comme un enjeu politique exceptionnel accessoirement mêlé à des marchés criminels mondiaux en pleine expansion. Nous devons prendre acte du fait que les économies illicites sont une composante importante des économies nationales et mondiale – et que les drogues en sont un aspect parmi d'autres.[183]

Pour répondre à ces questions de gouvernance qui ont des répercussions conrètes sur la lutte contre le crime organisé transnational et face à l'inefficacité des politiques actuelles en matière de drogues, nous proposons quelques idées de réforme à prendre en considération par les États membres de l'ONU. Nous estimons qu'il est très largement temps de réviser les mandats et l'objet des différentes entités de l'ONU concernées par la question des drogues.

Départements du système de l'ONU consacrés à chaque domaine de criminalité organisée



Source Summer Walker, « The UN System's Mandate and Response to Organized Crime », The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, (juillet 2019) disponible à l'adresse https://globalinitiative.net/un-response-toc/

Une telle entreprise réclame la désignation d'un groupe d'experts de haut niveau qui puisse étudier et analyser diverses voies de réforme du système. Cela comprend le recentrage du mandat de la CND sur l'accès légal et la limitation du détournement des drogues vers le marché illicite, et l'ouverture de débats autour des politiques publiques adéquates qui comportent plusieurs options de contrôle, et notamment : la régulation légale de l'usage à des fins récréatives puisqu'elle a de toute façon lieu sur le terrain ; le fait d'envisager la fusion des Conventions de 1961 et 1971, complétées par le contrôle des précurseurs des substances psychotropes actuellement confié à l'OICS ; le fait d'envisager l'abandon de la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 afin de regrouper les débats sur la criminalité à la CCPCJ et d'utiliser les articles existants de la CNUCTO contre les organisations criminelles se livrant au trafic des dogues ; la possibilité pour l'OMS de mettre en œuvre son mandat constitutionnel d'atteindre le meilleur état de santé possible et de réduire la mortalité liée aux drogues ; de promouvoir l'inclusion systémique des mécanismes du Conseil des droits de l'Homme pour répondre aux violations des droits humains dans le cadre du contrôle des drogues ; l'autorisation pour les Missions politiques spéciales de l'ONU d'effectuer l'analyse des flux financiers illicites dans les zones en conflit et de fournir au monde des données fiables plutôt que des rumeurs anecdotiques sur les liens entre les drogues et la criminalité ; d'établir des coalitions thématiques sur la politique en matière de drogues pour une approche coordonnée du système de l'ONU au sein des Commissions régionales de l'ECOSOC (CEA, CEE, CEPALC, CESAP et CESAO) ; et de centrer les travaux de l'OICS sur la sécurisation de l'accès des personnes souffrant de douleurs aux médicaments essentiels sous contrôle. Ces mesures audacieuses susceptibles de recueillir un vaste soutien politique contribueraient au combat contre le crime organisé transnational sans menacer la santé, le bien-être et la cohésion de nos sociétés.

RECOMMANDATION

Les États membres de l'ONU doivent repenser l'organisation mondiale du régime de contrôle international des drogues afin d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé publique, de sécurité, de justice et d'impact sur les organisations criminelles transnationales.

Les ripostes internationales actuelles, cloisonnées et mal coordonnées, ne font qu'aggraver les difficultés existantes. Rien ne justifie que l'on traite les drogues à la CND dans une perspective essentiellement pénale. Seule une approche globale telle que celle recommandée dans le document « UN System common position on drug-related matters » (position commune de l'ONU sur les questions relatives aux drogues) pourra produire une riposte au crime organisé qui n'ajoute pas aux dommages existants. Les États membres de l'ONU doivent envisager de fusionner les Conventions de 1961 et 1971 en y ajoutant le contrôle des précurseurs et de mettre fin à la « Convention de l'ONU contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes » de 1988. Cela élargirait le mandat de la CCPCJ, qui deviendrait la commission compétente en matière de criminalité, et donnerait de la cohérence à la lutte contre les organisations criminelles.

TÉMOIGNAGES

DICK MARTY | **Ancien procureur général du canton du Tessin**
Suisse

Jeune procureur, j'étais persuadé que la criminalisation de la consommation de stupéfiants illégaux était une bonne chose, car – c'était alors la doctrine officielle – cela était à même de retenir les jeunes de passer à l'acte et permettait à la police de remonter les filières des trafiquants. Confronté quotidiennement avec la réalité, j'ai bien vite compris que la voie entreprise n'avait aucune issue.

Pénaliser la consommation constitue en fait un obstacle majeur à la prévention, car il est difficile de se confier et de demander de l'aide lorsqu'on sait qu'on a commis un délit. La répression est en réalité un échec sur toute la ligne. La plupart du temps, celle-ci n'atteint que les petits trafiquants, ce qui finalement ne fait que renforcer le crime organisé : un rapide turnover des vendeurs au détail ne fait en réalité que rendre plus difficile l'identification des centres du pouvoir criminel et, d'autre part, contribue à maintenir les prix du marché à un haut niveau et à assurer ainsi de très importants bénéfices.

L'échec est d'autant plus manifeste si l'on considère les énormes moyens investis dans la répression : la structure pénitentiaire est complètement dépassée par une tâche qui n'est pas la sienne ; enfin, il n'a jamais été aussi facile de se procurer des drogues illégales.

Par sa dimension, le trafic de drogue est désormais Too Big to Fail, car il est devenu un facteur économique et géostratégique de grande importance. De l'aveu même d'un spécialiste de l'ONU, l'argent de la drogue aurait même servi à sauver des banques lors de la crise financière de 2008. Il contribue à faire vivre une importante population et finance d'une façon non négligeable de nombreux conflits armés.

Les tons guerriers utilisés par maints politiciens pour parler du problème de la drogue (War on Drugs, Nixon, 1971) ne sont nullement appropriés pour appréhender le phénomène, ils sont en fait contre-productifs. Il faut prendre avant tout conscience qu'il s'agit d'un problème de santé publique et doit par conséquent être prioritairement affronté dans cette optique. Il n'existe pas et il n'a jamais existé des sociétés sans drogues. Le grand défi est d'apprendre à vivre avec elles.

Le trafic criminel ne peut être battu que sur son terrain, celui du marché (offre) qu'il est nécessaire de réguler, et en investissant beaucoup plus dans la prévention (demande). Il est nécessaire de développer une stratégie cohérente et crédible qui englobe tous les produits psychoactifs créant une dépendance, en tenant compte naturellement du degré de dangerosité de chaque substance.

Le message que l'on donne aujourd'hui à la jeunesse, notamment par le biais de la publicité en faveur de l'alcool et du tabac et la diabolisation du cannabis, est contradictoire, injuste et hypocrite et nuit gravement à la crédibilité de l'action publique de prévention. La jeunesse a besoin de modèles cohérents et crédibles. C'est justement ce qu'il leur manque cruellement au moment actuel. Ce devrait pourtant constituer un volet essentiel de la prévention.

MUAZU UMARU | **Directeur de la recherche et de la planification, Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA)**
Nigéria

J'ai été formé à la réduction de la demande, à la répression des drogues, à la lutte contre le blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Au Nigeria, lorsque, de 1997 à 2009, j'ai travaillé à l'agence nationale de répression des drogues (National Drug Law Enforcement Agency – NDLEA), d'abord en tant qu'agent spécialiste de la réduction de la demande de drogues avant de passer à la répression, j'ai été confronté à la dure réalité de l'échec de la répression face au problème de la drogue.

De jeunes gens se faisaient arrêter chaque jour par centaines parce qu'ils traînaient à proximité d'établissements où il y avait de la drogue ou parce qu'on les avait attrapés avec un petit sachet de marihuana. On les enfermait alors en compagnie de délinquants endurcis. Certains étaient envoyés de force en thérapie ou en traitement psychologique, mais la plupart, impuissants, gâchaient leur existence dans les cellules préventives de la NDLEA disséminées dans tout le pays. Le discours national sur les alternatives politiques était étouffé par les champions du tout-répressif. Personne n'était prêt à parler de la réalité de la consommation de drogues en tant que question sociale exigeant une réponse sociologique plutôt que pénale.

Le fait de travailler dans la répression m'a encore plus rapproché de cette réalité saisissante. Il ne faisait aucun doute selon moi que la vie des consommateurs de drogues ne valait pas grand-chose aux yeux du système. Les parents refusaient de se montrer par peur qu'on les associe au « crime » ou d'avoir à subir la honte sociale. Avec le temps, le problème des drogues au Nigeria est passé de la consommation de substances illicites à celle des substances licites ; des jeunes hommes sans emploi aux femmes mariées. La voix des membres de la Commission, notamment celle du chef de l'État, Olusegun Obasanjo, s'est fait clairement entendre : la dépénalisation de la consommation des drogues est la voie à suivre – les personnes qui consomment des drogues ont besoin d'aide, pas d'emprisonnement.

En 2011, le GIABA a publié un Rapport de typologies : blanchiment des produits du trafic de stupéfiants en Afrique de l'Ouest, dont j'ai été le coordinateur. Il y apparaît clairement que la région est exploitée par des réseaux criminels – les sommes tirées du trafic associé à la région ne reviennent pas à la région. L'emprisonnement des personnes qui consomment des drogues constituait une double menace, et il fallait changer de cap.

Au niveau sous-régional de l'Afrique de l'Ouest, les autorités ont répondu par l'adoption d'une déclaration politique et d'un plan d'action visant à traiter aussi bien la demande que l'offre de drogues. Sa mise en œuvre a été lente, mais des progrès ont été faits. La dépénalisation a enfin trouvé un espace et une voix dans l'environnement de la politique en matière de drogues de la région. Il demeure que d'autres voix en phase avec celle du président Obasanjo doivent se faire entendre plus fortement et dans les bonnes oreilles – il faut sensibiliser les autorités politiques pour qu'elles comprennent que les politiques des drogues actuellement menées dans la région constituent une trahison à l'égard des jeunes, des femmes et des enfants. La population d'Afrique de l'Ouest étant composée à plus de 55 % d'individus de moins de trente-cinq ans, nous n'avons pas d'autre choix que de prévenir une catastrophe qui menace chacun de nous – une population de demain privée d'espoir et de sens.

Je n'ai aucun doute du fait que la volonté existe et qu'avec la bonne volonté du monde, les moyens peuvent être trouvés. La Commission globale de politique en matière de drogues est en train de transformer le discours sur la consommation de drogues et je l'incite vivement à garder le cap.

ALEJANDRA SÁNCHEZ INZUNZA | **Journaliste**

Mexique

En décembre 2011, je me suis rendue du Mexique au Chili avec deux collègues dans une vieille Volkswagen afin d'étudier l'incidence du trafic de drogues en Amérique latine. J'ai passé près de trois ans à raconter l'histoire de personnes participant à la chaîne du trafic : des agriculteurs péruviens cultivant la feuille de coca, des passeurs chiliens qui transportent la drogue à travers les frontières, des personnes dépendantes au crack au Brésil, des membres de l'armée mexicaine qui mènent la guerre aux drogues, des trafiquants colombiens qui se réinventent, des policiers qui appliquent des règlements obsolètes, des personnes qui consomment de la marihuana et atterrissent en prison. La vie de chacun de ces individus est régie par la prohibition.

Nous n'avions jamais enquêté sur le trafic de drogues ou la criminalité organisée, mais l'idée d'écrire à propos du continent d'une perspective globale qui puisse en quelque sorte expliquer les morts, les disparitions, la corruption nous a immédiatement séduits. À travers le prisme du trafic de drogues, on peut voir tout ce qui ne fonctionne pas dans un État. Et la prohibition est la politique qui fait semblant d'agir pour y remédier.

Dans tous les pays que nous avons visités, c'est l'approche prohibitionniste qui prévalait, et dans beaucoup d'entre eux, comme le Brésil, le Salvador, la Colombie ou le Mexique, une guerre ouverte était en cours du fait de la militarisation de la question. Dans tous les pays, la criminalité organisée était puissante et elle se substituait à l'État dans ses fonctions. Dans des endroits comme Bilwi, au Nicaragua, par exemple, les ballots de drogues venus de l'Atlantique avaient permis à plusieurs communautés d'indigènes Miskitos de pourvoir à leurs besoins élémentaires. Dans des villages perdus, du Mexique au Brésil, le chef mafieux local construisait des routes ou achetait des médicaments pour sa communauté, depuis longtemps oubliée par les autorités.

J'ai passé les huit dernières années à m'intéresser aux conséquences de la prohibition. L'Amérique latine est la région la plus violente du monde. Rien qu'aux États-Unis, la guerre aux drogues a coûté environ 25,5 milliards de dollars. Partout sur le continent, les prisons sont gorgées de consommateurs et de trafiquants mineurs, alors que les gros bonnets sont en liberté et bénéficient d'une activité régie selon le libre-échange. L'Uruguay est le seul pays du continent à avoir modifié sa politique en légalisant la marihuana.

Bien qu'il soit flagrant que d'autres solutions doivent être envisagées, la tendance à la prohibition demeure. Dans mon pays, le président Andrés Manuel López Obrador envisage de s'attaquer aux addictions avec toute la force de l'État – dans le droit fil de ce qu'avait fait Richard Nixon en 1971 – alors que nous vivons l'année la plus meurtrière de l'histoire moderne du pays, avec 22 000 assassinats commis de janvier à septembre 2019. La légalisation de la marihuana a été mise en suspens parce que la loi présentée au sénat profitait aux agriculteurs transnationaux, pas mexicains. Il y a quelques semaines, à Culiacán, le cartel de Sinaloa a fait étalage de toute sa puissance en battant l'armée mexicaine et en empêchant l'arrestation d'Ovidio Guzmán, le fils du Chapo.

En tant que journaliste, j'ai vu les ravages de la prohibition et je continue de les voir : il y a toujours plus de morts, plus de consommateurs, plus de violations des droits de l'homme. Ce que je me demande aujourd'hui, c'est pourquoi, malgré toutes les preuves, les politiques publiques n'ont quasiment pas changé ? Que faut-il de plus pour mettre fin à la prohibition ?

PAVLO SKALA | **Ancien enquêteur principal du service de répression des drogues, Inspecteur principal au QG national d'Interpol, ministère Ukrainien de l'Intérieur**
Expert de politique en matière de drogues. Directeur associé de l'Alliance pour la santé publique, Kiev
Ukraine

Ma première rencontre avec la vraie criminalité organisée liée aux drogues a eu lieu il y a vingt ans, alors que j'étais une jeune enquêteur du département de la Répression des drogues au ministère de l'Intérieur. Je participais à l'enquête de la Drug Enforcement Administration états-unienne concernant plusieurs affaires de trafic de grandes quantités de cocaïne qui quitaient l'Amérique latine par bateau jusqu'aux États-Unis et en Europe.

Il s'agissait de plusieurs dizaines de tonnes de cocaïne, il y en avait pour des milliards de dollars. À la fin des années 1990, après l'effondrement de la marine marchande soviétique, les marins ukrainiens ont vécu des temps très difficiles : des équipages entiers se faisaient embaucher contre très peu d'argent par des compagnies intermédiaires pour de vieux navires grecs qui, entre autres choses, transportaient des cargaisons extrêmement douteuses, et notamment de grandes quantités de drogues.

Des dizaines de marins ukrainiens, le plus souvent utilisés en tant que main-d'œuvre clandestine par les organisations de trafic de drogues, ont reçu de lourdes peines de prison. L'interception par les forces de l'ordre de navires entiers contenant d'importantes cargaisons de drogues constituaient une perte considérable pour les affaires des trafiquants (loin d'une « goutte d'eau dans l'océan »), mais cela ne faisait finalement qu'accroître le risque et le coût des drogues pour le consommateur final, et les véritables organisateurs échappaient généralement à la justice.

Le système répressif, qui a englouti des milliards de milliards de dollars dans la chasse aux trafiquants de drogues, n'est parvenu qu'à grapiller quelques miettes d'un immense gâteau. Le caractère désespéré de la « guerre aux drogues » dans les pays de l'ancienne Union soviétique était renforcé par le fait que les organisations de trafiquants bénéficiaient partout de la protection de hauts responsables des forces de l'ordre.

Malheureusement, vingt ans plus tard, la situation en Ukraine et ailleurs dans ma région n'a pas beaucoup changé. Presque tous les commerces illicites, y compris le marché noir des drogues, sont aujourd'hui sous le contrôle de policiers corrompus qui s'opposent catégoriquement à toute tentative de dépénalisation et de régulation légale de toutes les substances psychoactives.

Je suis donc convaincu que dans les pays où la corruption atteint des niveaux élevés, la « guerre aux drogues » ne fera qu'offrir d'importants revenus aux organisateurs des trafics et faire beaucoup de victimes parmi la population civile, et notamment parmi les personnes en situation de dépendance aux drogues. Si l'on s'en prenait aux causes et aux conditions de la corruption, sur fond d'établissement d'un contrôle par l'État du marché illicite des substances psychoactives (comme on le fait pour le tabac et l'alcool), cela entraînerait sans aucun doute une transformation radicale de la situation.

NANG MAI KHAM | **Cultivateur d'opium**

Myanmar

Les tragédies de l'éradication de l'opium au Myanmar

Je m'appelle Nang Mai Kham et je fais pousser du pavot à opium depuis vingt ans, quand, petite fille, j'aidais mes parents aux champs. Je suis aujourd'hui mère de cinq enfants, et les revenus de la culture de l'opium me sont encore indispensables pour subvenir aux besoins de ma famille : la nourriture, un toit, l'éducation, la santé, les offrandes religieuses, les rituels culturels et d'autres activités sociales.

La culture commerciale de l'opium a commencé au Myanmar il y a près de deux siècles. Depuis, c'est devenu le premier moyen de subsistance des habitants des hauts-plateaux isolés de l'Est et du Nord du Myanmar, c'est-à-dire des États Shan et Kachin. La mauvaise accessibilité de cette région montagneuse et son climat extrême rendent difficile les autres cultures commerciales. Mais les parcelles fertiles de calcaire qui y sont disséminées sont parfaitement adaptées à la culture du pavot.

L'opium est une culture à court terme qui se récolte cent jours après l'ensemencement, ne réclame que des techniques agricoles rudimentaires, résiste aux intempéries, n'épuise pas trop les éléments nutritifs du sol, se transporte et se stocke facilement, dont la valeur est élevée et qui dispose d'un marché immédiat. C'est donc un vrai « don du ciel » pour les paysans qui habitent dans des zones de conflit armé.

J'habite dans un village isolé des hauts-plateaux du Sud de l'État Shan ; le secteur est sous le contrôle de la Pa-O National Organization (PNO), un groupe ethnique armé qui a signé un cessez-le-feu avec l'armée du Myanmar en 1991 avant de se transformer en milice locale, en 2009. Le PNO prélève une taxe auprès des cultivateurs d'opium pour protéger leurs champs de l'éradication par les forces de l'ordre. Il a aussi fallu soudoyer la police pour limiter l'étendue de l'éradication quand elle a eu lieu.

Nous ne recevons aucune aide pour développer d'autres moyens de subsistance, pas plus du gouvernement du Myanmar que du PNO, alors qu'ils nous ont demandé de cesser de cultiver de l'opium. Nous n'avons qu'un accès limité aux services publics tels que la santé, l'approvisionnement en eau, l'électricité ou les transports etc. Les pouvoirs publics ont affecté à l'école primaire de notre village des professeurs mal payés, sans incitation à rester, et c'est donc aux villageois de les loger, de les nourrir et de leur donner un complément de salaire très au-dessus de nos moyens. L'ensemble de ces dépenses a été couvert par les revenus de l'opium cultivé par les parents.

L'éradication des champs d'opium dans notre village est restée rare jusqu'en 2009, car le PNO négociait avec l'armée et les forces de l'ordre pour que ça n'arrive pas trop souvent. Mais depuis 2009, le PNO ayant perdu du pouvoir de négociation en devenant une milice locale sous contrôle direct de l'armée, c'est très fréquent.

Mon champ d'opium a été éradiqué il y a deux ans par une équipe de policiers et de soldats. Je les ai implorés en vain et ils ont totalement détruit mon champ, une semaine à peine avant la récolte. J'y ai perdu tout mon investissement, mes efforts et le temps passé à prendre soin de mon champ. C'était comme si on avait jeté par terre les plats que j'avais préparés au moment de les servir à table. Ma famille a alors connu des temps très difficiles : il a fallu vendre notre matériel agricole, moins bien manger, réduire nos dons et contributions aux évènements sociaux et j'ai dû retirer deux de mes enfants de l'école, alors qu'ils avaient fait la moitié du collège dans la petite ville voisine parce que je n'avais plus les moyens de payer les frais scolaires.

Mais je n'ai pas eu d'autre choix que de décider de me remettre à cultiver de l'opium – il n'y avait pas d'autre culture économiquement viable ni d'offres d'emploi. J'ai emprunté de l'argent à un paysan de notre village qui s'en sortait bien, à un taux d'intérêt très élevé, pour investir à nouveau dans la culture de l'opium. J'ai choisi cette fois un champ éloigné et difficilement accessible depuis la route pour éviter l'éradication.

En l'absence d'aide au développement et d'alternatives de subsistance, l'éradication rend nos vies déjà difficiles encore plus pénibles, parce qu'elle nous plonge dans un cercle vicieux d'endettement et de misère. J'ai calculé qu'il faudrait que ma famille cultive de l'opium pendant trois ans pour rembourser notre dette.

RÉFÉRENCES

1. Count the Costs, « Wasting Billions and Undermining Economies, » Transform Drug Policy, https://transformdrugs.org/product/count-the-costs-wasting-billions-and-undermining-economies. Si l'on s'en tient au seul exemple des États-Unis, la dépense fédérale – c'est-à-dire sans prendre en compte celle au niveau des États – en matière de reduction de la demande intérieure et international, s'est élevée en 2017 à 15,4 milliards USD ; Office of National Drug Control Policy, FY 2017 Budget and Performance Summary: Companion to the National Drug Control Strategy, décembre 2017.
2. Voir ONUDC, Rapport mondial sur les drogues 2008 (Vienne : ONUDC, 2008), 215-16, https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR08_French_web.pdf ; Peter Reuter, The Unintended Consequences of Drug Policies (Cambridge : RAND Europe, élaboré à l'attention de la Commission européenne, 2009), https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2009/RAND_TR706.pdf ; ONUDC, Déclaration ministérielle sur le renforcement des actions que nous menons aux niveaux national, régional et international, pour accélérer la mise en œuvre de nos engagements communs à aborder et combattre le problème mondial de la drogue (Vienne : ONUDC, 2019), https://www.unodc.org/documents/hlr/19-06700_F_ebook.pdf
3. Par exemple, Marc Krupanski, Police and Harm Reduction: How Law Enforcement can Advance Public Safety, Public Health, and Public Confidence (Londres : Open Society Foundations, 2018) ; Geoffrey Monaghan et Dave Bewley-Taylor, Modernizing Drug Law Enforcement, Report 1: Police Support for Harm Reduction Policies and Practices Towards People who Inject Drugs (Londres : International Drug Policy Consortium, 2013).
4. Par exemple, le récent rapport de l'équipe spéciale de coordination du système de l'ONU sur la mise en œuvre de la position commune de l'ONU sur les politiques des drogues, What We Have Learned over the Last Ten Years: A Summary of Knowledge Acquired and Produced by the UN System on Drug-related Matters (Vienne : ONUDC, 2019), https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN_Entities/What_we_have_learned_over_the_last_ten_years_-_14_March_2019_-_w_signature.pdf) tient lieu de démonstration de cette méthode d'évaluation de l'iontérieur du système de l'ONU, ce qui `rête à penser que les progéniteurs du prétendu « consensus de Vienne » reconnaissent eux-mêmes que d'autres réponses fondées sur les connaissances sont nécessaires.
5. Harold A. Pollack et Peter Reuter, « Does Tougher Enforcement Make Drugs More Expensive?, » Addiction 109, no 12 (2014) : 1959–66.
6. EMCDDA, Rapport européen sur les drogues : Tendances et évolutions (Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2017).
7. Jonathan Caulkins, « Effects of Prohibition, Enforcement and Interdiction on Drug Use, » dans Ending the Drug Wars, sous la dir. de John Collins (Londres : LSE 2014). La résilience ou l'inélasticité de la demande désigne le fait qu'une hausse de 10 % du prix des drogues entraîne un recul de la consommation inférieur à 10 %. Il en découle qu'une consommation plus faible avec des prix plus élevés génère davantage de revenus illicites.
8. Ross Coomber, Leah Moyle et Myesa Knox Mahoney, « Symbolic Policing: Situating Targeted Police Operations / 'Crackdowns' on Street-level Drug Markets, » Policing and Society 29, no 1 (2019) : 1–17, DOI: 10.1080/10439463.2017.1323893.
9. Ignacio Cano et Eduardo Ribeiro, « Old Strategies and New Approaches Towards Policing Drug Markets in Rio de Janeiro, » Police Practice and Research 17, no 4 (2016) : 364–75, DOI: 10.1080/15614263.2016.1175709.
10. Au sujet du point de vue africain, voir Lansana Gberie, « Invisible Victims: Drugs, State and Youth in Sierra Leone, » 2016, http://www.osiwa.org/wp-content/uploads/2016/08/Drugs-and-Mental-Health-Gberie-1.pdf.
11. Krupanski, Police and Harm Reduction, 2018, Monaghan et Bewley-Taylor, Modernizing Drug Law Enforcement, 2013.
12. Au sujet du comportement de la police dans la répression des marchés des drogues en Afrique du Sud, voir Simone Haysom, « Hiding in Plain Sight: Heroin's Stealthy Takeover of South Africa, » ENACT, note de politique, 2019.
13. Mark Shaw et Simone Haysom, « Understanding Cape Town's Gang Problem and Why a Military Crackdown Could Make Things Worse, » News24, 14 juillet 2019, https://www.news24.com/Columnists/GuestColumn/understanding-cape-towns-gang-problem-and-why-a-military-crackdown-could-make-things-worse-20190714.
14. Adam Nossiter, « U.S. Sting That Snared African Ex-Admiral Shines Light on Drug Trade. » New York Times, 15 avril 2013, https://www.nytimes.com/2013/04/16/world/africa/us-sting-that-snared-guinea-bissau-ex-admiral-shines-light-on-drug-trade.html.
15. Vanda Felbab-Brown, « Despite Its Siren Song, High-Value Targeting Doesn't Fit All: Matching Interdiction Patterns to Specific Narcoterrorism and Organized-Crime Contexts, » Brookings Institute, 2013, https://www.brookings.edu/research/despite-its-siren-song-high-value-targeting-doesnt-fit-all-matching-interdiction-patterns-to-specific-narcoterrorism-and-organized-crime-contexts/.
Vanda Felbab-Brown, Moderniser les interventions de maintien de l'ordre dans le domaine de la drogue, Rapport 2 – La dissuasion ciblée, le ciblage sélectif, le trafic de drogue et le crime organisé : concepts et aspects pratiques (Londres : International Drug Policy Consortium, 2013).
16. Jason Lindo, « Kingpin Approaches to Fighting Organized Crime and Community Violence: Evidence from Mexico's Drug War, » Research Briefs in Ecomomic Policy, no 31 (2015), https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/research-brief-31.pdf.
17. « Mexico's Drug War, » Council on Foreign Relations, actualisé le 29 janvier 2019, https://www.cfr.org/backgrounder/mexicos-drug-war.
18. Joanne Csete, Adeeba Kamarulzaman, Michel Kazatchkine et al., « Public Health and International Drug Policy: Report of the Johns Hopkins – Lancet Commission on Drug Policy and Health, » Lancet 387, no. 10026 (2 avril 2016): 1427–80, DOI:10.1016/S0140-6736(16)00619-X.t
19. Lindo, « Kingpin Approaches, » 2015.
20. Équipe spéciale de coordination du système de l'ONU, What We Have Learned, 2019.
21. Organisation des États américains, The Drug Problem in the Americas, 2013 (Washington, DC : Organisation des États américains, 2013).
22. Steven Dudley et James Bargent, « The Prison Dilemma: Latin America's Incubators of Organized Crime, » InSight Crime, 19 janvier 2017, https://www.insightcrime.org/investigations/prison-dilemma-latin-america-incubators-organized-crime/.
23. InSight Crime, « First Capital Command – PCC: Profile », InSight Crime, juillet 2018, https://www.insightcrime.org/brazil-organized-crime-news/first-capital-command-pcc-profile/.
24. Département d'État des É.-U, Indonesia 2018 Human Rights Report, 2018, https://www.state.gov/documents/organization/289291.pdf.
25. Dio Ashar Wicaksana, « Why Indonesia Should Stop Sending Drug Users to Prison, » The Conversation, 23 août 2018, https://theconversation.com/why-indonesia-should-stop-sending-drug-users-to-prison-101137.
26. Rédaction d'Asia Times, « Drugs Network Run From Jakarta Prison Busted. » Asia Times, 9 mars 2019, https://www.asiatimes.com/2019/03/article/drugs-network-run-from-jakarta-prison-busted/.
27. IDPC, Bilan : 10 ans de politiques des drogues – Un rapport parallèle de la société civile (Londres : Consortium international sur les politiques des drogues, 2018).
28. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, « Unexplored Wars : When Military Assets are Used to Fight Organized Crime, » octobre 2017, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/10/TGIATOC-Policy-Note-War-on-Crime-1879-web.pdf.
29. Health Poverty Action, « The Development Impacts of the 'War on Drugs', » dans Militarized Responses to Transnational Organized Crime: The War on Crime, sous la dir. de Tuesday Reitano, Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo et Sasha Jesperson (Londres : Palgrave Macmillan, 2018).
30. « Guatemala: Drug Trafficking and Violence, » International Crisis Group, 11 octobre 2011, https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/guatemala/guatemala-drug-trafficking-and-violence.
31. Health Poverty Action, « Impacts of the 'War on Drugs', » 2018.

32. WACD, Pas seulement une zone de transit : drogues, État et société en Afrique de l'Ouest (Genève : Commission ouest-africaine sur les drogues, 2014), http://www.wacommissionondrugs.org/fr/rapport/.
33. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, « Unexplored Wars, » 2017.
34. « Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali, » International Crisis Group, 13 décembre 2018, https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/267-narcotrafic-violence-et-politique-au-nord-du-mali.
35. Rédaction du Guardian, « Who is Jair Bolsonaro? Brazil's Far-right President in his Own Words. » The Guardian, 29 octobre 2018, https://www.theguardian.com/world/2018/sep/06/jair-bolsonaro-brazil-tropical-trump-who-hankers-for-days-of-dictatorship ; Adam Desiderio, « Brazil's Drug Gangs are Prepared to go to War With Bolsonaro. » VICE News via International Drug Policy Consortium, 17 janvier 2019, https://idpc.net/alerts/2019/02/brazil-s-drug-gangs-are-prepared-to-go-to-war-with-bolsonaro.
36. Jason Burke, « South African Army Sent Into Townships to Gurb Gang Violence. » The Guardian, 18 juillet 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/jul/19/south-african-army-townships-gang-violence.
37. Alejandro Madrazo Lajous, « The Constitutional Costs of the 'War on Drugs', » dans Collins, Ending the Drug Wars, 2014.
38. Jason Eligh, « A Militarized Political Weapon: The Philippines' War on Drugs, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, juin 2019, https://globalinitiative.net/the-philippines-war-on-drugs/ ; « 'Licence to Kill': Philippine Police Killings in Duterte's 'War on Drugs', » Human Rights Watch, 2 mars 2017, https://www.hrw.org/report/2017/03/02/license-kill/philippine-police-killings-dutertes-war-drugs.
39. Les accusations de trafic de drogues visant les ressortissants étrangers ont été récurrentes lors des éruptions de violence xénophobe récemment survenues en Afrique du Sud, et certains politiciens locaux n'ont pas manqué de les relayer. Rédaction d'Al Jazeera, « Five Killed in Attacks on Foreigners in South Africa, » Al Jazeera, 3 septembre 2019 : https://www.aljazeera.com/news/2019/09/south-africa-scores-held-looting-anti-foreigner-protests-190903064029232.html. Le même type d'accusations faisant des Mexicains et d'autres migrants d'Amérique latine des « trafiquants de drogues » a été proféré par l'administration Trump.
40. Au sujet du contexte influençant le développement de la politique en matière de drogues dans la région MENA, voir Maziyar Ghiabi, « Deconstructing the Islamic Bloc: The Middle East and North Africa and Pluralistic Drugs Policy, » dans Collapse of the Global Order on Drugs: From UNGASS 2016 to Review 2019, sious la dir. d'Axel Klein et Blaine Stothard (Bingley: Emerald Publishing, 2018), 167–89, https://doi.org/10.1108/978-1-78756-487-920181008
41. Le World Development Report 2011 : Conflict, Securty, and Development de la Banque mondiale est l'un des premiers exemples d'introduction au débat général de l'effet délétère du crime organisé sur le développement, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389 License: CC BY 3.0 IGO.
42. « États de fragilité 2015, » OCDE, http://www.oecd.org/fr/cad/etats-de-fragilite-2015-9789264248878-fr.htm.
43. Banque mondiale, Combatting Corruption, tour d'horizon disponible à l'adresse http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption ; ONUDC, Rapport mondial sur les drogues 2017: The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism (Vienne : UNODC, 2017), 10.
44. Tuesday Reitano et Marcena Hunter, « The Crime-development Paradox: Organized Crime and the SDGs, » ENACT, février 2018 ; IDPC, IDPC Analysis of the UNODC World Drug Report 2017 (Londres : International Drug Policy Consortium, janvier 2018), 20.
45. Channing May, « Transnational Crime and the Developing World, » Global Financial Integrity, mars 2017.
46. Peter Reuter, « Systemic Violence in Drug Markets, » Crime Law and Social Change 52, no 3 (Septembre 2009), DOI:10.1007/s10611-009-9197-x ; Csete, Kamarulzaman, Kazatchkine, et al., « Public Health and International Drug Policy, » 2016. Voir également Bina Desai, Justin Ginnetti, Schâdi Sémnani et Vicente Anzellini, Global Report on Internal Displacement (Genève: Internal Displacement Monitoring Centre, 2018), http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/2018-GRID.pdf.
47. « Estudio: Las 50 ciudades más violentas del mundo 2018, » Seguridad, Justicia y Paz, 12 mars 2019, http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad/1567-estudio-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2018.
48. Luke Broadwater et Ian Duncan, « 'Neighborhoods Are Crying Out': Baltimore Has Highest Homicide Rate of US Big Cities, » The Baltimore Sun, 25 septembre 2018, https://www.baltimoresun.com/news/crime/bs-md-ci-fbi-data-20180924-story.html.
49. Kim Thomas et Roegchanda Pascoe, « Being Resilient – Learning From Community Responses to Gangs in Cape Town: Reflections From a Manenberg Activist, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, novembre 2018, https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/01/TGIATOC-ManenburgWeb-FA.pdf ; Khalil Goga, The Drug Trade and Governance in Cape Town: ISS Paper 263 (Pretoria : Institute For Security Studies, septembre 2014), https://issafrica.org/research/papers/the-drug-trade-and-governance-in-cape-town.
50. Au sujet des méfaits apparents et cachés de la gouvernance criminelle dans les régions frontalières de la Colombie, voir Annette Idler, Borderland Battles: Violence, Crime, and Governance at the Edges of Colombia's War (New York : Oxford University Press, 2019).
51. Michael Wolff, « Community Policing the Brazilian Favela, » Network of Researchers in International Affairs, 15 juin 2018, https://www.noria-research.com/community-policing-the-brazilian-favela/.
52. Reitano et Hunter, « Crime-development Paradox, » 2018.
53. WACD, Pas seulement une zone de transit, 2014.
54. Tim Lister, « Inside Europe's Most Powerful Mafia – the 'Ndrangheta'. » CNN, 10 décembre 2018, https://edition.cnn.com/2018/12/08/europe/ndrangheta-mafia-raids-analysis-intl/index.html.
55. Simone Haysom, Peter Gastrow et Mark Shaw, « The Heroin Coast: A Political Economy Along the Eastern African Seaboard, » ENACT, juin 2018 ; Peter Gastrow, Termites at Work: Transnational Organized Crime and State Erosion in Kenya (New York: International Peace Institute, 2011).
56. Paulina Villegas et Kirk Semple, « Criminal Groups Seek to Decide Outcome in Many Mexican Races. » New York Times, 1er juillet 2018, https://www.nytimes.com/2018/07/01/world/americas/mexico-election-assassinations.html.
57. Siria Gastelum Felix, « Why Change Matters in Mexico, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 5 juillet 2018, https://globalinitiative.net/mexico_election/.
58. Ettelekt, http://www.etellekt.com/blog.html.
59. Marcena Hunter, « Measures That Miss the Mark: Capturing the Proceeds of Crime in Illicit Financial Flow Models, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 19 juin 2018, https://globalinitiative.net/capturing-proceeds-of-crime-in-illicit-financial-flows-models/.
60. ONUDC, Rapport mondial sur les drogues 2017, 2017.
61. « Serious and Organized Crime Threat Assessment, » 2017, Europol, https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/serious-and-organised-crime-threat-assessment.
62. Mariya Omelicheva et Lawrence Markowitz, « Does Drug Trafficking Impact Terrorism? Afghan Opioids and Terrorist Violence in Central Asia, » Studies in Conflict and Terrorism 42, no 12 (février 2018): 1021–43, https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1434039.
63. Tuesday Reitano et Mark Shaw, Libya: The Politics of Power, Protection, Identity and Illicit Trade – Crime-Conflict Nexus Series, No. 3 (New York: United Nations University Centre for Policy Research, 2017), https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/2523/Libya-The-Politics-of-Power-Protection-Identity-and-Illicit-Trade-02.pdf.
64. Ben Crabtree, The Nexus of Conflict and Illicit Drug Trafficking: Syria and the Wider Region (Genève : The Global Initiative Against

Transnational Organized Crime, 2016).
65. Vanda Felbab-Brown, « The Threat of Illicit Economies and the Complex Relations with State and Society, » dans Organized Crime and Illicit Trade: How to Respond to This Strategic Challenge in Old and New Domains, sous la dir. de Virginia Comolli (Londres : Palgrave Macmillan, 2018), 1–21.
66. Omelicheva et Markowitz, « Does Drug Trafficking Impact Terrorism?, » 2018 ; Mark Shaw et Prem Mahadevan, « Where Terrorism and Organized Crime Meet, » Centre for Security Studies, Policy Perspectives, 17 octobre 2018, https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/PP6-7_2018.pdf.
67. International Crisis Group, « Drug Trafficking, » 2018.
68. Wolfram Lacher, Challenging the Myth of the Drug-Terror Nexus in the Sahel: WACD Background Paper No.4 (Geneva: West Africa Commission on Drugs, 2013), http://www.wacommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2013/08/Challenging-the-Myth-of-the-Drug-Terror-Nexus-in-the-Sahel.pdf.
69. International Crisis Group, "Drug Trafficking," 2018 ; Georgios Barzoukas, « Drug Trafficking in the MENA: The Economics and the Politics, » European Union Institute for Security Studies, 31 octobre 2017, https://www.iss.europa.eu/content/drug-trafficking-mena-—-economics-and-politics ; Sergei Boeke, « Mali and the Narco-Terrorists, » International Centre for Counter-Terrorism, 13 mars 2018, https://icct.nl/publication/mali-and-the-narco-terrorists/.
70. ONUDC, Rapport mondial sur les drogues 2017, 2017, 22.
71. Département du Trésor des É.-U., National Money Laundering Risk Assessment 2018 (Washington, DC : US Government, 2018), https://home.treasury.gov/system/files/136/2018NMLRA_12-18.pdf.
72. Département du Trésor des É.-U., National Money Laundering Risk Assessment 2018, 2018.
73. « Professional Money Laundering, » Financial Action Task Force (FATF), juillet 2018, retrieved from www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/professional-money-laundering.html.
74. May, « Transnational Crime, » 2017.
75. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report: Volume II – Money Laundering (Washington, DC: US Department of State, 2019), https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/INCSR-Vol-INCSR-Vol.-2-pdf.pdf.
76. Steve Rolles, George Murkin, Martin Powell, Danny Kushlick, Nicky Saunter et Jane Slater, The Alternative World Drug Report, 2ème éd. (Bristol: Transform Drug Policy Foundation, 2016), 97, https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/AWDR-2nd-edition.pdf.
77. Tuesday Reitano, « Organized Crime as a Threat to Sustainable Development: Understanding the Evidence, » dans Comolli, Organized Crime and Illicit Trade, 2018.
78. Europol, « Serious and Organized Crime Threat Assessment, » 2017.
79. Fabian Zhilla et Besfort Lamallari, Organized Crime Threat Assessment in Albania (Tirana : Open Society Foundation for Albania, 2015), https://www.osfa.al/sites/default/files/organized_crime_soros.pdf.
80. Juan Carlos Garzon Vergara, « Fragmentation and the Changing Face of LatAm Organized Crime, » InSight Crime, 16 novembre 2015, https://www.insightcrime.org/news/analysis/what-the-fragmentation-of-organized-crime-means-for-latin-america/.
81. Livia Wagner, Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America (Genève : The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016), https://arcominero.infoamazonia.org/GIATOC-OC_Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-3c3f978eef80083bdd8780d7c5a21f1e.pdf; Patrick Corcoran, « Illegal Mining a Golden Opportunity for Mexico Crime Groups, » InSight Crime, 29 septembre 2016, https://www.insightcrime.org/news/analysis/mexico-crime-groups-increasing-involvement-illegal-mining/.
82. ONUDC, Rapport mondial sur les drogues 2018 (Vienne : UNODC, 2018) ; Haysom, Gastrow et Shaw, « The Heroin Coast, » 2018.
83. Équipe spéciale de coordination du système de l'ONU, What We Have Learned, 2019.
84. Meropi Tzanetakis, Gerrit Kamphausen, Bernd Werse et Roger von Laufenberg, « The Transparency Paradox: Building Trust, Resolving Disputes and Optimizing Logistics on Conventional and Online Drugs Markets, » International Journal of Drug Policy 35 (septembre 2016) : 58–68.
85. Kristy Kruithof, Judith Aldridge, David Décary Hétu, Megan Sim, Elma Dujso et Stijn Hoorens, « Internet-facilitated Drugs Trade: An Analysis of the Size, Scope and the Role of the Netherlands, » WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1607.html.
86. Monica J. Barratt, Jason A. Ferris et Adam R. Winstock, « Safer Scoring? Cryptomarkets, Social Supply and Drug Market Violence, » International Journal of Drug Policy 35 (septembre 2016) : 24–31.
87. IDPC, Taking Stock, 2018.
88. Kruithof, Aldridge, Hétu, Sim, Dujso et Hoorens, « Internet-facilitated Drugs Trade, » 2016
89. « Internet Organized Crime Threat Assessment 2018, » Europol, 2018, https://www.europol.europa.eu/internet-organised-crime-threat-assessment-2018.
90. IDPC, Taking Stock, 2018, 75.
91. Jonathan Caulkins et Peter Reuter, « Towards A Harm-Reduction Approach to Enforcement, » Safer Communities 8, no 1 (2009): 9–23, https://doi.org/10.1108/17578043200900003 ; UKDPC, Refocusing Drug-Related Law Enforcement to Address Harms (Londres : UK Drug Policy Commission, 2009) ; Nicholas Dorn et Nigel South, « Drug Markets and Law Enforcement, » British Journal of Criminology 30, no 2 (1990): 171–88.
92. Benjamin Lessing, Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America (Cambridge : Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781108185837.
93. Alex Stevens, Modernizing Drug Law Enforcement, Report 3: Applying Harm Reduction Principles to the Policing of Retail Drug Markets (Londres : International Drug Policy Consortium, 2013).
94. Vanda Felbab-Brown, Focused Deterrence, 2013.
95. Michael Shiner, « Drug Policing: What is it Good For?, » dans After the Drug Wars (Londres : LSE, 2016).
96. Rolles, Murkin, Powell, Kushlick, Saunter et Slater, The Alternative World Drug Report, 2016 : chapitre 10.
97. Markus-Michael Müller, « Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City, » Revista Europea De Estudios Latinoamericanos y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies, no 88 (April 2010): 21–37, https://www.jstor.org/stable/25676405.
98. OEA, Scenarios for the Drug Problem in the Americas (Washington D.C. : Organisation des États américains, 2013), http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF
99. Cette quête d'autres approches a sous-tendu le processus qui a conduit à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU sur les drogues – un processus éperonné par les pouvoirs publics de Colombie, du Guatemala, et du Mexique – et continue d'alimenter le débat international. Voir aussi Jason Eligh, The Political Economy of Drugs Policy in Africa (Genève : The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, à paraître).
100. Summer Walker, « We Need a Global Conversation on AI in Policing, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 10

janvier 2019, https://globalinitiative.net/global-conversation-on-ai-in-policing/.
101. Cano et Ribeiro « Old Strategies and New Approaches, » 2016.
102. Wolff, « Community Policing in the Brazilian Favela, » 2018.
103. Elizabeth Leeds, « What can be Learned from Brazil's 'Pacification' Police Model?, » WOLA: Advocacy for Human Rights in the Americas, 11 mars 2016, https://www.wola.org/analysis/what-can-be-learned-from-brazils-pacification-police-model/.
104. Robert Muggah, « Caught Between Police and Gangs, Rio de Janeiro Residents are Dying in the Line of Fire, » The Conversation, 4 septembre 2017, https://theconversation.com/caught-between-police-and-gangs-rio-de-janeiro-residents-are-dying-in-the-line-of-fire-83016 ; Leeds, « What can be learned from Brazil's 'Pacification' police model?, ».
105. Cano et Ribeiro « Old Strategies and New Approaches, » 2016 ; Wolff, « Community Policing in the Brazilian Favela, » 2018.
106. Voir WACD, Pas seulement une zone de transit, 2014, 32.
107. Peter Reuter, « The Mobility of Drug Trafficking, » dans Collins, Ending the Drug Wars, 2014.
108. PNUD, Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy (New York : Programme des Nations unies pour le développement, 2015), https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf.
109. Peter Reuter, Harold A. Pollack et Bryce Pardo, « If Tougher Enforcement Cannot Reliably Raise Drug Prices, What are Appropriate Goals and Metrics? », dans After the Drug Wars, 2016.
110. Voir par exemple : Tim Midgley, Ivan Briscoe et Daniel Bertoli, Identifying Approaches and Measuring Impacts of Programmes Focused on Transnational Organized Crime (Londres : UK Department for International Development et al., 2014) ; IDPC, Taking Stock, 2018, 89–107 ; « Results-Based Approaches to Organized Crime and Development: Input into the Post-2015 Development Agenda, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Avril 2015.
111. Peter Reuter, « Creating a Drug Law Enforcement Research Agenda, » International Journal of Drug Policy 41 (mars 2017): 160-1.
112. Voir « Map: Drug Decriminalisation Around the World, » Talking Drugs, disponible à l'adresse : https://www.talkingdrugs.org/decriminalisation ; IDPC, Taking Stock, 2018, 49.
113. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Portugal Drug Report 2018, http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8890/portugal-cdr-2018.pdf ; « Drug decriminalization in Portugal: setting the record straight », dans Count the Costs, The Alternative World Drug Report, 2016, p. 158-162.
114. Midgley, Briscoe et Bertoli, Identifying Approaches and Measuring Impacts, 2014; IDPC, Taking Stock, 2018, 89–107.
115. Joanne Csete, A Balancing Act: Policymaking on Illicit Drugs in the Czech Republic (New York : Open Society Foundations, 2012), https://www.opensocietyfoundations.org/publications/balancing-act-policymaking-illicit-drugs-czech-republic.
116. Commission globale de politique en matière de drogues, Pour une véritable dépénalisation des drogues : étape nécessaire de la réforme des politiques publiques (Genève : Commission globale de politique en matière de drogues, 2016), http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/advancing-drug-policy-reform.
117. Dans une analyse globale des méthodes de développement du crime organisé, Midgley, Briscoe et Bertoli (Identifying Approaches and Measuring Impacts, 2014) distinguent un cadre tripartite composé des organisations proprement dites, de réseaux de facilitation de personnages périphériques activement impliqués tels que des politiciens corrompus et de réseaux de soutien parmi la population au sens large.
118. May (« Transnational Crime, » 2017) soutient par exemple que « une plus grande transparence financière aurait le potentiel dentraver simultanément toute la criminalité transnationale dans toutes les régions du monde. »
119. Michael Levi, Modernizing Drug Law Enforcement, Report 5: Drug Law Enforcement and Financial Investigation Strategies (Londres : International Drugs Policy Consortium, 2013) ; Helena Wood, Every Transaction Leaves a Trace: The Role of Financial Investigation in Serious and Organized Crime Policing (Londres : Royal United Services Institute, 2017).
120. Par exemple, le Groupe d'action financière et le Groupe d'action intergouvernemental contre le blanchiment de capitaux en Afrique de l'Ouest.
121. OCDE, Specialized Anti-Corruption Institutions - Review of Models (Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique, 2013).
122. WACD, Pas seulement une zone de transit, 2014.
123. Sasha Jesperson, « Development Engagement with Organized Crime: A Necessary Shift or Further Securitization?, » Conflict, Security & Development 15, no 1 (novembre 2015), 23–50. https://doi.org/10.1080/14678802.2014.978182.
124. Markus Schultze-Kraft, Organized Crime, Violence and Development: Topic Guide (Birmingham : GSDRC, 2016), https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/08/Org_crime_violence_dev.pdf
125. USAID, The Development Response to Drug Trafficking in Africa: A Programming Guide (Washington, DC : United States Agency for International Development, 2013) ; The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Development Responses to Organized Crime: An analysis and programme framework, avril 2016 ; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Development Cooperation and Illegal Economies (Eschborn, février 2012) ; The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Development Responses to Organized Crime: An Analysis and Programme Framework (Genève : The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016).
126. John Collins, « Development First: Multilateralism in the Post-war on Drugs Era, » dans Collins, Ending the Drug Wars, 2016 ; Judith Vorrath, Organized Crime and Development: Challenges and Policy Options in West Africa's Fragile States (Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik / German Institute for International and Security Affairs, 2015).
127. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Development Responses, 2016
128. Midgley, Briscoe et Bertoli, Identifying Approaches and Measuring Impacts, 2014.
129. Mark Shaw, « UNGASS 2016: The Focus on 'Harm Reduction' is Making us Blind to Reducing the Broader Harms of Organized Crime, » dans After the Drug Wars, 2016.
130. OCDE, Le rôle des médias et du journalisme d'investigation dans la lutte contre la corruption (Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique, 2018), https://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/Le-role-des-medias-et-du-journalisme-d-investigation-dans-la-lutte-contre-la-corruption.pdf.
131. Midgley, Briscoe et Bertoli, Identifying Approaches and Measuring Impacts, 2014.
132. OCDE, Le rôle des médias et du journalisme d'investigation, 2018.
133. Par exemple, le Law Enforcement Action Partnership est une ONG composée de membres de la police et du système judiciaire pénal qui réclament une réforme de la justice comprenant la régulation des drogues : https://lawenforcementactionpartnership.org/our-issues/drug-policy/.
134. Voir Jonathan Caulkins, « Legalizing Drugs Prudently: The Importance of Incentives and Values, » dans After the Drug Wars, 2016.
135. Fiona Godlee, « Drugs Should be Legalized, Regulated, and Taxed, » BMJ Clinical Research 361 (2018), https://www.bmj.com/content/361/

bmj.k2057
136. Haysom, « Hiding in Plain Sight, » 2019.
137. Josefina Salomón, « Can Drug Regulation Help Tackle Organized Crime?, » InSight Crime, 28 novembre 2018, https://www.insightcrime.org/news/analysis/drug-regulation-organized-crime/.
138. Nick Chester, « What Would Drug Dealers do if all Drugs Were Legalized? » VICE News, 22 juillet 2017, https://www.vice.com/en_uk/article/z4k8qa/what-would-drug-dealers-do-if-all-drugs-were-legalised.
139. May, « Transnational Crime, » 2017.
140. « Drug Overdose Deaths, » Centers for Disease Control and Prevention, https://www.cdc.gov/drugoverdose/data/statedeaths.html.
141. Commission globale de politique en matière de drogues, Prise de position : la crise des opioïdes en Amérique du Nord (Genève : Commission globale de politique en matière de drogues, 2017), https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/09/2017-GCDP-Position-Paper-Opioid-Crisis-ENG.pdf.
142. Steven Dudley et al., « Mexico's Role in the Deadly Rise of Fentanyl, » InSight Crime, février 2019 ; June S. Beittel, « Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations, » Congressional Research Service, 3 juillet 2018, disponible à l'adresse https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf.
143. Dudley et al., « Mexico's Role in the Deadly Rise of Fentanyl, » 2019.
144. Commission globale de politique en matière de drogues, Régulation : pour un contrôle responsable des drogues, 2018: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf
145. Commission globale de politique en matière de drogues, Régulation, 2018.
146. « Impacts of Marijuana Legalization in Colorado: A Report Pursuant to Senate Bill 13- 283, » Colorado Division of Criminal Justice Office of Research and Statistics, Octobre 2018, https://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283_Rpt.pdf.
147. « National Drug Threat Assessment 2018, » DEA, https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf ; Colorado Division of Criminal Justice, « Impacts of Marijuana Legalization in Colorado, » 2018.
148. « Organized Crime in the Cannabis Market: Evidence and Implications. Submission to the Drug Legalization Task Force, » Coalition canadienne des politiques sur les drogues, 9 août 2016, http://drugpolicy.ca/about/publication/organized-crime-in-the-cannabis-market-evidence-and-implications/. ; « Weekly InSight: Uruguay's Historic Marijuana Legalization Experiment, » InSight Crime, 21 juillet 2017, https://www.insightcrime.org/news/analysis/weekly-insight-uruguay-historic-marijuana-legalization-experiment/.
149. ONUDC, Rapport mondial sur les drogues 2018, Analysis of Drugs Markets: Opiates, Cocaine, Cannabis, Synthetic Drugs, 47.
150. Evelina Gavrilova, Takuma Kamada et Floris Zoutman, « Is Legal Pot Crippling Mexican Drug Trafficking Organisations? The Effect of Medical Marijuana Laws on US Crime, » The Economic Journal 129, no 617 (janvier 2019): 375–407, https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ecoj.12521
151. David Bier, « How Legalizing Marijuana is Securing the Border: The Border Wall, Drug Smuggling, and Lessons for Immigration Policy: Policy Analysis No. 860, » CATO Institute, 19 décembre 2018, https://www.cato.org/publications/policy-analysis/how-legalizing-marijuana-securing-border-border-wall-drug-smuggling.
152. Dudley et al., « Mexico's Role in the Deadly Rise of Fentanyl, » 2019.
153. « Crime Statistics: Crime Situation in the Republic of South Africa Twelve (12) Months (April to March 2018-19), » South African Police Service, disponible à l'adresse https://businesstech.co.za/news/government/340513/south-africa-crime-stats-2019-everything-you-need-to-know/.
154. « Civil Society Observatory of Illicit Economies in Eastern and Southern Africa, » Risk Bulletin Issue 1, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, octobre 2019, https://globalinitiative.net/esa-obs-bulletin-1/.
155. Shaun Shelly, « Drug Bust Blues: Ever-increasing Arrests of People Who Use Drugs Helps Fuel Crime, Not Reduce It. » The Daily Maverick, 10 mars 2019, https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-03-10-drug-bust-blues-ever-increasing-arrests-of-people-who-use-drugs-helps-fuel-crime-not-reduce-it/.
156. La disponibilité de sources légales de cannabis s'est avérée difficile pour les autorités dans l'établissement de l'infrastructure physique et règlementaire requise à l'appui d'un marché légal opérationnel. Les consommateurs de l'Ontario, par exemple – qui abrite l'un des principaux marchés illicites de cannabis du pays – ont eu beaucoup de mal à accéder à la vente en ligne par le biais du fournisseur public de la province après la légalisation, en octobre 2018. Vingt-cinq licences ont été octroyées à des détaillants en cannabis pour qu'ils ouvrent un point de vente physique, mais seulement dix d'entre eux étaient prêts à entamer la vente officielle sous licence caau 1er avril 2019. Cela signifie qu'il n'y a à Toronto qu'un point de vente pour les 2,7 millions d'habitants. Voir Leyland Cecco, « Dazed and Confused': Canada Cannabis Legalization Brings Complex New Laws. » The Guardian, 16 octobre 2018, https://www.theguardian.com/world/2018/oct/16/canada-legalizes-recreational-marijuana-law-problems ; Manisha Krishnan, « Sorry, BC and Ontario, Alberta is Canada's New Weed Capital. » VICE News, https://www.vice.com/en_ca/article/qvyygd/sorry-bc-and-ontario-alberta-is-canadas-new-weed-capital.
157. Drug Policy Alliance, From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization (New York : Drug Policy Alliance, 2018), http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/dpa_marijuana_legalization_status_report_2018_0.pdf.
158. Katie Zezima, « High Taxes Could Drive up Marijuana Prices and Bolster the Black Market in California, Analysis Says. » Washington Post, 30 octobre 2017, https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/10/30/high-taxes-could-drive-up-marijuana-prices-and-bolster-the-black-market-in-california-analysis-says/?noredirect=on&utm_term=.be4315cff456.
159. John Hudak, Geoff Ramsey et John Walsh, « Uruguay's Cannabis Law: Pioneering a New Paradigm, » The Washington Office on Latin America and Brookings Institution, 21 mars 2018, https://www.brookings.edu/research/uruguays-cannabis-law-pioneering-a-new-paradigm/.
160. « Weekly InSight: Uruguay's Historic Marijuana Legalization Experiment, » InSight Crime, 21 juillet 2017, https://www.insightcrime.org/news/analysis/weekly-insight-uruguay-historic-marijuana-legalization-experiment/.
161. Alex Halperin, « Can Legal Weed Ever Beat the Black Market? » The Guardian, 18 mars 2019, https://www.theguardian.com/society/2019/mar/17/legal-weed-black-market-california-gavin-newsom.
162. Hudak, Ramsey et Walsh, « Uruguay's Cannabis Law, » 2018.
163. Estimations tirées des travaux de la société BDS Analytics sur le marché du cannabis, cité dans Naomi Martin, « Why Most Massachusetts Marijuana Sales are on the Black Market, Two Years After Legalization. » Boston Globe, 2 février 2019, https://www.bostonglobe.com/news/marijuana/2019/02/02/illicit-pot-market-remains-stubbornly-robust/Fqq5baxLvgkrTB1ABJRbEL/story.html.
164. « A Baseline Evaluation of Cannabis Enforcement Priorities in Oregon, » Oregon State Police Drug Enforcement Section, janvier 2017, https://media.oregonlive.com/today/other/cannabis_enforcement_oregon%202.pdf

165. ERA Economics, LLC, élaboré pour le département californien de l'Alimentation et l'Agriculture, Economic Impact Analysis of CalCannabis Licensing Program Regulations, décembre 2017, http://www.dof.ca.gov/Forecasting/Economics/Major_Regulations/Major_Regulations_Table/documents/Cultivation_SRIA_CDFA_1-5-2018.pdf ; Thomas Fuller, « Now for the Hard Part: Getting Californians to Buy Legal Weed. » New York Times, 2 janvier 2019, https://www.nytimes.com/2019/01/02/us/buying-legal-weed-in-california.html.
166. Oregon State Police Drug Enforcement Section, « A Baseline Evaluation, » 2017.
167. Voir par exemple, Dennis Romero, Gabe Gutierrez, Andrew Blankstein et Robert Powell, « Foreign Cartels Embrace Home-grown Marijuana in Pot-legal States. » NBC News, 28 mai 2018, https://www.nbcnews.com/news/us-news/foreign-cartels-embrace-home-grown-marijuana-pot-legal-states-n875666.
168. « Colorado Black Market Marijuana: Are Cartels Wrongly Blamed? » Denver Post, 29 juillet 2018, https://www.denverpost.com/2018/07/29/colorado-black-market-marijuana/ ; Oregon State Police Drug Enforcement Section, « A Baseline Evaluation, » 2017.
169. Nicholas Keung, « Feds Pleased With 'Orderly' Transition to Pot Legalization, Bill Blair Says. » The Star, 6 mars 2019, https://www.thestar.com/news/cannabis/2019/03/06/feds-pleased-with-orderly-transition-to-pot-legalization-bill-blair-says.html.
170. Parker Asmann, « High Expectations for Legal Marijuana in Uruguay Despite Challenges: Report, » InSight Crime, 22 mars 2018, https://www.insightcrime.org/news/analysis/high-expectations-legal-marijuana-uruguay-despite-expected-challenges-report/.
171. Zara Snapp, Khalid Tinasti et Jorge Herrera, « Regulation of Illegal Drugs: State Control and Fragile Institutional Capacity, » Journal of Illicit Economies and Development 1, no 3 (2019, à paraître), E-ISSN: 2516-7227.
172. Voir par exemple, Misha Glenny, « The War on Drugs has been lost. » Financial Times, 3 août 2018, https://www.ft.com/content/c9719098-964d-11e8-95f8-8640db9060a7 ; Eligh, The Political Economy of Drug Policy in Africa, à paraître.
173. Khalid Tinasti, « Toward the End of the Global War on Drugs, » The Brown Journal of World Affairs 25, no 2 (2019): 109–20.
174. Summer Walker et Tuesday Reitano, Fragmented But Far-reaching: The UN System's Mandate and Response to Organized Crime (Genève : The Global Initiative Aginst Transnational Crime, 2019), https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/06/gitoc_un_june_19.pdf.
175. « L'ONUDC », ONUDC, disponible à l'adresse https://www.unodc.org/unodc/fr/about-unodc/index.html.
176. Assemblée générale des nations unies, Rénover l'Organisation des nations unies : un programme de réformes, Rapport du secrétaire général A/51/950 (New York : UNGA, 1997), https://undocs.org/fr/A/51/950
177. « Organized Crime and its Role in Contemporary Conflict: An Analysis of UN Security Council Resolutions, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, septembre 2018, https://globalinitiative.net/organized-crime-and-its-role-in-contemporary-conflict/.
178. « Charting Organized Crime and Illicit Flows at the Security Council: An Interactive Tool, » The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, disponible à l'adresse https://globalinitiative.net/organized-crime-and-its-role-in-contemporary-conflict/.
179. Martin Jelsma et David R. Bewley-Taylor, « Drugs and Crime, » dans The Oxford Handbook of United Nations Treaties, sous la dir. de Simon Chesterman, David M. Malone et Santiago Villalpando (Oxford : Oxford University Press, 2019).
180. Le Croissant d'or comprend l'Afghanistan, le Pakistan et l'Iran. Le Triangle d'or comprend le Myanmar, la Thaïlande, le Laos et le Vietnam.
181. Walker et Reitano, Fragmented But Far-reaching, 2019.
182. Équipe spéciale de coordination du système de l'ONU, What We Have Learned, 2019.
183. Eric Gutierrez, Drugs and illicit practices: Assessing Their Impact on Development and Governance (Londres : Christian Aid, 2015), https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/drugs-illicit-practices-impact-development-governance-october-2015.pdf.

AUTRES RESSOURCES

www.anyoneschild.org

www.beckleyfoundation.org

www.countthecosts.org

www.druglawreform.info

www.drugpolicy.org

www.hri.global

www.hrw.org

www.intercambios.org.ar

www.globalinitiative.net

www.idhdp.com

www.idpc.net

www.inpud.net

www.incb.org

www.menahra.org

www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx

www.politicadedrogas.org/PPD

www.sdglab.ch

www.talkingdrugs.org

www.tdpf.org.uk

www.unaids.org/en/topic/key-populations

www.unodc.org

www.wola.org/program/drug_policy

www.wacommissionondrugs.org

www.who.int/topics/substance_abuse/en/

DESIGN
John Abou Elias

TRADUCTION
Anatole Muchniks

RAPPORTS DE LA COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES
(http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/)

La ~~Guerre~~ aux Drogues (2011)

La guerre aux drogues face au VIH/sida : Comment la criminalisation de l'usage de drogue aggrave la pandémie mondiale (2012)

L'impact négatif de la guerre contre la drogue sur la santé publique : l'épidémie cachée d'hépatite C (2013)

Prendre le contrôle : sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues (2014)

Les effets négatifs du contrôle des drogues sur la santé publique : la crise mondiale des souffrances inutiles (2015)

Pour une véritable dépénalisation des drogues : étape nécessaire de la réforme des politiques publiques (2016)

La perception du problème mondial des drogues : vaincre les préjugés vis-à-vis des personnes qui consomment des drogues (2017)

Régulation : pour un contrôle responsable des drogues (2018)

La classification des substances psychoactives : lorsque la science n'est pas écoutée (2019)

PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES
http://www.globalcommissionondrugs.org/ position-papers/

La crise des opioïdes en Amérique du Nord (Octobre 2017)

La politique en matière de drogues et le développement durable (Septembre 2018)

La politique en matière de drogues et privation de liberté (Mai 2019)

RAPPORT 2020

REMERCIEMENTS

Coordination technique
Julia Stanyard
Tuesday Reitano
Khalid Tinasti
Jason Eligh

Experts associés
Dave Bewley-Taylor
Ann Fordham
Lansana Gberie
Maziyar Ghiabi
Mikhail Golichenko
Christopher Hallam
Martin Jelsma
Dina Hassan Moustafa
Peter Reuter
Lisa Sanchez
Christian Schneider
Judith Vorrath

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Khalid Tinasti
Isabela Carvalho Barbosa
Eric Grant
Conrad Chahary

SOUTIEN

Open Society Foundations
Virgin Unite
Oak Foundation
Département fédéral suisse des affaires étrangères
La présente publication a bénéficié du soutien de la Fondation Yves et Inez Oltramare

CONTACT

secretariat@globalcommissionondrugs.org
www.globalcommissionondrugs.org

COMMISSION GLOBALE
DE POLITIQUE EN
MATIÈRE DE DROGUES

COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES

La Commission globale de politique en matière de drogues vise à ouvrir, au niveau international, un débat éclairé et scientifique sur des moyens humains et efficaces de réduire les préjudices causés par les drogues et les politiques de contrôle des drogues aux personnes et aux sociétés.

OBJECTIFS

- Examiner les fondements idéologiques, l'efficacité et les conséquences de l'approche de la « guerre aux drogues »
- Évaluer les risques et les avantages des différentes approches face aux drogues mises en oeuvre au niveau national
- Formuler des recommandations factuelles et pratiques pour réformer de façon constructive les lois et pratiques en matière de drogues