

Politiques des drogues

Un guide de l'IDPC

Résumé exécutif

Le Consortium International sur les Politiques des Drogues (IDPC) est un réseau mondial d'ONG et de réseaux de professionnels, spécialisé dans les questions liées à la production et à la consommation de drogues illégales. Le rôle de l'IDPC est de promouvoir un débat ouvert et objectif sur l'orientation que prennent les politiques de lutte contre la drogue au niveau national et international, ainsi que sur leur contenu, et de soutenir des politiques efficaces pour réduire les risques liés à la drogue. L'IDPC produit régulièrement des documents d'information, collecte et diffuse les rapports de ses organisations membres, et ses experts conseillent les responsables politiques du monde entier sur toute question liée à la drogue.

Introduction

Les gouvernements sont confrontés à des défis de plus en plus complexes pour répondre aux problèmes liés aux marchés et à la consommation de drogues illégales sur leur territoire. Dans le monde entier, les responsables politiques commencent à se rendre compte que la « guerre contre la drogue » qui a été menée ces dernières années n'a pas réussi à éradiquer les cultures illégales ou à réduire l'ampleur des marchés de drogues et les niveaux de consommation. Les gouvernements doivent dorénavant développer une approche intégrée et équilibrée qui puisse, à la fois, endiguer les marchés de drogues illégales et minimiser les risques associés à la drogue (haut niveau de criminalité liée à la drogue, risques pour la santé publique et impact social de la drogue sur les familles et les communautés affectées).

L'identification de stratégies et programmes adaptés aux spécificités de chaque pays constitue un défi, en particulier dans les périodes de restrictions budgétaires. Mais il doit être relevé, car le développement de politiques anti-drogue efficaces peut, sur le long-terme, avoir un impact significatif sur la situation économique et sociale des pays concernés.

Les responsables politiques peuvent, à juste titre, se sentir parfois submergés par le nombre d'analyses, de rapports de recherche, d'options politiques, et de débats (souvent polarisés) relatifs aux dispositifs de lutte contre la drogue. Par ailleurs, alors que les opinions publiques et les médias poussent les gouvernements à adopter des solutions rapides, les gouvernements nationaux doivent faire face aux critiques de leurs opposants politiques si leurs stratégies échouent ou s'ils tentent d'adopter une « méthode douce » pour répondre aux problèmes liés à la drogue. En conséquence,

les taux élevés de criminalité et le sentiment d'insécurité ressenti par les citoyens se traduisent souvent par l'adoption de mesures strictes et répressives vis-à-vis des drogues illégales.

« Politiques des drogues: Un guide de l'IDPC » rassemble des preuves et exemples de bonne pratique concernant les drogues illégales, et fournit des recommandations détaillées découlant de ces expériences, afin de guider les responsables politiques nationaux dans la révision de leurs politiques des drogues. Ce résumé exécutif souligne les points clés abordés dans le Guide. Le Guide complet peut être téléchargé sur notre site internet à www.idpc.net.

Chapitre I : Principes généraux

La première section du Guide établit cinq principes généraux pour une politique antidrogue humaine et efficace :

- 1. Les politiques relatives à la drogue doivent être développées suite à une estimation objective des causes structurelles et des priorités:** Le Guide souligne l'importance, dans ce domaine politiquement sensible, d'une évaluation des actions mises en place de manière politiquement indépendante. Ces évaluations doivent permettre, non pas de mesurer le nombre de saisies et d'arrestations, mais plutôt d'estimer si les politiques et programmes en place ont réduit le taux de criminalité et les problèmes sociaux et sanitaires liés à la drogue. Les responsables politiques sont souvent méfiants vis-à-vis des évaluations qui pourraient conclure à un échec ou soulever des questions politiques embarrassantes. Il est cependant nécessaire qu'ils s'engagent à mieux comprendre l'impact des politiques mises en place et à tirer des leçons de leurs expériences. L'échelle du temps est elle aussi importante : si les politiques sont évaluées sur une période trop courte, il sera difficile de tirer des conclusions sur l'efficacité de ces programmes, alors que la nature changeante des marchés de drogues et de la consommation de substances illégales impose aux gouvernements de réviser régulièrement leurs stratégies politiques.
- 2. Toute activité doit être entreprise en totale conformité avec les principes internationaux de protection des droits de l'Homme:** Ce n'est que récemment que les chercheurs et les analystes politiques ont commencé à examiner les atteintes aux droits et libertés fondamentales résultant des politiques et programmes de lutte contre la drogue. Parmi ces violations figurent les condamnations à la peine de mort, les sanctions extrajudiciaires et les peines disproportionnées pour des infractions liées à la drogue, des cas d'intrusion dans la vie privée d'individus suspectés de participer à des activités illégales, ainsi que de nombreux cas de refus d'accès des personnes dépendantes à la drogue à des médicaments de sevrage et de substitution, ou encore l'utilisation de pratiques relevant de la torture pour « traiter » les problèmes de dépendance. Toutes ces activités sont en conflit avec les obligations des gouvernements de promouvoir et protéger les droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme constitue un principe clé pour le développement et la révision des politiques nationales relatives à la drogue.

- 3. Les politiques relatives à la drogue doivent se focaliser prioritairement sur la réduction des risques plutôt que tenter de réduire les niveaux de consommation de drogues ou l'ampleur des marchés illégaux:** Tout au long du XX^{ème} siècle, les pays ont consacré tous leurs efforts de contrôle des drogues à la réduction ou l'endiguement des marchés illégaux, le plus souvent en appliquant des peines sévères en conformité avec le principe de dissuasion, dans l'espoir que cette approche contribuerait indirectement à réduire les risques liés à la drogue. Ces tentatives ont largement échoué, et ont souvent eu des conséquences désastreuses. Par exemple, les lois pénalisant les usagers de drogues ou la possession de matériel d'injection ont poussé la police à harceler les usagers de drogues dans les lieux d'échange de seringues, les dissuadant d'utiliser ces services précieux pour la prévention de maladies telles que le SIDA ou l'hépatite, et par là même augmentant la propagation de maladies et infections parmi la population consommatrice de drogues. Les preuves dont nous disposons révèlent que les politiques cherchant explicitement à réduire les risques liés à la drogue sont plus efficaces que celles qui tentent de créer une société sans drogues. Le terme « réduction des risques » se réfère souvent à la promotion de mesures de santé (telles que les programmes d'échange de seringues, ou des programmes de prévention ou de traitement de la dépendance à la drogue), mais il se réfère également aux mesures qui visent à réduire les conséquences économiques, sociales et sécuritaires de la drogue sur les individus, les communautés et la population dans son ensemble. La réduction des risques est donc une approche pragmatique selon laquelle réduire l'ampleur des marchés de drogues et le niveau de consommation ne doit pas être le seul objectif, ni même le plus important, de la politique des drogues. Les gouvernements doivent donc commencer par évaluer les conséquences les plus négatives pour leurs citoyens, afin d'être en mesure d'élaborer et d'appliquer des stratégies efficaces.
- 4. Les politiques et actions doivent promouvoir l'insertion sociale des groupes marginalisés:** La « guerre contre la drogue » est fondée, du moins en partie, sur l'idée que la société réproche la consommation de drogues illégaux. Les gouvernements ont ainsi œuvré pour identifier et punir les usagers de drogues et pour dissuader les consommateurs potentiels. De nombreux aspects de cette stratégie sont donc fondés sur la théorie selon laquelle l'exclusion sociale (via les arrestations et la répression généralisée des consommateurs, les programmes de dépistage conduisant à l'exclusion des consommateurs d'établissements scolaires ou leur licenciement, les suspensions de prestations sociales) dissuade les individus de consommer des drogues illégaux. En pratique il est rare qu'un effort de dissuasion de ce type ait un réel impact. D'autre part, ce processus d'exclusion affecte le plus souvent des populations déjà marginalisées, telles que les individus en difficulté financière, les minorités ethniques et les immigrants. Paradoxalement, d'autres programmes gouvernementaux économiques et sociaux visent souvent à réintégrer ces mêmes groupes dans la société. Par conséquent, les politiques anti-drogue portent parfois involontairement atteinte aux efforts de développement socio-économique d'un pays. L'IDPC propose que les stratégies relatives à la drogue soient fondées sur le principe d'intégration, dont l'objectif consiste à maximiser l'intégration économique et sociale des communautés pauvres et marginalisées, au sein desquelles les marchés et la consommation de drogues illégaux ont tendance à se développer. Cela nécessite une harmonisation des stratégies de contrôle des drogues illégaux et des programmes de développement.

5. Les gouvernements doivent créer des relations constructives et transparentes avec la société civile pour débattre avec elle avant d'élaborer leurs stratégies: Trop souvent, les responsables politiques ont eu tendance à considérer la société civile comme un frein à leur action. Cependant, les ONG, notamment celles ayant pour vocation de se pencher sur les problèmes de production et de consommation de drogues illégales, sont une source inestimable d'expertise en raison de leur connaissance des marchés et des communautés consommatrices de drogues. Un engagement constructif avec la société civile sera fondé sur les principes de participation, de transparence, et de responsabilité, afin de :

- Formuler une politique sur la drogue mieux informée, soutenir l'élaboration de programmes appropriés en s'appuyant sur des conseils pratiques et des expériences dans le domaine de la drogue.
- Renforcer le soutien politique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie appropriée.
- Faciliter les échanges entre les responsables politiques et les acteurs principaux de la société civile, en s'assurant que les individus et les communautés sont impliqués dans la planification d'interventions susceptibles de les affecter.
- Rechercher des partenariats mutuellement bénéfiques avec des organismes de la société civile afin d'assurer une programmation et une exécution concertées.
- Stimuler le développement d'un réseau dynamique d'organisations de la société civile qui pourra continuer à soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces.
- Accroître la capacité de surveillance et d'évaluation de ces politiques.

Les trois chapitres suivants résument les preuves, expériences et bonnes pratiques existantes, et proposent des recommandations aux gouvernements nationaux pour la mise en place de politiques efficaces dans le domaine de la drogue.

Chapitre II : Justice pénale

Les forces de l'ordre et les systèmes de justice pénale ont une place importante dans la réponse à donner à la criminalité liée à la drogue. L'IDPC conseille aux gouvernements de ne plus tenter de mesurer leur succès en fonction du nombre d'arrestations, de poursuites judiciaires ou des quantités de drogues saisies, car ces mesures procédurales ne semblent pas avoir contribué à réduire l'ampleur du problème. Une bonne stratégie doit plutôt chercher à réduire les conséquences sociales et sanitaires directes de la consommation des drogues illégales et la criminalité qu'entraîne son trafic. Cette nouvelle orientation nécessitera une révision des stratégies et techniques employées par la justice pénale, c'est-à-dire :

1. Une modernisation des lois sur les drogues, afin qu'elles fassent une distinction précise entre les différents acteurs qui interagissent au sein des marchés de drogues : les consommateurs occasionnels, les dealers « sociaux », les passeurs, et les dealers commerciaux. Les peines les

plus lourdes doivent frapper les individus qui contrôlent effectivement les marchés et en reçoivent des gains substantiels, plutôt que les individus n'ayant commis que des délits mineurs.

2. **Une redéfinition du champ d'application des lois sur la drogue** afin que celles-ci visent explicitement à réduire le niveau de violence, d'intimidation et de corruption découlant des marchés de drogues. Ces stratégies doivent se concentrer sur les groupes les plus violents. Cette approche nécessitera davantage de collaboration entre les agences d'application de la loi et les agences sociales et sanitaires.
3. **La mise en œuvre de programmes visant à éviter que les individus ayant commis des délits mineurs soient poursuivis en justice et incarcérés.** L'engorgement du système pénal et des prisons est coûteux, crée des problèmes de gestion importants, et ne contribue pas à réduire le problème général de la drogue. Un certain nombre d'alternatives plus efficaces et moins coûteuses sont proposées aux gouvernements.
4. **Le développement d'une politique efficace au sein des prisons** combinant des mesures de sécurité, de traitement de la dépendance à la drogue et de santé publique est nécessaire pour gérer la concentration de usagers de drogues dans ces institutions déjà surchargées.

Chapitre III : Programmes sociaux et sanitaires

Les programmes de prévention, de traitement et de réduction des risques sont les stratégies les plus efficaces pour réduire les problèmes sociaux et sanitaires associés aux marchés noirs et à la consommation de drogues. Davantage de ressources sont nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement. Un certain nombre de preuves et d'exemples de bonnes pratiques peuvent guider les gouvernements nationaux dans l'élaboration de ces stratégies :

1. **Prévention:** Il est bien connu qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Cependant, dans le domaine de la drogue, les campagnes généralisées de prévention semblent n'avoir eu qu'un impact limité sur les niveaux de consommation. En effet, alors qu'un certain nombre de ces initiatives ont amélioré la perception des risques associés à la consommation de substances illégales, elles n'ont pas pour autant atteint l'objectif principal visant à réduire les taux d'addiction et d'initiation aux drogues illégales. Les leçons tirées de bonnes pratiques montrent qu'une corrélation semble exister entre les niveaux de consommation dans une certaine communauté et la cohésion sociale au sein de cette communauté. En d'autres termes, de faibles niveaux de dépendance à la drogue sont associés à la présence de « facteurs de protection » (la situation familiale, les liens communautaires importants, le caractère égalitaire de la société, les opportunités d'éducation et d'emploi, etc.). Même si le développement de ces facteurs de protection peut apparaître comme un défi majeur pour les gouvernements et les communautés locales, en particulier pour les communautés pauvres, cela semble être l'unique moyen de réduire l'ampleur des marchés et les niveaux de consommation sur le long terme.
2. **Traitement de la dépendance à la drogue:** Le traitement de la dépendance à la drogue est fondé sur le principe selon lequel la dépendance est une maladie, et non pas un crime. Les preuves disponibles montrent que les programmes de traitement minutieusement élaborés et mis en œuvre peuvent avoir un impact significatif sur les problèmes de santé et de criminalité liés à la dépendance à la drogue. Les gouvernements devraient développer des systèmes de

traitement intégrés afin de pouvoir identifier les problèmes de dépendance chez les individus, leur offrir l'accès à une variété de programmes adaptés à leur situation, et gérer leur réintégration dans la société à la fin du traitement. Ces programmes doivent être élaborés et mis en œuvre avec la collaboration des organismes de santé publique, des affaires sociales et de justice pénale.

- 3. Réduction des risques:** Nombreuses sont les preuves qui attestent l'efficacité des programmes de réduction des risques pour limiter les infections telles que le VIH/SIDA et l'Hépatite, et le nombre de décès par overdose. Même si ces actions ne conduisent pas nécessairement à une réduction de la demande, elles réduisent de manière significative les conséquences sociales et sanitaires de la consommation de drogues.

Chapitre IV : Consolider les communautés

Ce chapitre est divisé en trois sections. Chacune d'elles vise à promouvoir les principes d'intégration sociale et de développement:

- 1. La réduction de la violence liée aux marchés de drogues:** Cette section présente divers exemples de bonne pratique et constate que les stratégies de maintien de l'ordre dans ce domaine ne doivent être élaborées qu'après une analyse approfondie de la structure et des tendances des marchés de drogues illégales. Les efforts doivent se concentrer sur la réduction de la violence associée aux marchés de drogues, plutôt que sur leur ampleur, et doivent viser à réduire les disparités socio-économiques au sein des communautés les plus affectées.
- 2. Le développement alternatif:** Après une évaluation des données disponibles, l'IDPC constate que l'éradication des cultures illégales est coûteuse et a eu des conséquences négatives sur les producteurs pauvres et marginalisés. Une approche basée sur le principe de développement alternatif visant à améliorer la qualité de vie des paysans, peut réduire de manière significative la production de cultures destinées au marché illégal.
- 3. La protection des droits des peuples autochtones:** Cette dernière section se penche sur la violation des droits des peuples autochtones au nom de la lutte contre la drogue. L'IDPC propose une approche fondée sur le développement alternatif et le respect des droits des peuples autochtones, et démontre que ces politiques ne conduisent pas à une augmentation de la production et de la consommation de drogues illégales.

Ce Guide a été publié en 2009, à la suite d'un travail de recherche et de consultation de notre réseau d'experts. Il sera actualisé régulièrement afin de refléter à tout moment les preuves et exemples de bonne pratique à travers le monde.

Pour obtenir davantage d'informations sur le Guide ou les politiques des drogues, veuillez consulter notre site internet : www.idpc.net, ou contacter le Secrétariat de l'IDPC par courrier électronique: contact@idpc.net.

La version complète du Guide est disponible sur le site internet de l'IDPC :

- En Français :
- En Anglais : <http://www.idpc.net/publications/idpc-drug-policy-guide-version-1>
- En Espagnol : <http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>
- En Russe : <http://www.idpc.net/ru/publications/idpc-drug-policy-guide-russian>



This publication has been produced with the financial support of the Drug Prevention and Information Programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of the author/contractor/ implementing partner and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

International Drug Policy Consortium
c/o Release, 124–128 City Road, Londres
EC1V 2NJ, Royaume Uni

Téléphone: +44 (0)20 7324 2975

Email: contact@idpc.net

Site internet: www.idpc.net

Copyright (C) 2010 International Drug Policy Consortium tous droits réservés