

# Drogues, enjeux internationaux



## VIENNE 2019 : UN SYSTÈME INTERNATIONAL DE CONTRÔLE DES DROGUES SOUS TENSION

**Déborah Alimi**

Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP),  
université Paris I-Panthéon-Sorbonne

**Jennifer Hasselgard-Rowe**

Groupement romand d'études sur les addictions (GREA)

En 2009, dans une déclaration politique conjointe, la communauté internationale, rassemblée dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU), s'était fixé entre autres une échéance d'une décennie pour « éliminer ou réduire significativement et de façon mesurable » l'offre et la demande illicites de stupéfiants (ONUDC, 2009)<sup>1</sup>. Depuis, l'augmentation et la diversification des marchés de la drogue, de même que les évolutions du statut légal du cannabis dans nombre d'États, ont mis à mal ces aspirations.

En 2016, la tenue anticipée d'une nouvelle session de l'Assemblée Générale des Nations unies sur les drogues (UNGASS), convoquée à la demande de chefs d'État latino-américains<sup>2</sup>, qui critiquaient la viabilité des cadres répressifs en place et l'irréalisme des objectifs de 2009, témoignait de la fragilité du consensus existant autour d'une interprétation essentiellement sécuritaire du régime international de contrôle des drogues.

C'est dans ce contexte que s'est tenue du 18 au 23 mars 2019 à Vienne la 62<sup>e</sup> session régulière de la Commission des stupéfiants (Commission on Narcotic Drugs ou CND). Pendant plus d'une semaine de débats, la capitale autrichienne a accueilli près de 2 400 participants, dont plusieurs ministres et chefs de gouvernement, représentant un large éventail d'acteurs (États membres, agences onusiennes, organisations de la société civile - OSC, monde scientifique, etc.). À ce rendez-vous annuel a été ajouté, les 14 et 15 mars, un « segment ministériel » spécial chargé

1. Dix ans auparavant, lors d'une session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU (United Nations General Assembly Special Session - UNGASS) le vœu d'un « monde sans drogue » avaient été formulé en vue d'enrayer l'expansion de cette économie parallèle.

2. Depuis 2008, plusieurs voix dissonantes ont vivement critiqué les dimensions répressives du contrôle international des drogues. Une des premières voix à « briser le tabou » a été la Global Commission on Drug Policy, dénonçant dans un rapport inédit « l'échec » de la guerre à la drogue.

### EN PRÉAMBULE

La question des drogues a été souvent prise en otage par des débats idéologiques, alors qu'elle est complexe, aux causes multiples et aux conséquences parfois lourdes, tant sur la santé que sur la sécurité. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de fonder les politiques sur des données scientifiques objectives et sur des recherches étayées, tant en neurosciences qu'en sciences humaines et sociales, dont la criminologie.

Les évolutions législatives en matière de cannabis, notamment sur le continent américain, montrent qu'aucun pays n'a encore trouvé la recette miracle. Elles témoignent des hésitations entre la recherche d'une certaine liberté individuelle et la nécessité d'assurer une protection efficace des jeunes ainsi que de réduire la charge qui pèse sur la chaîne pénale. Elles témoignent aussi du questionnement sur le cadre légal le plus favorable à une réduction des dommages sanitaires et sociaux. Elles doivent enfin nous rendre très attentifs aux influences exercées par de nouveaux groupes d'intérêt qui peuvent être tentés de peser sur les décisions publiques.

Certes, la scène internationale devient plus complexe et polarisée sur ces questions, comme l'a montré la dernière Commission sur les stupéfiants dont rend compte ce douzième numéro de *Drogues, enjeux internationaux*. Certains pays n'hésitent plus à mener des politiques qu'ils considèrent comme plus adaptées à leur contexte national. En 2016, la communauté internationale a néanmoins été capable, lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur le problème mondial de la drogue, de trouver un accord important sur ces questions. Il s'agit maintenant de consacrer les efforts à la mise en œuvre de ces recommandations, afin de mener des politiques globales, respectueuses des droits de l'homme, comportant des mesures efficaces de prévention, de soins, de réduction des risques, et fermement engagées dans la lutte contre les trafics et la criminalité organisée. Et la France œuvrera dans ce sens.

De nombreux défis éprouveront encore le multilatéralisme, mais grâce à la persévérance, à l'ouverture d'esprit et à la nécessité ultime de coopération, nos efforts porteront leurs fruits.

**Laura D'Arrigo**

Conseillère diplomatique de la MILDECA  
Présidente du conseil d'administration  
de l'EMCDDA

de faire le bilan des efforts déployés ces dix dernières années pour « aborder et combattre le problème mondial de la drogue ». Ce numéro de *Drogues, enjeux internationaux* décrypte ces 10 jours de débats, en proposant une analyse circonstanciée d'enjeux et de développements qui conditionneront les prochaines orientations stratégiques des politiques internationales sur les drogues.

## ■ Une conjoncture délicate

La CND 2019 (voir encadré p. 3) s'est ouverte dans une conjoncture politique inédite. Confrontés aux violences engendrées par les trafics de drogue et aux effets délétères d'une approche essentiellement sécuritaire, les présidents de la Colombie, du Mexique et du Guatemala avaient appelé en 2012 à un « débat franc et ouvert » sur les problèmes posés par la réponse internationale et les autres solutions possibles. Ils avaient obtenu alors la tenue anticipée en 2016<sup>3</sup> d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies chargée de faire un point sur la situation et de procéder « à une évaluation des progrès accomplis et des difficultés rencontrées » dans la lutte contre les drogues.

Ainsi, en avril 2016, à l'issue d'une longue période préparatoire, un « Engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue » proposait une modulation notable des lignes directrices voulues pour l'action internationale (ONUDDC, 2016). Les débats préparatoires à l'UNGASS avaient révélé de profondes divergences politiques entre les États membres, notamment autour des principes « d'éradication » et de « tolérance zéro » des drogues, et des solutions autres que les approches répressives. Un consensus avait cependant été trouvé sur une feuille de route déclinée en sept chapitres thématiques qui offrait une lecture plus nuancée que par le passé des questions contemporaines liées aux drogues. Elle prenait davantage en compte notamment les soubassements économiques et sociaux de l'économie illicite, et

### Les conventions internationales

Trois conventions internationales réglementent les conditions de production, d'accès et d'usages des substances narcotiques et psychoactives. La Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention sur les substances psychotropes de 1971 et la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 définissent un régime de contrôle international des drogues (CID) indexé suivant des critères d'abus potentiel et de dangerosité, qui limite l'offre légitime de stupéfiants aux seuls usages médicaux et scientifiques, tout en en garantissant un accès adéquat et suffisant à ces fins. Tout autre usage est considéré comme illicite et, par défaut, non autorisé comme c'est le cas notamment pour le cannabis. Sa résine et ses extraits, sont inscrits aux Tableaux I et IV de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961. Il y est considéré comme une substance présentant un risque grave pour la santé, sans valeur thérapeutique notable, au même rang que la cocaïne ou l'opium. Sa principale molécule possédant des propriétés psychoactives, le delta-9-tétrahydrocannabinol ou THC, est régi par la Convention sur les substances psychotropes de 1971, inscrit au Tableau I comme substance risquée pour la santé, à fort potentiel d'abus et sans valeur thérapeutique.

À ce cadre normatif s'ajoutent des engagements politiques et des plans d'action décennaux négociés dans le cadre de la Commission des Nations unies sur les stupéfiants (CND) orientant la lutte internationale contre les drogues, reposant depuis les années 1990 sur trois piliers principaux : la réduction de l'offre et de la demande illicites de stupéfiants et la lutte contre le blanchiment d'argent.

les problématiques liées à l'accès aux substances placées sous contrôle, à la prévention et au traitement des maladies liées à l'usage de drogues (VIH, hépatites notamment) et à la réduction des risques associés à l'usage de stupéfiants. Même si ce document avait pu décevoir par certains manques<sup>4</sup>, il dépassait l'approche de 2009, dite des trois piliers, en proposant des recommandations opérationnelles davantage orientées vers la santé publique, les droits humains et le développement.

À la veille de la CND 2019, le consensus international sur les drogues, comme l'avait déjà montré la préparation de l'UNGASS 2016, s'était aussi trouvé fragilisé du fait de modifications sans précédent du paysage mondial engendrées par les initiatives de légalisation de l'usage non médical (dit « récréatif ») et thérapeutique du cannabis. Cette substance illicite étant la plus couramment consommée dans le monde (UNODC, 2018) et strictement contrôlée par les conventions internationales (voir encadré), ces politiques nouvelles ont été un facteur de cristallisation

des tensions. À partir de 2012, alors que nombre d'États autorisaient la délivrance de cannabis à usage thérapeutique, l'Uruguay, 10 États fédérés américains (Obradovic, 2019), à commencer par le Colorado et l'État de Washington (Lalam *et al.*, 2017), et plus récemment le Canada (Obradovic, 2018), ont décidé l'adoption de systèmes de régulation de la production, la distribution et la consommation du cannabis à des fins « récréatives ». Or ces réformes sont en contradiction avec plusieurs principes et normes régissant le régime international du contrôle des drogues, suscitant nombre d'oppositions. Plusieurs États, plus enclins à des approches répressives comme la Russie, la Chine ou le Pakistan, estiment en effet ces initiatives « inacceptables » et « dangereuses » relevant « d'intentions volontaires de détruire le système de

3. Un débat initialement prévu en 2019 par la Déclaration de 2009.

4. Les OSC favorables aux réformes ont été particulièrement critiques à cet égard. Voir par exemple (IDPC, 2016).

### La Commission des stupéfiants (CND), épicerie du contrôle international des drogues

Créée en 1946, la CND est la principale instance onusienne de prise de décision sur les drogues. Chargée du suivi de la mise en œuvre des conventions internationales, elle est responsable des orientations stratégiques en la matière et des ajustements de la classification des substances sur recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Siégeant à Vienne et composée de 53 États membres, elle se réunit annuellement en mars en « session régulière » pour s'acquitter de ses fonctions normatives, puis en décembre pour traiter des questions administratives et budgétaires liées au fonctionnement de l'Office des Nations unies sur la drogue et le crime (ONUDC), dont elle est l'organe directeur. Elle est convoquée en « segment ministériel de haut niveau » tous les 5 ou 10 ans pour faire des bilans réguliers et ajuster les dispositifs. Forum politique, la CND analyse la situation mondiale en matière de drogues, examine les actions déployées et enjoint la communauté internationale – par des résolutions ou décisions à l'initiative des États – à prendre des dispositions conséquentes et à appliquer ses engagements. Ces résolutions renferment bien souvent des nuances de terminologie non négligeables longuement négociées, en comité plénier de la CND (Committee of the Whole ou COW) et en « sessions informelles closes », dont les conséquences politiques sont souvent déterminantes. En marge des réunions plénières, des « événements parallèles » sont coorganisés par des États membres et des organisations de la société civile (OSC). Ils permettent de porter à l'attention internationale des thèmes et cas pratiques ciblés et techniques, parfois polémiques comme la question de la stigmatisation des usagers et le respect des droits humains ; des alternatives aux sanctions pénales pour usage de stupéfiants ; de la militarisation du contrôle international et de l'usage de la peine de mort pour usages de stupéfiants ou encore de la régulation du cannabis.

contrôle international »<sup>5</sup>. Les États-Unis, naguère principal chef de file de la guerre contre les drogues, restent quant à eux assez ambigus, l'usage de cannabis à des fins autres que médicales ou de recherche scientifique étant toujours interdit sur le plan fédéral. L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) – garant des conventions internationales – n'a cessé pour sa part de condamner publiquement chacune de ces initiatives. Ainsi, dans son rapport publié en 2019, quelques jours avant la CND, l'OICS consacrait un chapitre thématique aux risques et intérêts associés au cannabis et rappelait que les usages dits « médicaux » ne sont autorisés par les conventions que dans certaines conditions strictes. L'OICS dénonçait également les « effets néfastes » de programmes « mal contrôlés » d'usage médical des cannabinoïdes. Ils tendraient à affaiblir, « au sein de l'opinion publique, la conscience des risques qu'il représente » et à « aboutir à la légalisation de l'usage non

médical, ce qui est contraire aux dispositions des traités internationaux » (OICS, 2019).

Dans ce contexte, un travail inédit du Comité d'experts sur la pharmacodépendance de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), d'ordinaire prudente sur le sujet<sup>6</sup>, est venu encore bousculer le débat. Réalisé entre juin et novembre 2018, après une difficile période d'organisation formelle<sup>7</sup>, cet examen critique des risques associés au cannabis (plante, résine, extraits) et à ses principaux composants – cannabidiol (CBD) et tétrahydrocannabinol (THC) – aboutit, en janvier 2019, à la publication, d'abord restreinte, d'une proposition de révision des recommandations relatives à la classification des dites substances. Pour le Comité d'experts, il s'agit notamment d'assouplir les modalités d'accès, notamment en matière d'usages thérapeutiques du cannabis. En dépit de multiples reports dans la communication des

conclusions de ces travaux, dus à des réticences politiques, la question de la modification des modalités de contrôle du cannabis était pour la première fois posée aux États membres de la CND.

Cependant, les perspectives d'évolution semblaient peu probables, tant les positions des États apparaissaient inconciliables. Avec d'un côté des États membres partisans d'une approche sécuritaire du contrôle des drogues, tels que la Russie, la Chine et plusieurs États d'Asie du Sud-Est comme l'Indonésie, qui entendaient voir réaffirmer par la CND 2019 les objectifs « éradicateurs » de 2009, et de l'autre les tenants d'une approche plus « progressiste », comme les États appartenant à l'Union européenne et ceux d'Amérique latine, souhaitant s'engager dans la mise en œuvre des engagements de 2016 fondés notamment sur une approche prenant davantage en compte la réduction des risques, les droits des usagers et les facteurs socio-économiques favorisant l'expansion de l'économie illicite. Les États dits « légalisateurs » comme le Canada ou l'Uruguay, sans toutefois présenter leurs réformes nationales comme des exemples à suivre par tous, s'affichaient également en faveur de la poursuite des engagements de 2016. Dès lors, plusieurs défis étaient posés à la CND, au premier rang desquels se trouvait la question de la matrice sur laquelle articuler les orientations stratégiques à venir de la communauté internationale. S'agissait-il de reprendre les objectifs de 2009 – conformément à l'agenda prévu – dont les limites se révélaient, au fil du temps, de plus en plus évidentes ? Ou plutôt de se concentrer sur le dernier consensus en date et la

5. Communiqué de presse de l'ambassade de la Fédération de Russie au Canada, 17 octobre 2018, jour d'entrée en vigueur de la légalisation du cannabis au Canada.

6. Le dernier examen, d'ailleurs mineur, de la valeur et des usages autorisés de la plante à la responsabilité du Comité d'experts sur la pharmacodépendance de l'OMS date de 1968.

7. C'est sur les bases d'un mandat de 2009 que l'OMS a entrepris de travailler sur le cannabis. Paradoxalement, c'est le Japon, fervent opposant à la légalisation, qui avait demandé un « rapport actualisé sur le cannabis » au Comité d'experts afin d'analyser la menace que pouvaient représenter les détournements illicites croissants de graines de cannabis (résolution 52/5).

mise en application des engagements pris en 2016 afin de recadrer les stratégies futures en conséquence ? Et, question critique, quelle attitude adopter à l'égard des États et des entités politiques ayant défié les conventions internationales en modifiant le statut légal du cannabis ?

### ■ Segment ministériel : « complémentarité » problématique

Malgré l'ampleur des questionnements et des remises en cause de l'ordre international en matière de stupéfiants, la CND 2019 n'a pas proposé de réel débat au-delà de ceux organisés dans le cadre des « intersessions » entre octobre et décembre 2018. Aux risques d'impasses pressentis a répondu la recherche d'un dénominateur commun. Les États membres ont en effet choisi d'ouvrir la discussion par l'adoption immédiate d'une Déclaration ministérielle sur le renforcement des actions menées aux niveaux national, régional et international, pour accélérer la mise en œuvre des engagements communs à aborder et combattre le problème mondial de la drogue (Conseil économique et social des Nations unies, 2019). Dans ce document de six pages, négocié en amont, les États signataires ne prennent que peu d'engagements concrets ou ambitieux. Un nouveau calendrier décennal est établi, fixant à 2029 le prochain suivi, et à 2024 l'examen de mi-parcours. Déclinant les priorités à venir en conjuguant les objectifs établis en 2009 aux problèmes multidimensionnels identifiés dans le document final de 2016, la Déclaration insiste sur la détermination des États membres à « accélérer la mise en œuvre de leurs engagements ». Si la communauté internationale reconnaît les obstacles rencontrés dans l'édification d'un monde sans drogue, ainsi que des « défis persistants et nouveaux liés au problème mondial de la drogue », la nécessité des efforts en faveur d'« une société exempte de tout abus de drogues » est réaffirmée dans la ligne des vœux antérieurs de 2009 sans qu'un bilan des difficultés et des échecs passés n'ait été dressé.

C'est à la tribune toutefois que les États se rejoignent sur le constat d'une aggravation et d'une complexification des problèmes liés aux drogues comme l'illustrent les records atteints en 2017 et 2018 par la production mondiale de cocaïne et d'opium (UNODC, 2018), la diversification des routes et des *modus operandi* des trafics<sup>8</sup> et des nouvelles substances psychoactives (NPS) disponibles. En outre, les liens entre trafic de drogues, corruption et autres formes de criminalité organisée, jusqu'au terrorisme sont particulièrement soulignés. À ces mutations de l'offre s'ajoutent les insuffisances en termes d'accès aux traitements et aux services de santé (davantage préoccupant au regard des risques sanitaires encore mal connus associés aux NPS et aux opioïdes synthétiques [EMCDDA, 2017]), ainsi que les paradoxes liés notamment à la disponibilité des opioïdes utilisés dans le traitement de la douleur. Avec d'un côté les États-Unis et le Canada, qui connaissent une des plus importantes crises sanitaires de leur histoire<sup>9</sup>, et de l'autre 75 % de la population mondiale qui ne peut bénéficier d'une prise en charge de la douleur complète du fait d'un accès insuffisant aux médicaments contenant des substances contrôlées telles que la codéine ou la morphine (OICS, 2016).

Même si l'exigence de multi-dimensionnalité détaillée dans l'Engagement de 2016 y apparaît moins présente, la Déclaration ministérielle 2019 inscrit néanmoins aussi les objectifs et orientations stratégiques futures sur les drogues au cœur de considérations normatives et politiques plus larges que par le passé. Elle affirme en effet l'impératif de combattre les drogues « en totale conformité » avec les buts et principes du droit international et des droits de l'homme, même si, compte tenu des principes de non-ingérence et de souveraineté des États, la déclinaison pratique de cette volonté est laissée à la discrétion de chaque État. La mise en œuvre du contrôle international est désormais envisagée à partir de lignes d'action publique plus « intégrées » et « équilibrées », incluant, outre des composants de maintien de l'ordre, des dispositifs sanitaires, sociaux et économiques répondant de façon plus nuancée aux réalités des

drogues. La Déclaration affirme ainsi le principe onusien d'inclusion, selon lequel il s'agit de « ne laisser personne pour compte » (« *no one left behind* ») et d'œuvrer pour la « bonne santé, la dignité et la paix », ainsi que la « sécurité et la prospérité ». En outre, la complémentarité et le renforcement mutuel des efforts déployés pour atteindre les objectifs de développement durable énoncés dans l'Agenda 2030 des Nations unies (2015), afin de combattre plus efficacement le problème mondial de la drogue, y sont entérinés.

Il n'en demeure pas moins que la recherche du consensus entre les États n'a laissé que peu de place à l'émergence de changements. Ne prenant que partiellement en compte les débats de 2016 et le point de vue des États critiques des interprétations strictement répressives du régime actuel de contrôle international des drogues, la Déclaration ne propose finalement que de superposer des approches stratégiques et des objectifs parfois composites. Elle encourage à la fois à « combler les lacunes de la lutte contre les défis persistants et nouveaux » et à répondre « de façon équilibrée » à « tous les aspects » et « mesures connexes » de la réduction de la demande, de l'offre et de la coopération internationale mentionnés dans la Déclaration politique de 2009, mais aussi à traiter des « questions supplémentaires recensées » en 2016. Une « complémentarité »<sup>10</sup> des engagements internationaux y est défendue, articulant la répression des trafics et les droits des usagers. Au-

8. S'agissant de l'héroïne, la route des Balkans depuis l'Afghanistan demeure la principale route de trafic vers l'Europe, mais de nouveaux itinéraires sont apparus via le Pakistan, l'Asie du Sud-Est et l'Afrique de l'Est, ou encore via l'Asie centrale vers la Russie. Le trafic de cocaïne concerne quant à lui désormais 143 pays en 2017 contre 99 entre 1983 et 1987.

9. Déclarée urgence sanitaire par l'État fédéral en 2017, la crise n'a cessé de s'aggraver avec plus de 47 000 décès par surdose d'opioïdes enregistrés aux États-Unis, soit une augmentation de 13 % par rapport à l'année précédente, et 4 000 décès au Canada, soit une hausse de 33 % par rapport à 2016 (UNODC, 2019). Une crise similaire émerge en Afrique de l'Ouest, centrale et du Nord avec un autre opioïde synthétique, le tramadol, dont les saisies ont atteint le niveau record de 125 tonnes en 2017 (contre 10 kg en 2010).

10. Il est estimé que la Déclaration politique et le Plan d'action de 2009, la Déclaration ministérielle conjointe de 2014 issue de l'examen de mi-parcours de ladite Déclaration, et le document final de l'UNGASS 2016 « sont complémentaires et se renforcent mutuellement ».

cune ligne directrice claire ne semble pourtant prévaloir, laissant à chaque signataire la possibilité de l'interpréter comme il le souhaite. Plusieurs délégations se sont attachées toutefois à clarifier cette notion de « complémentarité », censée réconcilier les divergences des parties prenantes, tandis que d'autres pointaient déjà les risques « d'inconsistance » de l'articulation envisagée faute de véritable hiérarchisation. Certains États, comme la Suisse, ont regretté que la CND n'intègre pas davantage les acquis de l'UNGASS 2016, d'autres, comme le Mexique et la Colombie, appuyés par l'Union européenne et des agences onusiennes

(ONUDD, HCDH/Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, OMS), ont explicitement fait de l'application des engagements de l'UNGASS une priorité post-2019, notamment concernant les points relatifs à la santé publique et au respect des droits, insistant sur le fait qu'il s'agit là du « dernier consensus le plus large jamais atteint sur les drogues ». D'autres au contraire, à l'instar des pays de la Ligue arabe ou de la Chine, invitaient au respect des souverainetés et à la prise en compte des diversités culturelles en prônant le renforcement de la répression et des objectifs d'éradication de 2009.

Si un dénominateur commun s'est dégagé autour d'une lecture pluridimensionnelle du « problème des drogues » à traiter, de profondes divergences persistent sur les raisonnements, les justifications, les principes fondamentaux ou encore la signification même des concepts convoqués. À titre d'exemple, le concept de « prévention » peut, selon les États, signifier dans certains cas la mise en place de politiques publiques visant l'abstinence, dans d'autres l'adoption de mesures de réduction des risques.

L'après-CND 2019 s'ouvre donc sur un risque élevé de morcellement du paysage international des politiques des drogues. Partageant la conviction qu'« aucun pays ne peut faire face au problème des drogues seul », dénonçant les tendances au repli, de nombreux États membres de la CND, dont la France (encadré p. 5), ont alors insisté sur la nécessité de « porter le flambeau de l'action multilatérale » (MILDECA, 2019), ciment de la gestion future du problème mondial des drogues. Si la Déclaration se fait l'écho de cette préoccupation, il n'en reste pas moins que la mise en œuvre des engagements 2019 dépendra largement des interprétations par les États des différents engagements politiques convoqués. La « voie à suivre » s'annonce finalement plurielle.

### La France dans la continuité de 2016

Représentée par le président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), la France a défendu une « approche humaine et équilibrée d'apaisement des tensions individuelles et sociales », dans la continuité du document politique de l'UNGASS 2016, orientant la réponse à la question des drogues illicites vers la santé publique. Elle se positionne ainsi plus explicitement en faveur d'une « démarche persévérante en matière de réduction des risques et des dommages ». Tout au long de cette CND, la délégation française s'est montrée engagée sur les questions de santé, notamment en co-organisant plusieurs événements parallèles. Avec la Côte d'Ivoire, l'OMS, le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, et la plateforme française de la société civile, la France a promu le rôle joué par le Fonds mondial de lutte contre le SIDA dans la réalisation des engagements de l'UNGASS et de l'Agenda 2030, encourageant ainsi ses partenaires à soutenir plus avant le Fonds. Sur la prévention, elle réitère son soutien à l'action de l'ONUDD, en co-sponsorisant avec le Portugal, la Suède et le Kenya, un événement parallèle sur la campagne *Listen First*, une campagne internationale de prévention des usages des drogues et des comportements à risque, fondée sur une approche scientifique, et l'écoute des besoins des enfants et des jeunes.

Sans lever « les interdits protecteurs » destinés à préserver la « santé, la sécurité et le bien-être » de tous, elle promeut une approche « volontaire et inclusive », qui entend accorder la priorité à l'individu. Attachée au multilatéralisme, la France, tout en rappelant l'importance des conventions internationales comme socles de la réponse internationale aux drogues, réaffirme centrer son engagement sur le respect des droits humains, condamnant en particulier l'application de la peine de mort.

Par ailleurs, la société civile française a également été particulièrement active. Médecins du Monde organisa et participa à de nombreux événements parallèles, surtout centrés sur des approches communautaires. Ainsi ont été présentées plusieurs expériences sur : le dépistage et le traitement de l'hépatite ; le rôle et l'implication des pairs dans la prévention des infections et dans l'accompagnement des usagers de drogue ; la prise en compte des éléments socioculturels dans la violence et la répression des usagers. Les discussions furent enrichies par des expériences de terrain venant, entre autres, de la Tanzanie, du Vietnam, du Kenya, de la Géorgie et du Myanmar.

### Malgré les divergences, un agenda dynamique

Une fois le cadre posé par la déclaration ministérielle, les débats généraux de la CND 2019 ont dissipé l'illusion d'un consensus de la communauté internationale. Plusieurs problématiques, telles celles du cannabis ou des droits humains, ont cristallisé des divergences politiques fortes. Pourtant, différentes initiatives permettent aussi de penser qu'une dynamique de réorientation des stratégies antidrogues autour des notions de santé, de droits humains et de développement durable, héritée de l'UNGASS 2016, peut être engagée. Dans ce processus, le rôle d'orchestration des agences onusiennes et l'action d'impulsion des acteurs de la

société civile sont à souligner. Aussi, si des freins persistent, un agenda « plus équilibré » de la gestion internationale des drogues, rompant avec une interprétation jugée strictement répressive de leur contrôle, se met en place peu à peu.

### L'épineuse question du cannabis

La question de la régulation du cannabis a mis en évidence un certain nombre de fractures. S'appuyant sur les conventions internationales, plusieurs États parmi lesquels le Japon, la Chine, la Russie, les Émirats arabes unis et, dans une moindre mesure, la Norvège ont en effet exprimé une virulente hostilité, fondée parfois sur un discours moralisateur, au principe de légalisation. Elle présenterait en outre un risque de détournement des produits légalisés dans certains pays vers de nouveaux marchés gris, et de banalisation des usages au détriment d'une prise en compte des effets du cannabis sur la santé. Ainsi, la Russie, en chef de file d'une opposition résolue aux États réformateurs, a souligné à la tribune à quel point « la légalisation du cannabis est un sujet de grave préoccupation et une voie directe vers l'enfer de la drogue »<sup>11</sup>. Elle a ainsi obligé les protagonistes de ce choix politique – l'Uruguay et le Canada – à se justifier, l'État fédéral américain ne se prononçant pas. Les divergences ont concerné deux points : le rôle de l'OICS dans ce débat et le vote sur une modification de la classification du cannabis recommandée par l'OMS. L'opposition de l'OICS aux politiques nationales de légalisation en cours, exprimée dans son dernier rapport, a été sévèrement jugée par plusieurs États latino-américains<sup>12</sup> et européens. Le projet de résolution russe de soutien à l'OICS a été perçu par une grande partie des États membres comme un réel coup de force destiné à renforcer le droit de regard de l'organe sur l'action nationale et souveraine des États membres. Il serait alors susceptible de menacer ceux qui adopteraient des « réponses non conformes aux trois conventions » – la notion de conformité étant ici teintée des propres interprétations répressives des États à l'initiative de la résolution. Lors des négociations en vue de l'élaboration de cette résolution, des efforts ont été déployés pour équilibrer le texte.



ONU Vienne 2019 / © Déborah Alimi

Ainsi, la résolution adoptée inclut à côté des réponses non conformes aux conventions celles qui seraient également « non conformes aux obligations internationales liées aux droits humains » (United Nations Commission on Narcotic Drugs, 2019e).

Alors que la CND disposait d'une occasion historique, à la suite des recommandations de l'OMS, de modifier la classification de la substance, des considérations politiques l'ont emporté sur la discussion technique, rapidement reportée. Certains États estimant avoir besoin de plus de recul « faute de temps ». En dépit des réticences de plusieurs délégations, notamment de l'Uruguay et du Mexique, les États membres ont en effet décidé de différer le vote « afin de se donner davantage de temps pour examiner ces recommandations ». Les États-Unis ont par exemple exprimé leur souhait de prendre la mesure de ce sujet « extrêmement complexe ». La Russie, quant à elle, a directement remis en cause le pouvoir de recommandation du Comité d'experts de pharmacodépendance de l'OMS et le bien-fondé scientifique de « cette entreprise inconsistante et caduque » du comité, soupçonnée de servir « les intérêts des groupes pharmaceutiques au détriment de ceux des agents du contrôle international des drogues »<sup>13</sup>. Cette décision de report de la discussion démontre encore une fois la

difficulté d'engager un débat international sur cette épineuse question du cannabis.

### Un axe « santé publique » diversement interprété

Si la CND 2019 a souligné l'importance des questions relatives à la santé publique, la persistance de divergences politiques sur ce sujet, parfois en inadéquation avec les réalités de terrain et les principes d'engagement communs, n'a pas toujours pu être surmontée. Les négociations de la résolution L4 consacrée à la prévention et au traitement de l'hépatite C liée aux usages de drogue ont été à cet égard instructives. Proposés par la Norvège, les débats autour de cette résolution se sont rapidement cristallisés sur la

11. Discours du ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. Lavrov, à l'occasion de la 62<sup>e</sup> session de la CND, Vienne, 14 mars 2019. Notes de l'auteur, sur la base de la traduction officielle orale du discours original prononcé en russe et disponible à l'adresse : [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/2019\\_MINISTERIAL\\_SEGMENT/Russian\\_Federation.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/2019_MINISTERIAL_SEGMENT/Russian_Federation.pdf) (consulté le 31/10/2019).

12. Notes de terrain des auteurs, formule reprise dans les interventions des pays cités disponibles sur le site officiel des archives de la rencontre : [https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/62\\_Session\\_2019/statements.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/62_Session_2019/statements.html)

13. Notes de terrain, sur la base de la traduction officielle orale du discours original prononcé par la délégation russe lors de la 8<sup>ème</sup> séance plénière consacrée aux « Modification du champ d'application du contrôle des substances », point 9 de l'agenda, 18 mars 2019.

question de la « réduction des risques » (RdR) qui, pour certains États, contredit les objectifs d'un « monde sans drogue » fondé sur l'abstinence. La Chine, la Russie et Singapour ont bloqué systématiquement l'inclusion du concept dans le texte final, montrant à quel point, malgré les progrès de la mise en œuvre de mesures de RdR<sup>14</sup> dans plusieurs pays ces dernières années, les oppositions restent vives. Cette vigueur des débats autour de la terminologie des résolutions est symptomatique des difficultés liées à la mise en œuvre d'une politique des drogues orientée vers la santé.

Malgré ces difficultés politiques concernant les questions sanitaires, différentes organisations onusiennes (notamment l'ONUSIDA, l'OMS et l'ONUDDC), certains États membres et plusieurs organisations de la société civile ont porté des thématiques sanitaires longtemps relativement absentes des débats internationaux. Plusieurs résolutions (United Nations Commission on Narcotic Drugs, 2019c, d) et de nombreux événements parallèles<sup>15</sup> témoignent d'ailleurs d'une réflexion internationale dynamique sur ces sujets. Parmi eux, une discussion, soutenue par l'UE, consacrée à la problématique de l'accès insuffisant aux médicaments opioïdes a mis l'accent sur l'importance d'une sensibilisation mondiale à cette « autre crise des opioïdes » et sur la nécessité d'un renforcement des systèmes de santé concernés ainsi que d'une meilleure gestion de la chaîne d'approvisionnement sur le plan international. Le fait que la discussion ait rassemblé autant d'acteurs différents, incluant le directeur exécutif de l'ONUDDC, le président de l'OICS, des représentants de l'OMS, l'International Atomic Energy Agency, l'Union for International Cancer Control, le Vienna NGO Committee on Drugs, et des universitaires témoigne non seulement de l'importance désormais réservée à ce sujet au sein de la CND, mais aussi des influences que peuvent exercer les OSC défendant les patients. L'événement parallèle consacré à une nécessaire approche sanitaire de la dépendance aux drogues organisé par les gouvernements de l'Italie, de la Norvège et des États-Unis, l'ONUDDC, l'ONUSIDA,

l'OICS, l'OMS et la « task force » de la société civile s'est distingué aussi par la grande variété des acteurs présents. La participation d'un nombre aussi important d'intervenants venant d'horizons, de responsabilités et d'institutions différentes laisse penser que le consensus existant sur la nécessité d'une politique des drogues orientée vers la santé publique est désormais davantage consolidé. Elle traduit aussi les progrès notables effectués dans la prise de conscience internationale et dans l'avancée d'un débat public plus cohérent sur cette question en général cantonnée à des organismes spécialisés tel que l'OMS et ignorée des forums sur les stupéfiants. La mobilisation des organisations de la société civile spécialisées, notamment dans la réduction des risques et la représentation des usagers comme des patients, a été particulièrement exemplaire en ce sens.

### Garantir et développer une approche inclusive

Si le sujet des droits cristallise encore de fortes oppositions, la CND 2019 a constitué malgré tout un temps fort pour cette question sensible. Certains pays, tels les Philippines et l'Iran, appliquent la peine capitale pour des délits liés aux drogues et continuent de justifier des violations graves des droits humains par les besoins supposés de la répression du trafic et des usages. Une majorité des États membres de la CND ont cependant défendu la nécessité d'une mise en conformité des politiques des drogues avec les droits humains. La participation d'acteurs spécialisés, comme le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme<sup>16</sup> aux débats de la CND témoigne en ce sens d'une meilleure prise en compte de cette question. Plus spécifiquement, la publication inédite de « Lignes directrices internationales sur les droits de l'homme et la politique en matière de drogues », préparées pendant quatre ans par une coalition réunissant certaines organisations des Nations unies (UNAIDS *et al.*, 2019), des États membres et des experts constitue un véritable précédent politique. Présentées lors d'un événement parallèle soutenu par l'Allemagne, le Canada, le Mexique, la Suisse, l'ONUSIDA et l'OMS, ces lignes

directrices entendent réconcilier les conventions et le respect des droits de l'homme. Elles visent à accompagner les acteurs publics dans toutes les dimensions de la gestion du problème des drogues, depuis la production jusqu'à la consommation, et couvrent plusieurs domaines d'intervention (réduction des risques, santé publique, développement, justice pénale). Comme l'ambassadeur de la Suisse l'a souligné, ce document ouvre la voie à une approche plus intégrée : « À Vienne, nous parlons de drogues et de réduction des risques, à Genève, nous parlons de santé, à New York, de politiques. C'est un défi de rassembler ces univers... ces lignes directrices offrent une solide base en ce sens. » Si leur application reste à la discrétion des États, leur présentation à la CND envoie un message fort de réconciliation des multiples obligations étatiques et de responsabilisation de la communauté internationale. C'est aussi un indicateur de la place que l'on souhaite désormais acquise des droits humains au sein de toutes les discussions sur les drogues, et du rôle d'impulsion des OSC et des agences onusiennes dans ce débat.

### « Une politique des drogues orientée vers le développement »

L'UNGASS 2016 avait mis à l'ordre du jour la nécessité de travailler à une plus grande cohérence entre les politiques de lutte contre les drogues et celles tournées vers la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) définis par les Nations unies dans l'agenda 2030. Plusieurs États, notamment l'Allemagne, la Thaïlande, la Colombie, le Pérou, de même que

14. Près de 86 pays mettant en œuvre des programmes de réduction des risques de différentes natures. Par exemple, des salles de consommation à moindre risque sont désormais ouvertes dans 11 pays, principalement européens, dont la Belgique, l'Espagne, la France, la Suisse et la Norvège, mais également le Canada et l'Australie. 117 sites étaient actifs en 2017 contre 90 en 2016 (HRI *et al.*, 2018).

15. On en dénombre une demi-douzaine, consacrée aux contributions du Fond mondial pour combattre le sida, la tuberculose et la malaria, aux programmes de réduction des risques en Asie, la prévention de l'hépatite C parmi les usagers, enfin la dépendance aux opioïdes et la question de l'accessibilité et la disponibilité des médicaments contrôlés.

16. L'agence a activement participé aux réunions intersessions préparatoires à cette CND en organisant notamment des présentations thématiques, ainsi qu'aux différents groupes d'experts associés à la question des drogues.

l'Union européenne, des OSC et agences onusiennes comme le PNUD ou l'ONUDC avaient alors encouragé la communauté internationale à prendre en compte les effets délétères de cette économie et des politiques strictement répressives liées, non seulement sur l'État de droit, la santé et l'environnement socio-économique, mais aussi sur les populations dites vulnérables (les plus jeunes et les femmes) et sur l'écologie (déforestation, pollution) notamment dans les pays producteurs d'opium et de coca (UNDP, 2016 ; UNODC, 2016).

Néanmoins, au-delà de cet engagement politique, peu de parties prenantes étaient encore en mesure de donner une définition opérationnelle d'une « politique des drogues orientée vers le développement », et ainsi d'élaborer des plans d'action spécifiques en ce sens. Plusieurs discussions au programme de la CND 2019 ont alors cherché à aller plus loin et à rendre cet engagement plus concret. Plusieurs pistes se dégagent dont une meilleure compréhension du « problème des drogues »<sup>17</sup>, la poursuite des efforts de réinsertion socio-économique et de développement rural auprès des communautés de producteurs de plantes dites illicites via des mesures dites de « développement alternatif » (Alimi, 2018) et l'intégration de mesures de soutien à la création de services publics centraux tels l'éducation, la santé et l'intégration sociale par l'emploi dans les politiques de lutte contre les marchés urbains de la drogue.

L'adoption de la résolution L6 sur la promotion du développement alternatif comme un exemple de politique des drogues orientée vers le développement, dont la négociation n'a pas fait l'objet de désaccords de fond, met l'accent sur la nécessité d'approches intersectorielles (sécurité, santé, éducation, redevabilité publique, infrastructure, intégration socio-économique, etc.) et pluripartites (agents étatiques, OSC, autorités locales, populations affectées, secteur privé, etc.) afin de mieux prendre en compte toutes les dimensions de l'économie des drogues. Plusieurs événements parallèles, dont certains rassemblant des directeurs de programmes de développement alternatifs nationaux et

des responsables d'agences onusiennes, ont aussi été l'occasion de promouvoir de nouveaux partenariats, notamment avec le secteur privé, d'éclaircir le débat technique entourant cette question, ainsi que de mettre en valeur des résultats encourageants de projets développés en ce sens<sup>18</sup>. Ainsi, le Groupe de travail sur la coordination du système des Nations unies chargé de la mise en œuvre de la position commune de l'ONU sur les questions liées aux drogues, créé quelques mois plus tôt, a versé au débat un document innovant faisant état d'exemples de mises en œuvre et de bonnes pratiques onusiennes en matière d'articulation entre dispositifs de maintien de l'ordre, de prévention et de santé, ces 10 dernières années (United Nations Commission on Narcotic Drugs, 2019b).

## ■ Quelles perspectives post-2019 ?

L'édition 2019 de la CND (Nations unies, 2019) a mis en évidence les contradictions et les divisions qui traversent un système international de contrôle des drogues sous tension. Si, en apparence, le statu quo a prévalu, la discussion internationale sur un traitement plus équilibré et soucieux des populations touchées ou impliquées dans l'économie illicite des drogues progresse. La mobilisation de grandes organisations internationales, de certains États et des organisations de la société civile montre en particulier que l'investissement de certains acteurs et le travail d'orchestration des agences onusiennes ont permis d'amorcer une réorientation des stratégies antidrogues décidée lors du virage engagé avec l'UNGASS 2016.

La diffusion par le Conseil onusien des chefs de secrétariat pour la coordination d'une « position commune des Nations unies sur la politique des drogues » engage en ce sens plus d'une trentaine d'organisations onusiennes à travailler de concert afin d'optimiser la construction d'une réponse pluridisciplinaire « plus efficace et humaine » (United Nations Commission on Narcotic Drugs, 2019a).

Ce document, particulièrement salué par plusieurs organisations de la société civile et acteurs du monde scientifique lors de la CND, constitue un précédent politique remarquable manifestant la volonté des agences de parler d'une seule voix (*UN-One voice*) et d'améliorer la coordination et la cohérence du système onusien sur les drogues. La CND 2019 a donc posé des jalons supplémentaires en direction d'un « rééquilibrage » des politiques des drogues fondées sur la santé publique, les droits humains et le développement durable.

Toutefois, ces évolutions restent fragiles et demeurent tributaires des aléas politiques propres à la vie des États. En Amérique latine, les changements politiques récents en Colombie et au Brésil annoncent un retour à des politiques plus traditionnelles « d'éradication » des drogues, tandis que le déploiement d'une guerre à la drogue d'une sévérité accrue en Asie (où la peine de mort reste appliquée pour délits liés aux stupéfiants) laisse craindre des divergences internationales plus difficiles à combler. Enfin, les différentes tensions que traverse l'Union européenne menacent l'avenir d'un consensus européen sur les drogues, bousculé par ailleurs par l'introduction des usages thérapeutiques du cannabis et les perspectives de changement de son statut légal au Luxembourg ■

17. La réforme en cours du Questionnaire destiné au rapport annuel sur les drogues (ARQ), qui rassemble les informations statistiques servant de base à l'élaboration du Rapport mondial des drogues (*World Drug Report*), serait en ce sens un moyen de produire une lecture plus fine des multiples facettes des problèmes et des politiques des drogues allant au-delà d'une mesure des progrès de l'éradication de l'offre et de la demande illicites. Soumis à la discussion lors des débats préparatoires à l'UNGASS 2016, sous l'impulsion de l'ONUDC, un important chantier de refonte statistique est en marche afin d'intégrer des éléments plus qualitatifs (efficacité des réponses publiques, conditions socio-économiques des usagers/trafiquants/producteurs) et simplifier les outils utilisés en vue de renforcer les capacités et la qualité des réponses collectées auprès des États membres (E/CN.7/2017/11). Si cette réforme est soutenue par une majorité d'États, elle reste tributaire de rivalités doctrinales autour des cadres référentiels à privilégier (sécuritaire, sanitaire, socio-économique, droits).

18. Les orientations adoptées par le Conseil de l'Union européenne sur le développement alternatif ont été officiellement présentées pour la première fois lors d'une séance parallèle spéciale du Segment ministériel de la CND, tandis que les premiers résultats d'un projet de développement alternatif de l'ONUDC au Myanmar en partenariat avec la compagnie privée de café Malongo ont été partagés.

Alimi D. (2018) *Drogues et développement : vers de nouvelles perspectives ? Drogues, enjeux internationaux*, OFDT, n° 11, 8 p.

Conseil économique et social des Nations Unies (2019) Commission des stupéfiants, Soixante-deuxième session, Vienne, 14-22 mars 2019. *Projet de 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*. E/CN.7/2019/L.11, 7 p.

EMCDDA (2017) *High-risk drug use and new psychoactive substances*. Results from an EMCDDA trendspotter study. Lisbon, EMCDDA ; Publications Office of the European Union, coll. Rapid communication, 21 p.

HRI, Stone K., Shirley-Beavan S. (2018) *The global state of harm reduction 2018*. London, Harm Reduction International, 176 p.

IDPC (2016) The United Nations General Assembly Special Session (UNGASS) on the world drug problem. *Report of proceedings*. London, International Drug Policy Consortium, 20 p.

Lalam N., Weinberger D., Alimi D., Obradovic I., Gandilhon M. (2017) *Cannalex - Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis* (Colorado, État de Washington, Uruguay). Rapport final synthétique. Paris, INHESJ (Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice) ; OFDT, 75 p.

MILDECA (2019) *Déclaration de la France. 62<sup>ème</sup> Session de la Commission des Stupéfiants*, Vienne, 14-22 Mars 2019, 4 p.

Nations Unies (2019) Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination. *Deuxième session ordinaire de 2018*, Manhasset, New York, 7 et 8 novembre 2018. Résumé des délibérations. CEB/2018/2, 35 p.

Obradovic I. (2018) *La légalisation du cannabis au Canada. Genèse et enjeux de la réforme*. Note 2018-04. Saint-Denis, OFDT, 26 p.

Obradovic I. (2019) *La légalisation du cannabis aux États-Unis. Vers une régulation du marché ?* Note 2019-01 (mise à jour de la note 2017-03). Paris, OFDT, 25 p.

OICS (2016) *Disponibilité des drogues placées sous contrôle international : assurer un accès adéquat à des fins médicales et scientifiques*. Indispensables et dûment disponibles, sans restrictions injustifiées. E/INCB/2015/1/Supp.1. New York, Nations Unies, 116 p.

OICS (2019) *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2018*. E/INCB/2018/1. New York, Nations Unies, 156 p.

ONUUDC (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 des drogues de 2009*. Débat de haut niveau, Commission des stupéfiants, Vienne, 11 et 12 mars 2009. New York, Nations Unies, 72 p.

ONUUDC (2016) *Document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue tenue en 2016*. Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue. Trentième session extraordinaire, Assemblée générale New York, 19-21 avril 2016. New York, Nations Unies, 35 p.

UNAIDS, WHO, UNDP, International Centre on Human Rights and Drug Policy (2019) *International guidelines on human rights and drug policy*. New York, NY, United Nations Development Programme, 28 p.

UNDP (2016) *Reflections on drug policy and its impact on human development: Innovative approaches by member states*. New York, NY, United Nations Development Programme, 36 p.

United Nations Commission on Narcotic Drugs (2019a) *Conference room paper submitted by the Secretary-General*. Sixty-second session, Vienna, 14-22 March 2019. What we have learned over the last ten years: A

summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters. E/CN.7/2019/CRP.10, 54 p.

United Nations Commission on Narcotic Drugs (2019b) Economic and Social Council. Sixty-second session, Vienna, 14-22 March 2019. *Promoting alternative development as a development-oriented drug control strategy*. E/CN.7/2019/L.6/Rev.1, 5 p.

United Nations Commission on Narcotic Drugs (2019c) Economic and Social Council. Sixty-second session, Vienna, 14-22 March 2019. *Promoting measures to prevent and treat viral hepatitis C attributable to drug use*. E/CN.7/2019/L.4/Rev.1, 4 p.

United Nations Commission on Narcotic Drugs (2019d) Economic and Social Council. Sixty-second session, Vienna, 14-22 March 2019. *Promoting measures to prevent transmission of HIV attributable to drug use among women and for women who are exposed to risk factors associated with drug use, including by improving access to post-exposure prophylaxis*. E/CN.7/2019/L.9/Rev.1, 5 p.

United Nations Commission on Narcotic Drugs (2019e) Economic and Social Council. Sixty-second session, Vienna, 14-22 March 2019. *Supporting the International Narcotics Control Board in fulfilling its treaty-mandated functions in cooperation with Member States, and in collaboration with the CND and the WHO*. E/CN.7/2019/L.3/Rev.1, 4 p.

UNODC (2016) *World drug report 2016. Chapter 2: The world drug problem and sustainable development*. New York, United Nations, p. 63-107.

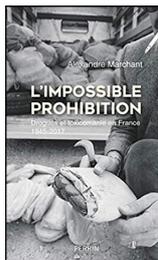
UNODC (2018) *World drug report 2018*. New York, United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC (2019) *World drug report 2019*. New York, United Nations.

Tiré de sa thèse de doctorat soutenue à l'École normale supérieure de Cachan en 2014, l'ouvrage d'Alexandre Marchant constitue la première grande synthèse historique, près de 600 pages, sur la question des drogues illicites en France depuis la Seconde Guerre mondiale, appréhendée non seulement sous l'angle des trafics et des usages, mais aussi sous celui de la réponse publique. Le livre s'ouvre d'ailleurs sur l'adoption de la loi de 1970, qui marque une étape décisive dans la constitution de l'approche hexagonale de la question des drogues. Comme d'autres auteurs, Alexandre Marchant montre que si la dimension répressive est bel et bien présente et s'inscrit dans le contexte de la montée d'une contestation juvénile entraînant dans sa réalité contre-culturelle un rapport nouveau aux psychotropes, la loi comporte une dimension qui se veut humaniste. En effet, elle considère le toxicomane non pas seulement comme un délinquant, passible d'un an d'emprisonnement, mais aussi comme un malade comme en témoigne la place accordée à l'injonction thérapeutique. Le livre met en évidence le rôle capital de Claude Olivenstein dans la mise en place du volet sanitaire, même si celui-ci, fondé sur l'idéal de l'abstinence, se limite à un sevrage psychologiquement accompagné. Cette vision explique en partie, par sa réticence à l'égard de la médicalisation des usagers, le retard de la France en matière de traitement de substitution aux opiacés et de réduction des risques. Il faudra la crise sanitaire consécutive à l'épidémie de sida pour qu'à partir du milieu des années 1980, la politique publique commence à évoluer. Le prix humain à payer sera très élevé avec plusieurs dizaines de milliers de morts par surdoses ou contaminations par le virus du sida. La loi de 1970 n'empêchera pas en effet l'essor de la consommation d'héroïne en France. Alors qu'en 1969, le nombre d'usagers interpellés s'élève à peine à 200, celui-ci ne va cesser d'augmenter pour atteindre au pic de l'épidémie en 1994 plus de 14 000 personnes.

Au-delà des questions liées à la demande, une grande partie du livre est consacrée à l'évolution des trafics et à la place du marché français dans la géopolitique mondiale des drogues. On mentionnera les pages extrêmement instructives sur l'implication des services secrets français dans le trafic d'opium lors des guerres d'Indochine ou sur la relative indifférence du pouvoir politique devant les activités des filières marseillaises au début des années 1960. La France était alors, grâce à des « chimistes » performants, un des premiers producteurs mondiaux d'héroïne blanche. Celle-ci, fabriquée à partir de la morphine-base provenant de Turquie, était destinée, dans sa majeure partie, aux États-Unis. En 1967, le BNDD (Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs), ancêtre de la DEA (Drug Enforcement Agency), estimait que les trois quarts de l'héroïne consommée provenait de France. Il faudra la mobilisation et les pressions de l'administration Nixon, dimension souvent méconnue de la genèse de la loi de 1970, pour que le gouvernement français renforce les sanctions pénales à l'égard des trafiquants. Si celles-ci ont été relativement efficaces dans la lutte contre la French Connection, en dissuadant nombre d'acteurs criminels d'entrer ou de persévérer dans le trafic, elles n'ont pas apporté de solution définitive. Après les réseaux corses, qui survivront malgré tout jusque dans les années 1980, de nouvelles filières se mettent en place, qu'elles soient chinoises, pakistanaïses, libanaises ou encore africaines. L'ouvrage fondé en partie sur l'examen des archives de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) les décrit précisément de même que leurs rôles dans l'« alimentation » d'un marché intérieur en expansion jusqu'à la moitié des années 1990. L'assèchement du marché de l'héroïne consécutif à l'introduction des traitements de substitution sera suivi par un nouvel essor des trafics reposant, non seulement sur la résine de cannabis, mais aussi sur la cocaïne et les drogues de synthèse. Cette persistance illustre les limites, bien mises en évidence par Alexandre Marchant, de l'approche prohibitionniste, même tempérée par la réduction des risques. Cela ne le conduit toutefois pas à adhérer sans réserve à la « solution » de la légalisation. Prudent sur la question – le livre a été écrit alors que les politiques de régulation du cannabis se mettaient en place en Uruguay et aux États-Unis dans les États du Colorado et de Washington, l'historien, au vu des premiers résultats, dont la persistance du marché noir et la résilience des organisations criminelles, déclare en conclusion ne pas croire aux « solutions miracle ».

Michel Gandilhon



**L'Impossible Prohibition Drogues et toxicomanie en France 1945-2017**

Alexandre Marchant  
Éditions Perrin,  
2018

### À signaler

**Drogues, enjeux internationaux** signale quelques rapports et publications récents en relation avec la question de l'offre de drogues.

### Ouvrages

FENIELLO (A.), **Naples 1343, aux origines médiévales d'un système criminel**, Le Seuil, 2019.

L'auteur, spécialiste de l'histoire de Naples, notamment à l'époque médiévale, revient sur la question des origines de la Camorra et de ses conditions sociales de possibilité. Alors que les spécialistes ont coutume d'expliquer le phénomène mafieux par l'incapacité de l'État italien, après le Risorgimento, à intégrer les régions du Sud au nouvel ordre politique et économique, Amedeo Feniello remonte beaucoup plus loin dans le temps aux invasions normandes du XI<sup>e</sup> siècle, qui aboutiront à la prise de la ville. À l'époque se met en effet en place un pacte, le pactum de 1129, entre l'envahisseur et les grandes familles aristocratiques napolitaines, fondé sur un partage vertical du pouvoir où la soumission au nouveau régime s'échange contre le pouvoir total accordé aux clans sur leurs territoires d'origine.

GUILLAUME (L.) (Dir.), **Africa connection, la criminalité organisée en Afrique**, La Manufacture de livres, 2019.

Sept grands chapitres structurent cet ouvrage collectif, préfacé par l'ONU DC, consacré aux différents aspects de la criminalité organisée en Afrique. À côté de contributions traitant notamment des contrebandes d'armes et d'êtres humains, deux chapitres abordent spécifiquement le sujet des drogues. L'une sous la forme d'un survol historique axé sur les trafics et l'autre plus spécifique, abordant le phénomène émergent dans l'ouest de l'Afrique, des trafics et des usages de tramadol, un analgésique opioïde.

NOEL (T.), **La Guerre des cartels, trente ans de trafic de drogue au Mexique**, Vendémiaire, 2019.

Après une biographie consacrée à Pablo Escobar, le chef du cartel de Medellín, l'auteur, docteur en histoire et spécialiste de l'Amérique latine, revient sur la longue histoire du crime organisé au Mexique. Des trafics de marijuana et d'opium dans les années 1930 à ceux de cocaïne, de méthamphétamine et d'héroïne aujourd'hui, l'ouvrage décrit les acteurs qui sont au cœur de cette réalité en n'occultant par ailleurs aucune des responsabilités du monde politique. L'auteur exprime son scepticisme à l'égard de la stratégie « des câlins, pas des balles » prônée par la nouvelle présidence.

### Rapports

EMCDDA et Europol, **Rapport 2019 sur les marchés des drogues dans l'UE**, novembre 2019.

Pour la troisième fois, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA) et l'agence Europol se penchent sur le marché européen des drogues illicites. L'édition 2019 propose (en anglais) une analyse détaillée des marchés des différents produits (cannabis, cocaïne, héroïne et substances synthétiques) pour lesquels les Européens dépensent chaque année au moins 30 milliards d'euros. Alors que ces marchés profitent grandement de la globalisation et des innovations des nouvelles technologies, ce document montre les évolutions à l'œuvre. Et comment l'Union européenne, ciblée de longue date par les réseaux et les trafiquants, est aussi une région productrice de stupéfiants qui fait face à une montée de la violence liée à ces activités.

[www.emcdda.europa.eu/2019/drug-markets](http://www.emcdda.europa.eu/2019/drug-markets)

## DROGUES, ENJEUX INTERNATIONAUX

Directeur de la publication : Julien Morel d'Arleux (OFDT)

Coordination rédactionnelle : Michel Gandilhon (OFDT), Julie-Émilie Adès (OFDT)

Comité de rédaction : Laurent Laniel (EMCDDA), Jean-Pierre Daval (OCRTIS),

Stéphane Quéré (CrimOrg.com), David Weinberger (INHESJ)

Remerciements : Ivana Obradovic

Documentation : Isabelle Michot, Anne de l'Éprevier

Infographiste : Frédérique Million



**Observatoire français des drogues et des toxicomanies**

69 rue de Varenne  
CS70780 - 75700 Paris cedex 07  
Tél. : 01 41 62 77 16  
e-mail : ofdt@ofdt.fr