Cette version du Rapport sur le problème des drogues dans les Amériques contient la correction des données sur l'Équateur (page 32), conformément à la requête du gouvernement de ce pays.

Organisation des
États Américains

LE PROBLÈME DES DROGUES DANS LES AMÉRIQUES

ORGANISATION
DES ÉTATS
AMÉRICAINS

SECRÉTARIAT
GÉNÉRAL

2013

Organisation des
États Américains

Secrétaire général
José Miguel Insulza

Secrétaire à la sécurité multidimensionnelle
Adam Blackwell

Secrétaire exécutif de la CICAD
Paul Simons

Éditeurs
Alvaro Briones
Francisco Cumsille
Adriana Henao
Bryce Pardo

Graphiste
Alejandro Ahumada

Tous droits réservés

OAS Cataloging-in-Publication Data

Insulza, José Miguel.
Le problème des pdrogues dans les Amériques.

p. 115 ; cm. (OEA documentos oficiales)
ISBN 978-0-8270-5988-7

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Secretary General.

OEA/Ser.D/XXV.4

LE PROBLÈME DES DROGUES DANS LES AMÉRIQUES

Organisation des États Américains
Secrétariat général

AVANT-PROPOS

Ces deux dernières années, le débat continental sur les politiques des drogues est devenu beaucoup plus actif et intense. Il semble que prédominent une attitude plus ouverte à l'engagement d'un dialogue sur les politiques actuelles et, dans certains secteurs, une disposition à expérimenter de nouvelles approches en la matière.

Les taux élevés de violence liés au trafic de drogues illégales, en particulier dans les pays touchés par la production, l'acheminement et le trafic de celles-ci, ont constitué le principal facteur d'alarme qui a conduit les plus hautes autorités à s'impliquer plus activement dans ce débat. Parmi d'autres facteurs déterminants à l'origine de cette nouvelle attitude figurent les changements dans les modes de consommation de drogues à travers le Continent américain, la prévalence accrue de leur consommation, la violence qui frappe les groupes les plus vulnérables de la société, ainsi que la demande croissante des services de santé en matière de traitement de la dépendance.

Profondément préoccupés par l'impact de la violence liée aux drogues et leur flux continu dans la région, des responsables politiques du Continent, d'anciens chefs d'État, des universitaires et des représentants de la société civile ont appuyé l'adoption de politiques visant à minimiser le rôle du système de justice pénale dans la lutte contre les drogues illicites. Des rapports de groupes de haut niveau, telle la Commission mondiale sur les politiques des drogues, mettent l'accent sur la nécessité de réduire les préjudices causés à la santé, à la sécurité et au bien-être des individus et de la société et préfèrent une approche qui consiste à traiter l'usage de drogues comme une question de santé publique et à diminuer la consommation par le biais de campagnes de prévention fondées sur des données probantes. Ils encouragent également, à titre expérimental, la mise en place de modèles d'encadrement juridique de certaines drogues.

Cependant, dans le même temps, d'autres voix s'élèvent et font valoir qu'il est prématuré d'estimer que les approches actuelles en la matière ont échoué. Tout en reconnaissant l'existence de défaillances dans l'application des approches actuelles, ils soutiennent qu'au plan national, les pays commencent à peine à mettre en œuvre des politiques conformes à la « Stratégie continentale sur les drogues » et à son « Plan d'action 2011-2015 », adoptés en 2011 par les États membres de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'Organisation des États Américains. Cette Stratégie envisage une approche intégrée et équilibrée pour l'élaboration de politiques des drogues, qui met l'accent sur la réduction de l'offre et de la demande en accordant une attention particulière aux mesures de contrôle et de coopération internationale en conformité avec les Conventions des Nations Unies en la matière.

Il existe des points de consensus entre les deux approches : elles s'accordent toutes deux à reconnaître que la dépendance aux drogues est une maladie chronique (ou récurrente) qui requiert une réponse de santé publique (traitement).

Elles s'accordent également à reconnaître la nécessité d'encourager le contrôle des drogues en s'appuyant sur des données probantes et en intégrant les thèmes de l'égalité des sexes et de la participation de la société civile à l'élaboration des politiques. De même, elles se concentrent toutes deux sur l'aspect humain du problème, en considérant le consommateur de drogues comme une victime et non pas uniquement comme un objet du système de justice pénale et en encourageant des alternatives à l'emprisonnement des toxicomanes coupables de délits.

À mesure que le débat progresse, il convient néanmoins de signaler, qu'en dépit de l'intérêt international que suscite le problème et de toutes les ressources qui ont été consacrées à son analyse, nous en savons peu sur le bon fonctionnement des dispositifs en place et sur les modalités d'utilisation de bonnes pratiques qui ne sont pas seulement reconnues, mais également disponibles pour être appliquées ou reproduites.

Nous disposons de nombreux exemples probants en la matière. Il s'agit d'initiatives qui permettent d'enrichir le dialogue et d'inspirer à chaque pays la riposte à mettre en place pour relever avec succès les différents défis liés aux drogues, en fonction de son propre contexte et de ses caractéristiques économiques, politiques et sociales. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, la restauration de la présence de l'État dans les zones rurales et les couloirs de transit des drogues en Colombie ; les cas du Nicaragua et du Brésil qui favorisent une police de proximité ; le Modèle de développement alternatif de San Martin au Pérou ; la dépénalisation de la possession de drogues destinées à un usage personnel dans de nombreux pays (qui n'a pas donné lieu à une augmentation de la consommation et a réduit le fardeau des consommateurs et du système judiciaire) ; les innovations en matière de juridiction pénale et de prévention des overdoses aux Etats-Unis ; l'échange d'aiguilles et les autres programmes de réduction des dommages visant à prévenir l'usage de matériel infecté et la transmission du VIH au Canada ; le contrôle social visant à contenir la culture de la coca en Bolivie ;l'élaboration de Normes internationales pour la prévention de l'usage des drogues par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et, enfin, la création d'institutions fortes de promotion de la santé au Chili et au Costa Rica.

En outre, nous sommes parvenus à mieux comprendre les nombreux facteurs liés à l'initiation aux drogues et à leur consommation continue et à mieux connaître, grâce à une connaissance scientifique accrue des facteurs de risque qui contribuent à expliquer la raison pour laquelle une minorité de consommateurs finit par développer une consommation problématique. Nous comprenons également mieux le contexte et les règles sociales qui favorisent le développement de la dépendance, pouvant causer ainsi des dommages aux personnes et à la communauté en général.

De plus, nous savons que les modes de consommation sont en train de changer. Par exemple, la consommation de cocaïne augmente actuellement dans le Cône Sud mais diminue aux États-Unis, où la consommation de cannabis s'accentue et l'abus de drogues pharmaceutiques légales est devenue la principale préoccupation. Concernant les États-Unis, nous pouvons ajouter que, même si la consommation de cannabis reste illégale dans la majorité des États du pays, un changement de l'opinion publique s'opère. Cela s'est traduit par le vote de 2012 en faveur de la légalisation de cette substance dans deux États, ainsi que par le fait que les citoyens soutiennent en grande partie sa légalisation et son contrôle. Ce n'est pas le cas de l'opinion publique dans la majorité des autres pays du Continent américain.

L'inquiétude croissante que suscite le problème des drogues dans les médias de bon nombre de pays, notamment les réseaux sociaux, témoigne du fait que

la société est beaucoup plus consciente de la violence et de la souffrance liées à ce problème. Nous connaissons mieux les coûts humains et sociaux de la consommation, ainsi que de la production et de l'acheminement de substances contrôlées. En outre, le monde prend conscience de l'ampleur de la structure économique illicite créée par les gains provenant du commerce illégal des drogues. Ce commerce, ainsi que les gains qu'il génère dénaturent les économies, enrichissent le crime organisé et lui donnent les moyens d'agir et favorisent la corruption du secteur public. En partie, cette inquiétude concerne également les coûts économiques et sociaux liés aux lois et politiques actuellement en vigueur dans le but de lutter contre les drogues. En effet, les investissements destinés à renforcer les capacités policières, judiciaires et pénales mises en place à cet effet peuvent augmenter au détriment des investissements en matière de santé, d'éducation et d'autres biens sociaux.

Si l'on tient compte du fait que le problème des drogues ne touche pas les pays du Continent américain de la même manière et que les ripostes et les effets qu'elles peuvent entraîner sont également différents selon les pays, ce dernier argument perd de son poids. Certains pays doivent faire face, à l'intérieur de leurs frontières, à une tendance relativement élevée à la consommation de drogues illicites, ainsi qu'aux problèmes de santé publique et de criminalité qui en découlent. D'autres pays ne sont pas d'importants consommateurs de substances contrôlées mais enregistrent des taux de violence plus élevés dus, en partie, aux interventions des forces de l'ordre contre la production, le trafic et l'acheminement de drogues illégales, ainsi que leurs effets en matière de violence criminelle. Tandis que certains pays disposent des ressources financières et institutionnelles nécessaires pour mieux faire face aux dommages liés au marché illégal et à la consommation de drogues et pour assumer les coûts de contrôle qui en résultent, d'autres rencontrent les pires difficultés pour combattre ces problèmes. C'est pourquoi les politiques qui peuvent s'avérer utiles pour certains pays (par exemple, la réduction des ressources destinées au contrôle de l'acheminement de drogues) peuvent être perçues comme extrêmement dommageables par d'autres, rendant la coopération internationale particulièrement difficile. Il ne fait donc aucun doute que les discussions à venir sur les politiques des drogues donneront lieu non seulement à des consensus, mais aussi à de fortes dissensions.

Cependant, des progrès considérables ont été observés. Nous comprenons mieux la dépendance aux drogues, que les pays abordent maintenant comme un problème de santé publique. La consommation de cocaïne a diminué sur des marchés qui ont été historiquement importants. De puissantes organisations de trafic de drogues ont été démantelées et leurs chefs jugés et condamnés. Les pays ont établi des cellules de renseignement financier afin de lutter contre le blanchiment d'actifs. Les mécanismes de coopération internationale se sont améliorés. Plus de la moitié des pays du Continent américain dispose de stratégies nationales en vigueur destinées à contrôler les drogues. Les programmes de prévention dans l'enseignement primaire et secondaire se sont multipliés. Les pays ont élargi leur capacité à mener périodiquement des enquêtes nationales sur la prévalence des drogues. Enfin, l'État de droit et les réformes judiciaires ont été renforcés dans plusieurs pays.

Mais toute médaille a son revers : le financement des programmes de contrôle des drogues reste insuffisant, en particulier en matière de prévention et de traitement. Malgré l'augmentation du nombre de saisies, le flux général des drogues est stable et solide. Les programmes de développement alternatif ont donné lieu à des réussites locales qui n'ont pas été étendues au niveau national.

Conscients de ces réalités et des enjeux qu'elles impliquent, les chefs d'État et de gouvernement des Amériques ont décidé d'accélérer la recherche de mo-

yens plus efficaces pour cerner et gérer ce problème complexe. Dans le but de remplir cet objectif, un mandat explicite a été confié à l'Organisation des États Américains.

> "Nous, mandataires du Continent américain, initions une discussion fondamentale sur le problème mondial de la drogue. Nous nous accordons sur la nécessité d'analyser les résultats de la politique actuelle dans les Amériques et d'explorer de nouvelles approches afin de renforcer cette lutte et notre efficacité. Nous confions un mandat à l'OEA à cette fin."
>
> Déclaration du président de la République de Colombie,
> Juan Manuel Santos Calderón,
> suite à la clôture du Sixième Sommet des Amériques
> Cartagena de Indias, 15 avril 2012

Le présent ***Rapport sur le problème des drogues dans les Amériques*** vise à se conformer à cet accord et à exécuter ce mandat. Nous nous proposons d'aider les Chefs d'État et de gouvernement des Amériques à définir un cadre de référence destiné à traiter ce problème dans leurs pays respectifs et à servir aux politiques et actions multilatérales à venir.

Afin de remplir au mieux cette tâche et d'en garantir l'utilité, nous avons décidé d'adopter deux approches, à la fois distinctes et complémentaires. Tout d'abord, nous avons réalisé une vaste étude technique sur la consommation, la production, l'acheminement et la vente de drogues ainsi que les aspects de ce commerce dans les Amériques, en examinant dans le même temps les politiques publiques qui ont été adoptées afin de faire face aux problèmes, notamment de santé publique, d'illégalité et de violence, qui en découlent, sans oublier leur impact social et politique sur la société. Nous avons intitulé cette partie ***Rapport analytique***. En complément, nous avons décidé d'élaborer également un ***Rapport sur les scénarios possibles*** qui, contrairement au rapport précédent, se concentre non pas sur la réalité mais sur les éventualités futures. Nous l'avons élaboré d'après les opinions et les visions de l'avenir que nous avons recueillies auprès d'universitaires, de responsables politiques et sociaux et d'experts de tout le Continent, qui représentent les divers aspects du problème et qui ont contribué avec enthousiasme à cet effort.

Le ***Rapport analytique*** présenté dans ce volume est une synthèse de toutes les études, publiées en annexe, réalisées par des groupes de professionnels hautement qualifiés qui se sont attelés à cette tâche au cours du second semestre de 2012. Il se divise en 10 chapitres, qui débutent tous par une définition du thème abordé et une explication sur l'approche adoptée pour son analyse. Cette analyse commence dans le Chapitre 2. Elle examine les raisons qui ont poussé la société à se préoccuper de la consommation de certaines substances et à prendre la décision de les contrôler, au vu des effets des drogues sur la santé humaine. Conscients que cette décision, bien que nécessaire, a donné lieu à l'activité économique illicite destinée à approvisionner la demande en produits illégaux, nous avons consacré les Chapitres 3, 4, 5 et 6 à l'examen approfondi de la façon dont les substances contrôlées sont cultivées, produites, distribuées (ou acheminées) et vendues dans notre région. Dans le cadre de cet examen, nous nous sommes penchés sur la révision du volume et les diverses formes que revêt l'activité illégale des drogues, sans oublier son impact sur l'environnement, ainsi que la riposte de l'État, ses conséquences et ses limites.

Le Chapitre 7 est consacré à l'étude de la consommation des différentes drogues utilisées dans les pays du Continent américain. Il analyse, en particulier, les raisons de la toxicomanie, les formes de traitement et de prévention possibles et proposées aujourd'hui, ainsi que les effets sur l'exclusion sociale et l'exercice des droits de l'homme, sans oublier la riposte des États, ses conséquences et ses limites. Le Chapitre 8 expose en détail les diverses formes de violence criminelle associées aux étapes de la chaîne de valeur de l'économie illégale des drogues, notamment la violence liée à leur consommation. Nous nous sommes particulièrement attachés à examiner les raisons possibles qui expliquent pourquoi la violence est beaucoup plus marquée dans certains pays que dans d'autres, ainsi qu'à comparer le taux de mortalité due à la consommation des drogues et le taux de mortalité due aux activités criminelles. Le Chapitre 9 est consacré à l'examen des alternatives juridiques et réglementaires face à ce problème, en particulier leurs origines et caractéristiques, les tendances actuelles en matière de dépénalisation, la réduction des sanctions et la légalisation, les coûts et avantages qu'elles peuvent engendrer, ainsi que la révision des autres alternatives à l'action juridique.

Enfin, le Chapitre 10 résume notre propre contribution au dialogue qui s'amorce avec la présentation du présent **rapport**. Il expose les critères qui nous amènent à conclure que le problème des drogues dans les Amériques constitue un thème continental qui peut être perçu comme un processus unique qui admet, cependant, des approches diverses à toutes ses étapes et dans les pays où elles se déroulent. Nous sommes également parvenus à la conclusion qu'il existe un lien indissociable entre le problème des drogues et la situation d'insécurité dans laquelle vivent de nombreux citoyens des Amériques, bien qu'elle ne touche pas chaque pays ou groupe de pays de la même manière et qu'elle concerne davantage les sociétés au sein desquelles l'État n'est pas en mesure de fournir une riposte efficace. De plus, nous avons souligné la nécessité de traiter la consommation des drogues en adoptant une approche axée sur la santé publique. Enfin, nous avons aussi conclu qu'il est nécessaire d'aborder le problème des drogues de manière différenciée et souple au sein des pays du Continent américain, en fonction de la façon spécifique dont ce problème les touche.

Aborder la complexité du problème des drogues nécessite de recueillir bon nombre de points de vue différents et de laisser circuler les idées dans l'environnement le plus ouvert possible. C'est à cet objectif que répond la seconde partie de notre rapport, que nous avons intitulée ***Rapport sur les scénarios possibles.***

Pour élaborer ce rapport, nous avons réuni, en collaboration avec nos partenaires Reos Partners et Centro de Liderazgo y Gestión, un groupe composé de nombreux spécialistes et personnes étroitement associées à ce thème (intellectuels, autorités, experts en santé publique, responsables sociaux et communautaires, etc.) qui ont interagi afin d'imaginer l'évolution possible du problème des drogues.

Nous sommes conscients qu'il n'existe pas un avenir mais des avenirs et qu'ils se construisent sur la base des décisions que nous prenons dans le présent. C'est pourquoi nous avons proposé quatre scénarios possibles, qui pourraient être le reflet de la réalité à venir concernant le problème des drogues dans les Amériques. **Aucun de ces scénarios ne représente ce qui adviendra ou ce que nous aimerions qu'il advienne, mais tous pourraient se concrétiser** si certains faits se réalisaient et si des décisions politiques précises étaient adoptées. Connaître ces scénarios, analyser leurs causes et effets et en tirer des conclusions constituent une tâche que nous jugeons non seulement utile, mais aussi nécessaire à notre réflexion individuelle et collective sur le problème des drogues.

Trois des quatre scénarios présentés – ***Ensemble, Parcours*** et ***Résilience*** – décrivent les diverses alternatives d'avenir selon que l'on mette l'accent sur le renforcement institutionnel, l'adoption à titre expérimental d'amendements juridiques ou la capacité de riposte de la communauté face à ce problème. Le quatrième scénario – ***Rupture*** – nous met en garde contre ce qui pourrait advenir si nous ne sommes pas capables à court terme de parvenir à une vision commune nous permettant d'unir nos efforts pour combattre le problème des drogues, dans le respect de notre diversité.

De chaque scénario découle une grande variété d'opportunités et d'enjeux collectifs et multilatéraux qui doivent constituer les principaux jalons du débat ultérieur. Pour ce qui est des drogues, comme pour tout autre problème social complexe, il existe un large éventail de motivations et convictions qui influent considérablement sur le tissu social. Les scénarios constituent donc un bon point de départ à partir duquel nos responsables, et en dernier ressort nos peuples, pourront définir les orientations collectives et durables dans la diversité.

Le ***Rapport analytique*** et le ***Rapport sur les scénarios possibles***, qui constituent le présent ***Rapport sur le problème des drogues dans les Amériques***, sont le fruit de l'effort collectif d'un grand nombre d'experts, de responsables sociaux, d'universitaires, de politiciens, de chefs d'entreprise et de fonctionnaires du service public originaires de tous les États membres de l'Organisation des États Américains, ainsi que de la précieuse collaboration du personnel de son Secrétariat général. Je tiens à leur exprimer ma reconnaissance et mes remerciements pour avoir généreusement déployé leurs capacités, sans lesquelles cet effort collectif n'aurait pas abouti.

Ainsi, nous avons répondu au mandat explicite que nous a confié le Sixième Sommet des Amériques. En nous octroyant le privilège d'élaborer le présent rapport, les chefs d'État du Continent américain nous ont chargés d'une lourde responsabilité, mais nous ont aussi fixé des limites très précises dans l'accomplissement de ce mandat. Nous y exposons donc des faits utiles à la prise de décisions ; néanmoins, nous n'imposons aucune solution. Cette tâche incombe à nos responsables, qui pourront s'appuyer sur le débat à venir et s'en servir comme base de leurs délibérations. **Par conséquent, ce rapport ne constitue pas une conclusion, mais seulement l'amorce d'un débat attendu de longue date.**

José Miguel Insulza
Secrétaire général de
l'Organisation des États Américains

RAPPORT ANALYTIQUE

TABLE DES MATIÈRES

1. Point de départ : définition du problème des drogues et modalités d'analyse 17

2. La drogue dans la santé humaine 21

3. La culture des drogues ou des ressources nécessaires à leur production 29
- 3.1. Culture de la coca 29
- 3.2. Culture du pavot 31
- 3.3. Culture du cannabis 32
- 3.4. Impact environnemental 33
- 3.5. Riposte de l'État, difficultés rencontrées et conséquences 34

4. La production de drogues 39
- 4.1. Production de cocaïne 39
- 4.2. Production d'héroïne 40
- 4.3. Production de drogues de synthèse et de substances émergentes 40
- 4.4. Production de nouvelles substances psychoactives 41
- 4.5. Production de médicaments 42
- 4.6. Production de précurseurs chimiques 42
- 4.7. Impact environnemental 42
- 4.8. Production de drogues et violence 43

5. La distribution et l'acheminement des drogues et des ressources nécessaires à leur production 47
- 5.1. Flux de cocaïne 47
- 5.2. Flux de marijuana 49
- 5.3. Flux de drogues synthétiques 49
- 5.4. Impact environnemental 49
- 5.5. Riposte de l'État, difficultés rencontrées et conséquences 50

6. La vente de drogues 55
- 6.1. Étendue du marché et bénéficiaires 55
- 6.2. Destination de l'argent de la drogue: corruption, blanchiment des avoirs et gouvernance démocratique 57
- 6.3. Vente de cocaïne 60
- 6.4. Vente d'héroïne 60
- 6.5. Vente de marijuana 60
- 6.6. Vente de stimulants de type amphétamine 61
- 6.7. Vente de substances psychoactives 62
- 6.8. Riposte de l'État, difficultés rencontrées et conséquences 62

7. La consommation de drogues 67
7.1. Raisons de la toxicomanie 67
7.2. Types et volumes de drogues consommées dans les Amériques 69
7.3 Traitement et prévention 72
7.4 Riposte de l'État, difficultés rencontrées et conséquences 75
7.5 Droits de la personne et exclusion sociale 75

8. Drogues, délit et violence 79
8.1. Acheminement des drogues et violence: omniprésence du crime transnational organisé 79
8.2. Violence liée à la culture, la production et la vente de drogues 83
8.3. Consommation de drogues et violence 84
8.4. Pourquoi le problème des drogues engendre-t-il différentes situations de violence dans nos pays? 85

9. Alternatives juridiques et réglementaires 91
9.1 Terminologie 91
9.2 Élaboration et évaluation des politiques de lutte contre les drogues 93
9.3 Tendances: dépénalisation, réduction des sanctions et autres 95
9.4 Lois sur la disponibilité 96
9.5 Modèles de disponibilité légale 97
9.6 Coûts et avantages des alternatives juridiques et réglementaires 98
9.7 Autres alternatives 100

10. Contribution à l'amorce d'un dialogue 105
10.1 Le problème des drogues : un thème d'envergure continentale 105
10.2 Nécessité d'adopter des approches différentes à chaque étape du problème des drogues et dans les pays où elles se déroulent 106
10.3 Absence de lien indissociable entre le problème des drogues et la situation d'insécurité que connaissent de nombreux citoyens des Amériques même si celle-ci est différente pour chaque pays ou groupe de pays 107
10.4 L'insécurité touche particulièrement les sociétés où l'État n'est pas en mesure de fournir une riposte efficace 108
10.5 Il faut aborder la consommation de drogues avec une approche de santé publique 109
10.6 Nos pays doivent aborder le problème des drogues, de manière différenciée et souple, en fonction de son impact spécifique sur chacun d'entre eux 110

Collaborateurs 113

Contribuyentes 114

POINT DE DÉPART:

DÉFINITION DU PROBLÈME DES DROGUES ET MODALITÉS D'ANALYSE

01

1. POINT DE DÉPART: DÉFINITION DU PROBLÈME DES DROGUES ET MODALITÉS D'ANALYSE

Contrairement à d'autres concepts de la scène internationale actuelle, le « problème des drogues » se révèle difficile à cerner et à traiter. Cette expression ne figure dans aucun document officiel de référence incontournable sur le thème des drogues depuis la Convention internationale de l'opium, signée il y a déjà plus d'un siècle en 1912, jusqu'à la récente Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.

Cependant, le problème existe et préoccupe. Il préoccupe tant les chefs d'État et de gouvernement qui ont commandé le présent rapport que le citoyen ordinaire du Continent américain. Il préoccupe la mère de famille qui considère le trafic de drogues sévissant dans son quartier comme une menace imminente pour ses enfants et l'intégrité de son foyer ; le juge qui doit condamner un trafiquant ou, dans de nombreux pays, un consommateur de drogues ; les bénévoles d'une ONG dont la mission consiste à aider les jeunes toxicomanes, ainsi que le législateur qui doit interpréter les diverses volontés de ses électeurs face à ce fléau.

Tous ressentent le problème des drogues, même si c'est de manière différente. Ce constat s'applique également aux pays, pour lesquels ce problème se manifeste sous des formes distinctes en fonction de leurs propres réalités. Les pays du Continent n'ont pas les mêmes niveaux de développement économique, structures institutionnelles et priorités politiques. De même, les modes de consommation de drogues, les thèmes de santé et les effets de l'activité du crime organisé liés au problème divergent selon la zone géographique. Il est indéniable que nos pays ressentent et vivent de manière différente le phénomène dénommé communément «problème des drogues». Même à l'intérieur des frontières d'un pays, ce fléau peut revêtir des formes diverses selon qu'on se trouve en milieu rural ou en zone urbaine.

Ce problème s'explique non seulement par la diversité entre les pays du Continent américain, mais aussi par le fait qu'il se manifeste sous des formes qui touchent les pays de manière distincte, à tel point qu'il est difficile, voire impossible, de regrouper au sein d'un seul ensemble de recommandations politiques la variété et l'étendue des enjeux qu'il implique.

Le point de départ de cette analyse est donc le suivant : il n'existe pas un seul problème lié aux drogues mais de multiples problèmes, qui, à leur tour, sont liés à la diversité des caractéristiques de nos pays et à la position que ces derniers adoptent face à ce fléau.

Pour aborder ce rapport, il est par conséquent nécessaire d'organiser l'ensemble des divers aspects et éléments qui constituent ce que nous appelons en termes génériques le « problème des drogues », et qui sont vécus et perçus par les pays du Continent américain avec une intensité et des incidences différentes. Seule l'identification des éléments qui composent ce problème et des inte-

rrelations qu'ils entretiennent permettra d'expliquer l'ensemble du problème, ainsi que ses effets sur nos pays et leurs citoyens, et de répondre aux questions cruciales sur ce sujet.

Quels sont les principaux éléments constitutifs du « problème des drogues » ? La consommation de substances jugées illicites par les conventions internationales, ainsi que ses effets sur la santé des consommateurs constituent le principal, mais pas le seul, élément de ce problème. L'expérience historique regorge d'exemples qui montrent que dans la mesure où la société est demandeuse de biens et de services interdits, le développement de l'activité économique destinée à leur approvisionnement est encouragé. Cette activité économique, qui est liée à une interdiction, est automatiquement qualifiée d'illégale et sa pratique constitue, de manière également automatique, un délit ainsi qu'un crime organisé à presque toutes ses étapes. Vu que l'économie illégale génère des marchés illicites, ces derniers ne sont ni soumis aux réglementations ou aux normes imposées au niveau social, ni ouverts aux processus habituels de la concurrence.

Les normes et les processus réglementaires qui régissent la production et le trafic de drogues sont donc ceux qu'imposent les délinquants, la violence étant l'unique forme de concurrence capable de favoriser le développement de ce commerce. L'ensemble des activités illicites destinées à faciliter l'accès aux substances prohibées constitue également un élément important du « problème des drogues ».

Aux fins de ce rapport, nous considérerons donc que l'expression « problème des drogues » fait référence à l'ensemble des activités liées à la fabrication, la commercialisation et la consommation des substances interdites par les conventions internationales relatives aux drogues ou aux stupéfiants.

Lors de l'examen de chaque partie de ce processus, nous examinerons également son organisation socio-économique. Le processus dans son ensemble constitue une activité économique (chaîne de valeur), ce qui nécessite d'identifier son utilité, ses bénéficiaires et son volume pour chaque élément de cette chaîne. De même, nous examinerons l'activité criminelle qui protège les diverses étapes du processus, les dommages occasionnés, ainsi que les ripostes de l'État face à ce problème. Nous exposerons, par ailleurs, les effets que les divers éléments du « problème des drogues » produisent sur l'environnement. Enfin, nous examinerons les capacités de riposte de l'État, les formes qu'elles prennent, ainsi que leurs limites par rapport à chaque élément de ce problème.

Nous analyserons en particulier les points suivants:

a) La culture des plantes, lorsqu'il s'agit de substances d'origine végétale ou lorsque les produits issus des cultures servent de matière première pour la fabrication de substances illicites.

b) La fabrication des drogues considérées comme produit final, ainsi que les biens nécessaires à leur élaboration et dont la production est interdite.

c) La distribution ou l'acheminement des substances et des ressources nécessaires à l'élaboration de drogues.

d) La violence qu'exerce le crime organisé et qui, bien que présente tout au long du processus, se manifeste principalement lors du trafic, ce qui en fait la phase où le nombre de délits et de victimes est le plus élevé.

e) La commercialisation (ou la vente) de substances illicites auprès des consommateurs finaux, qui constitue la phase générant un maximum de gains.

f) La consommation et, en particulier, les raisons expliquant ce phénomène, le nombre des consommateurs de drogues dans notre Continent, les types de drogues consommées, ainsi que les dommages qu'elles causent.

LA DROGUE DANS LA SANTÉ HUMAINE

02

2. LA DROGUE DANS LA SANTÉ HUMAINE

Il a été mentionné précédemment que les conséquences de la consommation de drogues sur la santé humaine constituaient un élément fondamental du problème. La gravité de ces conséquences a incité la société à prendre des mesures de lutte contre la consommation de drogues, décision qui, comme il a été également mentionné, a engendré une économie illégale dont les incidences en matière de violence et de délit sont considérables. Les efforts que déploie la société pour prévenir les dommages dus à la consommation de drogues sur la santé humaine constituent donc la base du problème. Par conséquent, il est logique que ce rapport commence par les examiner.

Les drogues, quelles qu'elles soient, ont une incidence sur les divers organes et systèmes du corps humain, en particulier le cerveau. Les conséquences sont particulièrement graves chez les jeunes. D'après les recherches effectuées ces dernières décennies dans le domaine des neurosciences, il a été démontré qu'il existait une étroite relation entre les structures cérébrales et les comportements liés à l'usage de drogues. Cette relation s'ajoute à la prédisposition aux drogues, aux effets à court et à long terme que peut produire la consommation de substances llicites et à la participation importante des facteurs environnementaux[1].

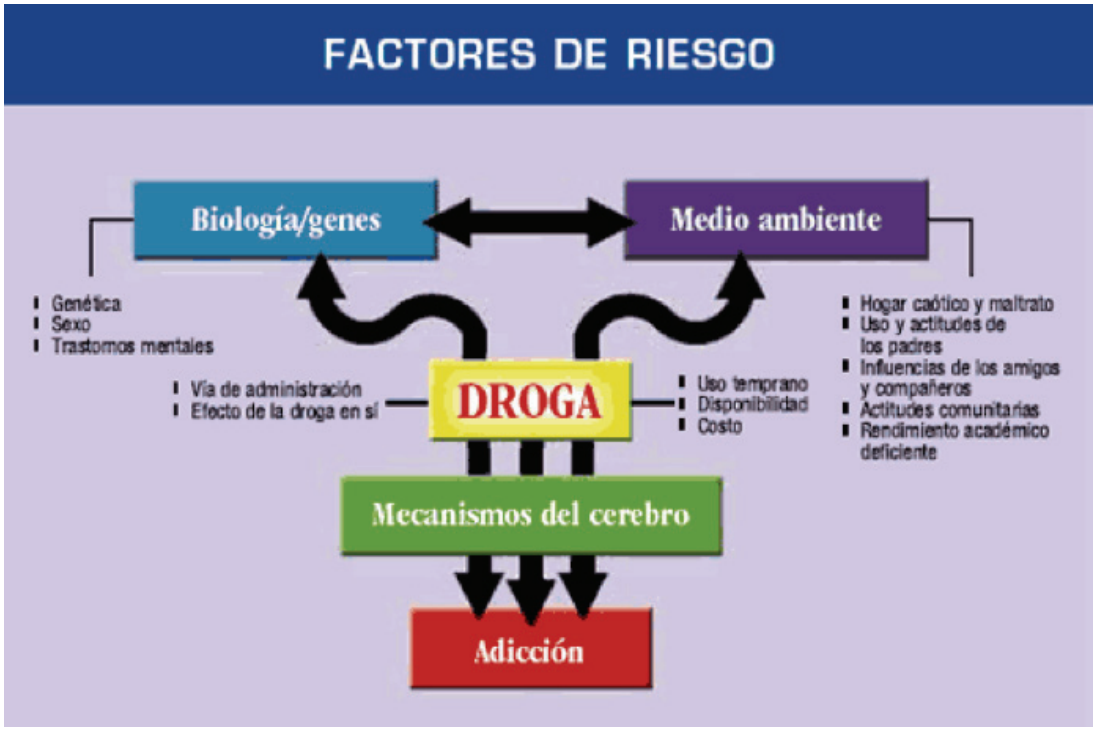
Les facteurs qui incitent une personne à commencer à consommer des drogues et les raisons qui expliquent le développement du trouble de dépendance impliquent une forte interaction entre le cerveau et une série de déterminants biologiques, psychologiques et sociaux liés à l'environnement de l'individu. La dépendance se caractérise par l'usage compulsif de drogues en dépit des effets négatifs qu'il provoque. Traditionnellement, ce comportement était considéré comme une « mauvaise décision » prise volontairement par les toxicomanes. Cependant, grâce au progrès des connaissances dans le domaine de la neurobiologie des dépendances, nous savons maintenant que la consommation répétée de drogues engendre des changements persistants au niveau du fonctionnement du système nerveux central[2].

Les drogues, qu'elles soient légales ou illégales, peuvent générer une dépendance. Lors de ce processus, un mécanisme clé se met en place : la concentration du neurotransmetteur appelé « dopamine » augmente dans une zone spécifique du cerveau, le noyau accumbens, qui est probablement le centre du plaisir le plus important. Le cerveau se compose de zones et de circuits liés à la capacité d'évaluer les risques d'une situation et d'empêcher les comportements potentiellement dommageables. D'après les études d'imagerie cérébrale,

1 Fowler JS, Gene-Jack W. "The addicted human brain: insights from imaging studies". J Clin Invest2003; 111(10):1444–51.

2 Volkow ND, Li TK. "Drug addiction: the neurobiology of behaviour gone awry". Ed. Cit.

les sujets dépendants aux substances psychoactives présentent un dysfonctionnement dans les zones du cerveau qui sont critiques pour la prise de décisions, l'apprentissage, la mémoire et le contrôle du comportement[3].



Fuente: National Institute on Drug Abuse/National Institute of Health (NIDA/NIH) – Drugs, Brain and Behaviour: the Science of Addiction / Las drogas, el cerebro y el comportamiento: La ciencia de la adicción (en anglais et espagnol seulement).

Il n'existe aucun facteur qui explique à lui seul pourquoi une personne devient dépendante aux drogues. Cependant, la science a identifié un éventail de facteurs de risque qui contribuent au développement de la dépendance. Un des plus importants est l'âge auquel on commence à consommer des drogues. Les neurosciences ont démontré que le cerveau des enfants et des adolescents n'a pas fini de se développer et que la consommation de drogues au cours de cette période peut avoir des conséquences considérables à long terme.

Certaines structures du cerveau humain continuent de se développer jusqu'à 25 ans, en particulier celles liées aux fonctions mentales complexes et capables de contrôler les impulsions. Les drogues modifient l'équilibre de la neurochimie cérébrale et les signaux qui dirigent les processus complexes de maturation de ces structures. La consommation de drogues pendant l'enfance et l'adolescence peut avoir des répercussions à long terme dans la mesure où elle peut également altérer le processus de sélection des connexions neuronales qui, plus tard, permettront le fonctionnement complet du cerveau[4]. C'est pourquoi il est impératif d'éviter de consommer des drogues ou, au moins, de retarder l'âge auquel on commence à en consommer. Plus la consommation de drogues commence tard, une fois que les processus de développement cérébral sont terminés, plus l'action préventive a une incidence importante.

3 Volkow ND, Fowler JS, Gene-Jack W. "The addicted human brain: insights from imaging studies". J Clin Invest2003;111(10):1444–51. Goldstein RZ, Volkow ND. "Dysfunction of the prefrontal cortex in addiction: neuroimaging findings and clinical implications". Ed. Cit.

4 Paus T, Keshavan M, Giedd JN. "Why do many psychiatric disorders emerge during adolescence?" Nat Rev Neurosci2008;9(12):947-57.

Le chanvre cultivé (*Cannabis sativa*) ou ***marijuana*** a comme composante active le tétrahydrocannabinol (THC) qui affecte la maîtrise des émotions, la mémoire, l'attention, le contrôle de l'attention et la perception[5]. La consommation intense de marijuana augmente la probabilité que des symptômes psychotiques, dépressifs et de comportement suicidaire se déclenchent[6]. D'après les recherches effectuées, les altérations cognitives provoquées par cette drogue pourraient être réversibles une fois que la personne cesse de la consommer. Cependant, d'autres études démontrent que sa consommation intense au cours de l'adolescence peut générer des changements persistants[7]. Selon les preuves scientifiques disponibles, le taux de mortalité lié à la marijuana est moindre en comparaison avec d'autres substances. Cependant, les dommages potentiels sont réels et les risques associés à sa consommation sont plus importants si celle-ci a démarré au cours de l'adolescence.

L'usage thérapeutique de cette drogue est déjà une réalité dans plusieurs régions des États-Unis et dans certains pays d'Europe occidentale et centrale. Les preuves de cet usage thérapeutique sont en plein développement et donnent actuellement lieu à des résultats divers qu'il est nécessaire de continuer à étudier au moyen de méthodologies scientifiques adéquates.

La ***cocaïne*** est un stimulant puissant doté d'un fort pouvoir addictif. Elle est extraite des feuilles de l'*Erythroxylum* coca. La consommation de cocaïne produit un large éventail d'effets nocifs pour la santé à court terme, des altérations au niveau de la transmission des stimuli nerveux, la formation de caillots dans les vaisseaux sanguins, des bouleversements au niveau du rythme et des contractions cardiaques, ainsi que des infarctus cardiaques et cérébraux. À long terme, elle provoque une atrophie cérébrale, une altération de la mémoire et des troubles du sommeil et de l'humeur, tels que la dépression[8].

L'***héroïne*** fait partie du groupe des opiacés et s'obtient en transformant le pavot. L'injection par intraveineuse est l'une des formes sous lesquelles elle se consomme le plus couramment. Dans ce cas, la drogue arrive rapidement au cerveau où elle se transforme en morphine et active des récepteurs cellulaires spécifiques. L'héroïne est une substance psychoactive dotée d'un fort pouvoir addictif, qui crée une dépendance physique et psychologique rapide chez les consommateurs. Sa consommation est liée à un nombre élevé de décès par overdose ou causés par la transmission de maladies infectieuses[9] due à l'échange de seringues.

L'***alcool***, principale cause de plus de 60 types de maladies et de lésions, est responsable d'environ 2,5 millions de décès chaque année dans le monde[10]. La consommation d'alcool en grandes quantités sur des périodes prolongées représente un grave risque

5 Piomelli D. "The molecular logic of endocannabinoid signaling". Nat Rev Neurosci2003; 4(11):873-84.

6 Moore TH, Zammit S, Lingford-Hughes A, Barnes TR, Jones PB, Burke M, Lewis G. "Cannabis use and risk of psychotic or affective mental health outcomes: a systematic review". Lancet2007; 370(9584):319-28.

7 D'après les études réalisées, la consommation de cannabis avant 26 ans multiplie de 1,20 à 7,04 les chances de développer des symptômes psychotiques. Cette fourchette est encore plus large lorsque l'individu présente une susceptibilité génétique. Voir Caspi A, Moffitt TE, Cannon M, McClay J, Murray R, Harrington H, Taylor A. "Moderation of the effect of adolescent-onset cannabis use on adult psychosis by a functional polymorphism in the catechol-O-methyltransferase gene: longitudinal evidence of a gene X environment interaction". Biol Psychiatry2005;57(10):Biol Psychiatry. Crean RD, Crane NA, Mason BJ. "An evidence based review of acute and long-term effects of cannabis use on executive cognitive function". J Addict Med2011;5(1):1-8. Fontes MA, Bolla KI, Cunha PJ, Almeida PP, Jungerman F, Laranjeira RR, Bressan RA, Lacerda AL. "Cannabis use before age 15 and subsequent executive functioning". Br J Psychiatry2011; 198(6):442-7. Becker B, Wagner D, Gouzoulis- Mayfrank E, Spuentrup E, Daumann J. "The impact of early-onset cannabis use on functional brain correlates of working memory". Prog Neuropsychopharmacol Biol Psychiatry2010;34(6):837-45.

8 SOCIDROGALCOHOL. "Cocaína: Guías Clínicas SOCIDROGALCOHOL basadas en la Evidencia Científica". Valence, Espagne; 2007. NIDA. "Cocaína: abuso y adicción". Serie de Reportes de Investigación. Maryland, États-Unis; 2010.

9 NIDA. "Heroína: abuso y adicción. Serie de Reportes de Investigación". Maryland, États-Unis; 2005

10 OMS, "Global Status Report on Alcohol and Health", Genève, Suisse, 2011.

pour la santé. Sa consommation pendant l'adolescence est particulièrement nocive. Il est prouvé que les personnes qui commencent à boire avant l'âge de 15 ans ont quatre fois plus de chances de devenir dépendantes à un moment donné de leur vie. La consommation d'alcool au cours de l'adolescence, en particulier en grandes quantités, peut altérer le processus de développement cérébral en affectant aussi bien les structures que les fonctions du cerveau. Ce phénomène peut entraîner des problèmes cognitifs ou d'apprentissage et accroître ainsi la propension à la dépendance.

Les ***inhalants*** sont des substances qui entraînent divers effets psychoactifs et toxicologiques. Leur usage prolongé est lié à toute une série de troubles neuropsychologiques, notamment la perte de la coordination musculaire et la détérioration cérébrale.

L'indicateur « charge mondiale de morbidité » (GBD : Global Burden of Disease) de l'OMS constitue un outil précieux pour analyser les conséquences de la consommation de drogues pour la santé. Il vise à évaluer l'impact des maladies, des lésions et des autres facteurs de risque par rapport à la mortalité prématurée et le nombre de jours de maladie. Les troubles dus à l'usage de drogues contrôlées et d'alcool occupent respectivement les 31è et 35è rangs mondiaux sur la liste regroupant un total de 88 états de santé. Ce constat signifie que les drogues contrôlées représentent 0,8 % de la charge mondiale de morbidité et l'alcool 0,7 %.

Bien que toutes les régions d'Amérique se situent au-dessus de la moyenne mondiale en matière de charge de morbidité tant pour les drogues contrôlées que pour l'alcool, elles n'occupent pas non plus les premiers rangs de la liste en comparaison avec d'autres affections. Les États-Unis et le Canada, qui occupent respectivement les 11è (dans le cas des drogues contrôlées) et 19è (dans le cas de l'alcool) rangs, se distinguent du lot. Dans les pays du Sud de l'Amérique latine (Chili, Argentine et Uruguay), les drogues contrôlées et l'alcool occupent respectivement les 18è et 19è rangs, ainsi que les 22è et 17è rangs dans la zone tropicale[11].

La consommation d'alcool et d'autres drogues constitue un facteur de risque dans le cas de 60 maladies et lésions liées à des accidents et à la violence. Dans le Continent américain, l'usage des drogues occupe le 19è rang sur la liste des 43 facteurs de risque analysés, le Canada et les États-Unis (10è), la région andine (11è) ainsi que le Sud (13è) et les régions tropicales de l'Amérique latine (13è) se situant au-dessus de cette moyenne[12].

Les opioïdes sont responsables d'un peu plus de la moitié des décès liés aux drogues contrôlées (55,4 %). La mortalité liée à leur consommation a augmenté de 385 % entre 1990 et 2010, ce qui témoigne de l'accroissement de son usage abusif. Le rôle de la cocaïne dans le taux de mortalité générale est marginale (0,6 %) et a diminué depuis 1990[13].

Le taux de mortalité dû au cannabis semble insignifiant et n'a pas été communiqué de manière indépendante.

11 Murray C, Vos T, Lozano R, Naghavi M, Flaxman AD, Michaud C, Ezzati M, et.al. "Disabilityadjusted life years (DALYs) for 291 diseases and injuries in 21 regions, 1990–2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010". Lancet 2010;380(9859):2197 – 223.

12 Lim SS, Vos T, Flaxman AD, Danaei G, Shibuya K, Adair-Rohani H, Amann M. "A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010". Lancet 2013;380(9859):2224-60.

13 Lozano R, Naghavi M, Foreman K, Lim S, Shibuya K, Aboyans V, et.al. Op. cit..

LES DROGUES ET LE DÉVELOPPEMENT

Le problème des drogues touche l'ensemble des piliers du développement: productif, politique, social et environnemental. Ce constat est d'autant plus vrai si l'on considère l'impact qu'ont les divers aspects du problème (production, trafic, vente et consommation) sur la société, sans oublier les coûts et les effets liés aux moyens de riposte des États. Pour comprendre cette relation, il est nécessaire de tenir compte du fait que le développement, à l'instar des drogues, constitue un processus complexe au sein duquel se mêlent les dimensions productive, sociale, politique et environnementale qui, dans leur ensemble, créent une croissance soutenue à long terme. Le grand défi consiste donc à envisager des alternatives en matière de politiques de l'État pour faire face au problème des drogues afin d'en limiter au maximum ses effets négatifs sur la société et le développement.

Conjuguée à la «normalisation» de l'activité criminelle au fur et à mesure que l'économie des drogues illicites s'élargit, la criminalisation de larges pans de la population peut avoir un effet pernicieux sur la « vulgarisation » du délit, sans oublier la transgression des règles dans un segment plus large de la population. Il va sans dire que ces deux phénomènes sont nuisibles pour la cohésion sociale. Tout d'abord, vu que la cohésion sociale implique l'adhésion des citoyens aux règles et aux institutions consacrées collectivement par la société, tant en ce qui concerne les politiques que la réponse sociale, le problème des drogues sape cette adhésion. La vulgarisation de l'activité illégale des drogues, ainsi que la violation de l'État de droit sont deux formes de destruction de l'adhésion aux normes et aux institutions. Par ailleurs, la production et le trafic de drogues illicites peuvent donner lieu à un phénomène que l'on pourrait qualifier de « cohésion sociale perverse », à savoir l'établissement de rapports de loyauté et de réciprocité, ainsi que le développement d'un fort sentiment d'appartenance et de reconnaissance, malheureusement fondés sur le crime et la violence.

Bien qu'elle réside principalement dans le caractère de chaque individu, la vulnérabilité à la toxicomanie peut être aggravée par la vulnérabilité sociale, c'est-à-dire par des conditions structurelles qui favorisent le passage d'une consommation non dépendante à une consommation dépendante ou à une consommation de drogues comportant des dommages associés plus importants, tant pour le consommateur que pour les tiers. Ainsi, il a été démontré que des variables telles qu'une éducation limitée, un accès restreint à l'emploi et un lien étroit avec des situations de violence peuvent inciter les personnes les plus vulnérables à tomber dans les schémas les plus problématiques de consommation de drogues illicites. Ce rapport de cause à effet n'est ni irrémédiable ni inexorable. Cependant, les conditions d'exclusion décrites ci-dessus renforcent à la fois les processus psychologiques et de subjectivation, tels que le manque d'estime de soi, le manque de confiance en ses propres capacités et une vision fataliste de l'avenir qui peuvent nuire à l'autodiscipline en matière de consommation de drogues. Dans de telles conditions, la stigmatisation et la pénalisation de la consommation de drogues constituent des facteurs aggravants dans la mesure où elles ne permettent pas de prévenir le problème. Au contraire, elles l'enferment dans la marginalité et le manque d'opportunités.

Il est sans aucun doute nécessaire d'aborder le problème des drogues conformément aux politiques qui visent à palier les diverses formes d'exclusion sociale : absence de représentation publique, accès limité aux services, insuffisance des revenus nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux, pénurie d'emplois dans le secteur formel, manque de perspectives d'avenir. Elles doivent, en outre, être alignées sur les politiques de gouvernance (transparence, garantie de sécurité, présence de l'État, fonctionnement de la justice). Face à des problèmes structurels, il est impératif d'envisager des ripostes structurelles. Cela ne signifie évidemment pas que, devant le problème des drogues, les

politiques doivent perdre leur spécificité et se fondre dans les politiques d'intégration sociale et de gouvernance. Cela signifie au contraire que ces lignes politiques doivent privilégier le dialogue et l'intégration afin de créer les synergies nécessaires. Cela signifie notamment qu'il faut se demander jusqu'à quel point les politiques, axées sur la pénalisation et la criminalisation, en vigueur à ce jour réduisent les dommages davantage qu'elles n'en causent.

LA CULTURE DES DROGUES OU DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LEUR PRODUCTION

03

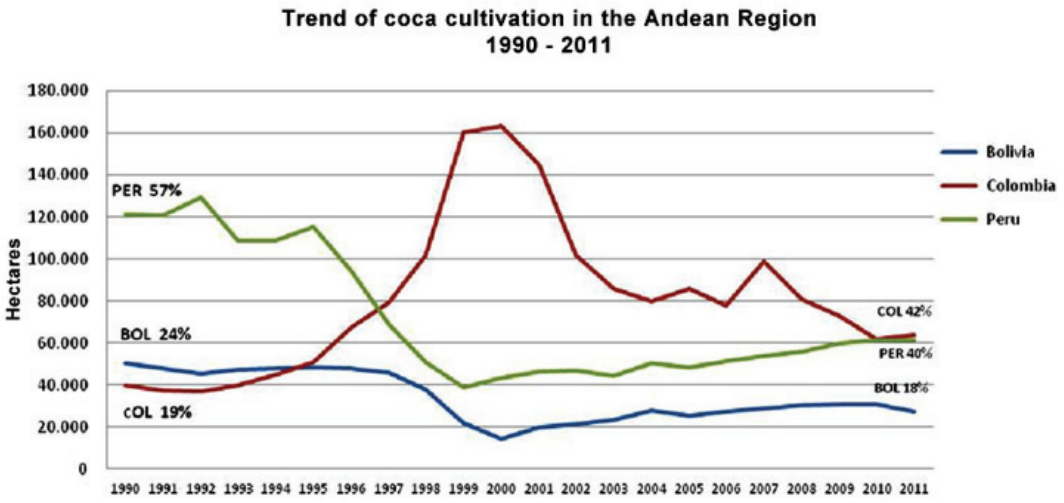
3. LA CULTURE DES DROGUES OU DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LEUR PRODUCTION

3.1 CULTURE DE LA COCA

La coca se cultive dans les pays andins, principalement en Colombie, au Pérou et en Bolivie. Les estimations relatives à sa culture varient selon la source. Les principales sources sont le gouvernement des États-Unis et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Les estimations de l'ONUDC sont réalisées sur la base d'images satellite de l'ensemble du pays étudié, ce qui signifie qu'il est impossible d'identifier les cultures de moins de 0,25 hectare. Les estimations réalisées par les États-Unis sont basées sur des images haute résolution prises dans des zones sélectionnées au hasard au sein des régions où l'on sait ou suppose qu'il existe des cultures de coca. Ces deux types d'estimations sont limités et ne constituent qu'une approximation de la réalité, dont la véritable dimension reste inconnue.

Selon les estimations, les zones de culture dans la région andine ont diminué d'environ 30 % depuis 2000 en raison des actions d'éradication et, en particulier, de la réduction de plus de la moitié des zones de culture en Colombie, causée par l'intervention de l'État [1].

Graphique 1
Tendances en matière de culture de la coca dans la région andine 1990-2011



Source : Rapport mondial sur les drogues

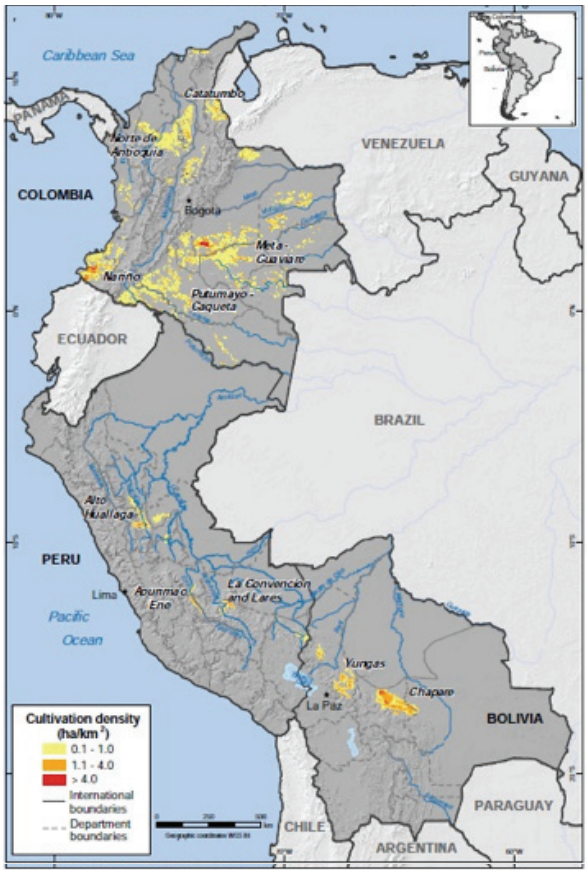
1 Statistiques pour la Colombie, le Pérou et la Bolivie consultables à l'adresse suivante : http://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaína-at-the-source. Le total pour la région andine a été obtenu en additionnant les données de chaque pays.

Les zones de culture de la coca sont restées relativement stables pendant la période de diminution générale des surfaces cultivées bien que des changements aient été observés au niveau de leur densité et de leur étendue. Comme l'indiquent les cartes, l'étendue totale des zones de production en Colombie a diminué tandis que la densité des cultures dans les zones de production au Pérou et en Bolivie a dans l'ensemble augmenté.

En Colombie, la culture de la coca a généralement lieu dans des zones très isolées (physiquement et économiquement) des communautés voisines pour la simple raison que les cultivateurs de coca ont cherché dès le départ à éviter d'attirer l'attention sur leurs activités illicites. Les communautés qui cultivent traditionnellement la coca ont un accès limité aux services des institutions de l'État. De plus, elles doivent subir la présence de groupes armés qui opèrent en marge de la loi et exploitent aussi bien les terres que les habitants.

Au Pérou et en Bolivie, contrairement à la Colombie, on trouve fréquemment des cultures de coca dans les zones agricoles proches de villages et de marchés parfaitement reliés aux réseaux économiques et de transport du pays. Les cultures de coca sont situées non seulement dans des zones reculées, mais aussi dans des zones proches de cultures licites, de pâturages ou de bois. Au Pérou, il existe de vastes cultures de coca dans la vallée de l'Alto Huallaga, ainsi que dans les régions contrôlées par le Sentier lumineux, une organisation de guérilleros, ou par les derniers groupuscules de ce mouvement. Les cultivateurs de coca qui ont migré depuis les zones où se cultive traditionnellement cette plante se sont établis dans de nouvelles régions, contribuant ainsi à élargir sa culture.

Densité des cultures de coca dans la région andine en 2004



Densité des cultures de coca dans la région andine en 2010

Usage traditionnel de la feuille de coca: la Bolivie et la Convention de 1961

Originaire des pays andins, la feuille de coca est un élément indissociable de certaines cultures autochtones de cette région. Cependant, la culture destinée à la production de cocaïne s'est développée dans plusieurs pays sud-américains parallèlement à son usage traditionnel.

La feuille de coca a été incluse dans le tableau I (très réglementé) des substances placées sous le contrôle de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, ratifiée par les Nations Unies, afin de limiter la production de la coca, sa transformation et son exportation. L'article 49 vise à interdire la mastication de la feuille de coca 25 ans après la date d'entrée en vigueur de la Convention.

En 2009, l'État plurinational de Bolivie a proposé un amendement à la Convention de 1961 dans le but de supprimer les contrôles en matière d'usage traditionnel de la feuille de coca. Suite au refus de 18 États parties, l'amendement a été rejeté en 2011. L'État plurinational de Bolivie a quitté la convention cette même année et a redéposé une nouvelle demande d'adhésion assortie d'une réserve concernant l'usage traditionnel de la coca. Dans son rapport annuel de 2011, l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) exprime sa préoccupation au sujet de cette mesure, notant que «si cette démarche est techniquement possible dans le cadre de la Convention, elle est contraire à son objectif fondamental et à son esprit»[1]. L'OICS a également exprimé d'autres inquiétudes concernant l'intégrité du système international de contrôle des drogues.

Avec moins des 62 objections requises pour rejeter la demande de réadhésion de l'État plurinational de Bolivie, ce dernier a pu réintégrer la Convention unique sous réserve, conciliant ainsi ses obligations internationales avec sa Constitution. Parmi les États membres de l'OEA, seuls les États-Unis, le Canada et le Mexique se sont opposés à la proposition d'amendement ou à la réadhésion de l'État plurinational de Bolivie.

Bien que l'usage traditionnel de la feuille de coca soit très répandu en Bolivie et au Pérou, aucune étude n'a été réalisée pour déterminer la quantité de feuilles qui est nécessaire pour en satisfaire la demande. Conformément à leur législation interne, les deux pays ont désigné des zones où la culture légale des feuilles de coca est autorisée.

1 Rapport annuel 2011 de l'OICS, p.41.

3.2 CULTURE DU PAVOT

Selon les estimations de l'ONUDC, environ 14 000 hectares de pavot ont été cultivés en 2010 au Mexique pour la production de l'opium (après les campagnes d'éradication) tandis que la surface cultivée en Colombie cette même année se situait entre 300 et 400 hectares, ce qui représente à peu près la même quantité cultivée par les deux pays au cours des deux années précédentes. Ce constat marque un changement important par rapport à la situation de la décennie 2000-2010, lorsque la Colombie produisait presque la totalité du pavot destiné à la production d'opium dans le Continent américain.

Le pavot à opium se cultive au Mexique sur les coteaux de la Sierra Madre dans les états de Durango, Chihuahua

et Sinaloa, ainsi que plus au Sud, dans les états de Guerrero et Michoacan. Les parcelles sont généralement de petite taille et situées dans des zones difficiles d'accès. Il existe des antécédents de culture de pavot au Guatemala, près de la frontière avec le Mexique, mais les estimations sur la superficie des terres cultivées ne sont pas fiables.

Selon les estimations des États-Unis, le rendement de l'ensemble des cultures d'héroïne dans le Continent américain permet de produire 50 tonnes[1] d'héroïne pure[2], ce qui dépasse la consommation estimée des États-Unis et du Mexique[3]. Le Mexique a déclaré avoir éradiqué 15 484 hectares de cultures en 2010, la Colombie 711 et l'Équateur 918. Ces chiffres sont conformes aux estimations de taux de production. Quant au Guatemala, il a déclaré avoir éradiqué 1 490 hectares de pavot à opium en 2011[4].

La Colombie et l'Équateur ont enregistré des chiffres annuels record en matière de confiscation d'héroïne avec respectivement 1,7 et 0,9 tonnes saisies en 2010[5]. Cela représente une importante quantité par rapport à la quantité de pavot que l'on estime être cultivée dans ces deux pays.

3.3 CULTURE DU CANNABIS

La marijuana est une préparation issue de la plante de cannabis qui s'utilise comme psychotrope et, dans certains cas, pour ses effets thérapeutiques. Il s'agit d'une drogue contrôlée dont la production et la consommation sont considérables dans les Amériques. Le cannabis figure dans les tableaux I et VI de la Convention unique sur les stupéfiants, qui interdit la production et la possession de cette substance, sauf à des fins médicales et scientifiques.

La plante de cannabis fleurit sous divers climats et à des altitudes variables, depuis le niveau de la mer jusqu'à 3 000 mètres. En termes pratiques, elle peut grandir dans n'importe quelle zone géographique, en particulier en raison de l'augmentation de la culture couverte. Le rendement par plante dépend de la qualité du cannabis ou de la concentration de la composante psychoactive THC. Le cannabis à forte teneur en THC est plus cher à l'unité, mais la quantité produite par plante est beaucoup moins élevée. En revanche, le cannabis de moindre qualité peut comporter des feuilles et des petites tiges qui diminuent la teneur en THC mais se produit en plus grandes quantités. Le cannabis de forte puissance, tel que la « sinsemilla » (« sans graines » en espagnol) est obtenu à partir de plants femelles non pollinisés, et donc dépourvus de graines, séchés lors la floraison. Sa culture nécessite un travail intensif, ainsi que des techniques de récolte particulières

Le Mexique, les États-Unis, la Colombie, le Paraguay et le Canada sont les principaux pays producteurs de cannabis dans les Amériques[6]. Selon

1 Département d'État des États-Unis, rapport sur la stratégie internationale de lutte contre les stupéfiants et la criminalité. Consultable à l'adresse suivante : http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2011/vol1/156361.htm#México

2 La production potentielle est la quantité d'héroïne qu'il serait possible de produire si chaque plante était cultivée et transformée en héroïne pure à 100 %. Ce calcul est utile pour établir des comparaisons à l'échelle internationale, mais il ne permet pas de mesurer la quantité réelle d'héroïne qui entre sur le marché illégal au cours d'une année donnée ni la quantité mise à la disposition des consommateurs. On ne connaît pas la quantité de pavot cultivable mais non cultivé. On ne connaît pas non plus la quantité de perte lors de la fabrication et du transport, y compris les dégâts provoqués par les facteurs naturels.

3 Bien qu'on connaisse sa prévalence, la consommation d'héroïne aux États-Unis n'est pas connue. La dernière étude officielle publiée a analysé la période comprise entre 1988 et 2000. Les estimations de consommation citées se basent sur une extrapolation des dépenses faites par les consommateurs pour l'achat de drogue. Selon les estimations de cette étude, la consommation d'héroïne aux États-Unis a varié entre 11 et 17 tonnes par an, avec une moyenne annuelle de 13 tonnes. Office of National Drug Control Policy, What America's Users Spend on Illegal Drugs, 1988–2000. Washington, DC: Executive Office of the President (décembre 2001).

4 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Rapport mondial sur les drogues 2012. Page 31, tableau 9.

5 Idem. P. 38, carte 7

6 UNODC (2011). World Drug Report 2011: The Cannabis Market (en anglais et en espagnol seulement).

les estimations, le Mexique fournit environ la moitié du cannabis consommé aux États-Unis, bien qu'il n'y ait aucune certitude concernant ce pourcentage. Une grande partie de l'approvisionnement en cannabis dans le Cône Sud provient du Paraguay tandis que la Jamaïque et Saint-Vincent-et-les-Grenadines constituent une importante source d'approvisionnement en cannabis dans les Caraïbes.

En raison des fluctuations du rendement, qui dépend de la qualité de la marijuana, il est difficile de calculer le potentiel de la production. Les États-Unis calculent le niveau de culture du cannabis au Mexique depuis les années 80, mais les autorités mexicaines soutiennent que la méthode utilisée est incorrecte et surestime la production. L'ONUDC œuvre actuellement conjointement avec le Mexique afin d'aider le gouvernement à mieux calculer l'éradication du cannabis. Dans l'intervalle, il a été révélé que 16 547 hectares de cannabis ont été détruits en 2009[7]. Les États-Unis, qui calculent l'éradication en fonction du nombre de plants de cannabis, en a détruit près de 10 millions en culture extérieure et plus de 400 000 en culture intérieure en 2009.

La culture du cannabis en intérieur a considérablement changé la nature du commerce, en particulier aux États-Unis et au Canada. Grâce à Internet, il est possible de trouver une mine d'informations concernant sa culture, sa germination et sa récolte et d'obtenir des graines, ainsi que l'équipement spécialisé indispensable à cette tâche. Des techniques agricoles sophistiquées sont fréquemment utilisées afin d'accroître la récolte, la qualité et la puissance du cannabis et de le croiser avec d'autres types de plantes pour obtenir de nouvelles caractéristiques en ce qui a trait à sa saveur ou arôme. Il est actuellement impossible de calculer la quantité de cannabis qui est cultivée en intérieur dans le monde entier[8].

3.4 IMPACT ENVIRONNEMENTAL

La culture des drogues d'origine végétale s'effectue généralement dans des zones forestières présentant une grande valeur écologique, ce qui a des conséquences immédiates sur l'environnement : déforestation, dégradation des sols et pollution. De nombreuses activités économiques traditionnelles parmi lesquelles l'agriculture, l'exploitation minière et l'élevage) ont dans l'ensemble un impact négatif sur les écosystèmes, en partie à cause de la tendance qui consiste à remplacer les zones boisées par des cultures illicites. Les généralités communiquées ci-après sont donc valables à la fois pour les activités licites et illicites. Cependant, il est impossible d'établir avec certitude l'importance relative de chacune bien qu'il soit probable que les dommages causés par les cultures illicites soient moindres, en raison de leurs limites caractéristiques, que ceux occasionnés par les activités licites. Néanmoins, il est possible d'affirmer qu'il est également probable que le processus de l'impact environnemental s'accélère avec les cultures illicites. Leur production, qui a généralement lieu dans des zones géographiques isolées des centres urbains, où les voies d'accès et la présence de l'État sont restreintes, tend donc à élargir la frontière agricole. De même, la cadence et les méthodes de production, qui n'incluent pas les mesures visant à promouvoir la durabilité des terres, contribuent à aggraver l'impact environnemental.

Au-delà des dommages imputables à la production, les processus de lutte contre les drogues mêmes peuvent compliquer le problème. Selon les conclusions de certaines études, la pulvérisation aérienne de glyphosate, un herbicide, a des incidences néfastes sur l'environnement et la santé humaine, ce qui a suscité une vive inquiétude dans les régions de Colombie où cette méthode de contrôle des cultures illicites est utilisée.

De plus, en réponse à la crainte de l'éradication, les producteurs illégaux

7 Idem.
8 Ibidem.

tentent d'accélérer les cycles de production au maximum, en tirant de la terre le plus fort rendement possible dans les plus brefs délais. Ils tendent également à se fixer dans des lieux pourvus d'abondantes ressources en eau qui peuvent être utilisées dans le traitement et l'élimination des déchets. Par ailleurs, la présence de voies navigables facilite l'introduction, par le biais de la contrebande, de substances chimiques provenant de pays limitrophes, ainsi que l'écoulement de vastes quantités de produit fini. Les producteurs de drogues choisissent des écosystèmes où la biomasse végétale est présente en abondance, ce qui permet non seulement de cacher plus facilement l'emplacement des cultures, des laboratoires et des entrepôts de substances chimiques, mais aussi de respecter les exigences climatiques des variétés de plantes qu'ils souhaitent cultiver.

Bien qu'il soit très difficile de produire des informations fiables sur l'étendue du déboisement dû aux cultures illicites, certaines études suggèrent que 2,5 millions d'hectares de forêt ont été détruits au Pérou pour la culture de la coca[9]. D'après les estimations, plus d'un million d'hectares de forêts primaires ont été détruits en Colombie en raison des cultures illicites tandis que, pour chaque hectare de coca, quatre hectares de forêt sont déboisés, presque toujours par la déforestation sauvage (abattage et brûlis). Aux États-Unis, en particulier dans les comtés de Humboldt et de Mendocino en Californie, une région mondialement connue pour ses pins rouges géants, divers médias, études universitaires[10] et organismes d'État[11] ont récemment dénoncé l'expansion préoccupante de l'abattage inconsidéré d'arbres, le détournement illégal des ruisseaux et l'emploi de pesticides et d'engrais qui polluent les cours d'eau et tuent la faune sauvage en raison de l'accroissement continu des cultures de marijuana.

L'impact environnemental ne concerne pas seulement les pays producteurs de cultures illicites : le défrichage par abattage et brûlis contribue à entraîner des changements dans l'équilibre des gaz atmosphériques. Le brûlage des forêts tropicales émet d'importantes quantités de méthane, de dioxyde et de monoxyde de carbone, ainsi que d'oxydes d'azote, à savoir les dénommés gaz à effet de serre.

En outre, les produits chimiques et les ressources utilisés dans la production des drogues illicites sont à la fois non biodégradables, toxiques et extrêmement mobiles : une fois qu'ils sont émis dans l'environnement, ils peuvent parcourir des distances considérables par le biais d'un processus à phases multiples d'évaporation et de condensation appelé « effet sauterelle ».

3.5 RIPOSTE DE L'ÉTAT, DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET CONSÉQUENCES

Réduction des cultures illicites et développement alternatif

En Colombie, en Bolivie et au Pérou, des programmes d'éradication manuelle forcée ont été mis en place afin de contrôler les cultures illicites. En Colombie, la principale méthode utilisée est la pulvérisation aérienne, bien que son importance soit actuellement en déclin.

Dans le cadre de sa stratégie de contrôle des drogues, le Mexique a procédé à l'éradication manuelle de la marijuana et du pavot à opium pendant des décennies. Entre 2008 et la première moitié de 2012, le nombre d'hectares de pavot qui ont été détruits s'est élevé à 15 600 par an. Le Guatemala procède également à l'éradication des cultures de pavot et de la marijuana. Comme il a été précédemment mentionné dans ce rapport, au moins 1 490 hectares de pa-

9 DEVIDA http://www.devida.gob.pe/images/ documentos/Impacto_ambiental_del_cultivo_de_coca.ppt

10 Humboldt Institute for Interdisciplinary Marijuana Research • 1 Harpst St., Arcata, CA 95521 http://www.humboldt.edu/hiimr/news.html

11 A growing issue: Environmental Impacts of Medical Marijuana in Northern California", California Department of Fish and Game- Northern Region, projet d'exposé, juillet 2012.

vot ont été éradiqués en 2011[12].

Depuis 1995, le Pérou met en œuvre des programmes de développement alternatif dans le but d'offrir des incitations financières aux agriculteurs, les encourageant ainsi à abandonner la culture de la coca[13]. En Bolivie, ces programmes sont menés depuis le milieu des années 70, avec le soutien de la communauté internationale. Cependant, dans aucun de ces cas, la valeur économique des produits de développement alternatif n'a atteint celle des cultures illicites.

En Colombie, le gouvernement a tenté de contrer l'augmentation des cultures de coca en créant une solide base économique au niveau local et régional pour les activités agricoles, agro-industrielles et forestières. De plus, le pays élabore actuellement une politique sur la possession des terres dans les zones traditionnelles de culture de la coca afin d'aider à renforcer l'appui local aux activités licites comme alternatives à la coca[14]. Pendant des décennies, le développement alternatif a constitué la pierre angulaire de la riposte internationale au commerce illicite des drogues. L'objectif est d'inciter les cultivateurs de drogues à s'orienter vers d'autres cultures rémunératrices, comme le cacao ou le café. Cependant, l'association du développement alternatif et des activités de répression, y compris l'éradication et la pulvérisation aérienne, a eu des incidences négatives sur l'attitude de communautés directement impliquées. Ce fait est important dans la mesure où la participation de ces communautés est fondamentale pour assurer le développement de programmes efficaces en matière de cultures de substitution.

Ces dernières années, des mécanismes innovants de développement alternatif ont été élaborés, telles les subventions financières soumises à condition, qui étaient auparavant accordées uniquement dans le domaine de la politique sociale[15]. En Colombie, grâce à un programme destiné aux familles des gardes forestiers (*Programa de Familias de Guardabosques*), des paiements ont été effectués à plus de 122 000 d'entre elles, à la condition qu'elles entretiennent les 222 000 hectares de forêt qui avaient été endommagés par les cultures illicites. Il convient de noter un autre exemple important, celui de la Bolivie où la rationalisation et l'éradication des cultures de coca se sont érigées en une politique d'État sur la base du dialogue, de la concertation et du contrôle social. L'État plurinational de Bolivie applique deux concepts distincts dans sa politique de contrôle des cultures de feuilles de coca : d'une part, la rationalisation des cultures, qui envisage la participation ou l'adhésion volontaire des producteurs à la stratégie de réduction de la superficie cultivée et, d'autre part, l'éradication qui s'effectue dans les parcs nationaux et les zones où la culture des feuilles de coca est interdite. Les deux pratiques sont exclusivement manuelles et n'utilisent pas la pulvérisation chimique.

Impact des politiques de réduction des cultures et développement alternatif

Bien que la superficie des zones cultivées ait varié au fil du temps dans tous les principaux pays producteurs, la production mondiale est restée stable dans son ensemble. Les progrès réalisés en matière d'éradication en Colombie ont été compensés du fait que la production bolivienne est demeurée stable et que la production péruvienne a augmenté.

Comme il a été mentionné précédemment, le potentiel de production de cocaïne en Colombie a considérablement diminué au cours de ces dernières

12 Prensa Libre, (Guatemala), "Destruyen Cultivos de Amapola y Marihuana por US $318 Millones," 24 mai 2012. http://www.prensalibre.com/san_marcos/Destruyen-cultivos-marihuana-US318-millones_0_706129666.html

13 Stratégie nationale de lutte contre les drogues, 2012-2016, Pérou. DEVIDA.

14 Voir le Plan de développement national 2010-2014.

15 Ces subventions servent aux gouvernements d'instrument de politique sociale en faveur des populations défavorisées des zones rurales colombiennes et mexicaines, mais en général, elles ont été utilisées dans un total de 14 pays dans l'ensemble de la région : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, la République dominicaine, le Paraguay et le Pérou.

années grâce, en partie, à la réussite des efforts du Plan «Colombia»[16]. On estime que la présence plus marquée de l'État dans les zones qui n'étaient pas desservies par les services gouvernementaux a diminué les récoltes de coca,[17] car cela a conduit les agriculteurs à cultiver des parcelles plus petites, moins productives et plus éloignées des zones peuplées, ce qui les empêche de s'occuper de leurs cultures et d'obtenir et d'utiliser des engrais et des insecticides.

L'éradication aérienne au moyen d'herbicides réduit la productivité des plants de coca d'une culture active en les affaiblissant ou en les tuant. Elle peut occasionnellement détruire toutes les cultures de coca ou causer l'abandon immédiat des champs. Les herbicides ont un impact plus mesurable sur la productivité des plants de coca ; leur application répétée tend à réduire considérablement les récoltes même si elle peut avoir un impact plus restreint sur la réduction des superficies cultivées.

, même s'il est davantage limité lorsque la zone de culture est réduite.

D'après des preuves provenant de Colombie, du Pérou et de Bolivie, les investissements effectués dans l'éradication des cultures de coca ont permis de réduire, avec un certain succès, le volume de la production de cette drogue au niveau local. Cependant, les détracteurs de l'éradication font valoir que cette méthode augmente à elle seule le prix des cultures, stimule la production supplémentaire dans des zones plus reculées, cause une instabilité croissante et a peu d'incidence sur le prix et la disponibilité des drogues sur les marchés de la consommation.

Le développement alternatif a permis d'offrir l'aide nécessaire aux populations qui ne disposent d'aucun pouvoir économique mais n'a pas réussi à mettre fin de manière logique et durable au problème de la culture de la coca. En Colombie, son impact sur la limitation des zones de culture de la coca a été relativement modeste, en partie en raison des restrictions de sécurité indispensables à sa mise en œuvre.

Les seuls cas où le développement alternatif a donné des résultats se résument aux actions d'envergure locale. L'abandon des cultures illégales par certaines communautés n'a pas été suffisant pour avoir une incidence directe sur les cultures et la production nationale[18] de drogues, comme c'est, par exemple, le cas du Modèle de San Martin au Pérou[19]. À ce jour, la production et les cultures illégales ont été généralement déplacées vers d'autres régions.

16 Le Plan « Colombia » est une combinaison de plusieurs composantes : stratégies économique et fiscale, processus de négociation de paix, stratégie de défense, réforme de la justice, stratégie de lutte contre les stupéfiants, alternatives de développement, stratégie d'inclusion sociale et communautaire, expansion des programmes de santé et d'éducation et coopération internationale fondée sur le principe de la responsabilité commune. Plan « Colombia », Bogota, Imprimerie nationale, octobre 1999.

17 En Colombie, la moyenne de la production par feuille de coca a diminué, passant de 6 300 kg par hectare et par an en 2005 à 4 200 kg par hectare et par an en 2011 (soit 33 %).

18 ONUDC, Rapport mondial sur les drogues 2012

19 Modèle de développement alternatif de la région de San Martin

LA PRODUCTION DE DROGUES

04

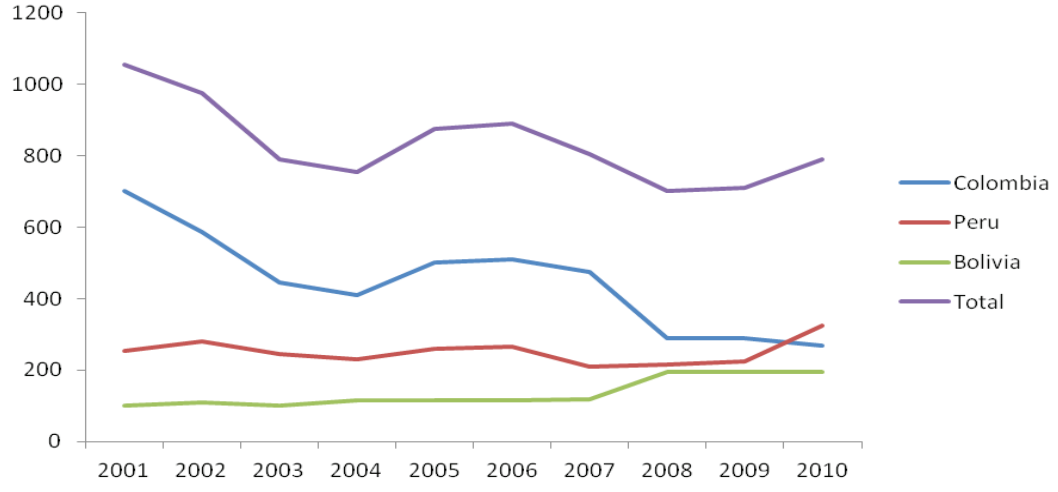
4. LA PRODUCTION DE DROGUES

4.1 PRODUCTION DE COCAÏNE

La Colombie, le Pérou et la Bolivie sont les trois pays d'origine de la totalité de la cocaïne consommée dans le monde, soit comme produit final soit à une étape donnée de son élaboration avant d'être transformée dans un autre lieu. Selon des sources situées aux États-Unis, la production mondiale totale de cocaïne, qui a diminué entre les années 2000 et 2008, s'est stabilisée à environ 800 tonnes par an. La Colombie, qui était auparavant le plus important pays producteur de cocaïne, a diminué sa production au cours de la dernière décennie tandis que le Pérou et la Bolivie ont augmenté la leur.

Les méthodes de production en Colombie ont permis d'accroître son rendement ces dix dernières années tandis que des progrès similaires ont été observés récemment au Pérou et en Bolivie. Compte tenu de l'efficacité croissante des contrôles effectués par les autorités nationales et internationales sur les précurseurs chimiques, les trafiquants de drogue colombiens ont commencé à fabriquer leurs propres précurseurs. Le recyclage des combustibles et des solvants est également une pratique courante chez les producteurs colombiens, ce qui a réduit le volume de produits chimiques nécessaires pour extraire les alcaloïdes des feuilles de coca.

Graphique 2
Production potentielle de cocaïne (en tonnes)*



* Le concept de « production potentielle » a déjà été expliqué à la note de bas de page 18. On ne connaît ni la quantité de coca cultivable mais non cultivée, ni la quantité de perte au cours de la production ou de l'acheminement avant son arrivée sur le marché.

Source : ONDCP

4.2 PRODUCTION D'HÉROÏNE

Comme il a été précédemment signalé, il existe encore d'importantes lacunes concernant la qualité des cultures de pavot et la production d'héroïne dans les États membres de l'OEA. Cependant, il est possible d'affirmer que le Mexique a remplacé la Colombie en tant que principal fournisseur d'héroïne dans les Amériques. Le Mexique produit une héroïne de très mauvaise qualité appelée « goudron noir », ainsi que de l'héroïne marron, mais il n'est pas exclus que l'activité se soit élargie afin de produire de l'héroïne blanche, une préparation plus concentrée[1].

4.3 PRODUCTION DE DROGUES DE SYNTHÈSE ET DE SUBSTANCES ÉMERGENTES

Les stimulants de type amphétamine (STA) se classent parmi les substances synthétiques dont l'abus est important. Contrairement à la cocaïne et à l'héroïne, les STA peuvent être fabriqués n'importe où, facilement et à bas coût. Depuis 1990, plus de 60 pays dans le monde ont enregistré une production illicite liée aux STA. En outre, de plus en plus de pays détectent chaque année la production de ce type de drogue[2]. Ces produits peuvent être élaborés dans des fabriques industrielles de grande échelle, dans de petits laboratoires mobiles et même dans la cuisine de n'importe quelle habitation.

Les stimulants synthétiques incluent l'amphétamine, la méthamphétamine, la methcathinone et des substances telles que l'ecstasy. La méthamphétamine, un stimulant du système nerveux central, est la substance la plus fréquemment consommée dans cette catégorie de drogues. Elle se fabrique facilement à partir d'éphédrine et de pseudoéphédrine, deux produits chimiques qui s'utilisent comme composants dans les médicaments contre les rhumes et qu'il est possible de se procurer en toute légalité dans la plupart des pays du monde. Suite au renforcement des contrôles concernant le trafic des précurseurs les plus fréquemment utilisés, les producteurs de drogues illicites ont changé leurs méthodes ; en effet, ils remplacent actuellement les précurseurs traditionnels par d'autres produits chimiques de substitution ou « pré-précurseurs » qui échappent au contrôle international.

L'amphétamine et la méthamphétamine figurent dans le tableau II de la Convention de 1971 sur les substances psychotropes adoptée par les Nations Unies et peuvent s'obtenir sur ordonnance médicale. Les amphétamines s'utilisent pour traiter la narcolepsie (un trouble du sommeil) et le déficit de l'attention avec hyperactivité.

Voici quelques tendances récentes en matière de production de stimulants de type amphétamine:

- L'augmentation des contrôles de précurseurs chimiques aux États-Unis a entraîné le transfert de la fabrication des drogues de synthèse au Mexique.

- Lorsque le gouvernement mexicain a renforcé les contrôles, un plus grand nombre de précurseurs a été détourné vers l'Amérique centrale, notamment le Guatemala et le Honduras.

- L'élaboration des STA est contrôlée par les organisations de narcotrafiquants ou d'autres réseaux criminels. Au Mexique par exemple, l'organisation « La Familia Michoacana » est considérée comme le cartel ayant le monopole de la fabrication des méthamphétamines. Le Mexi-

1 National Drug Intelligence Center du ministère américain de la justice. 2011 National Drug Threat Assessment (en anglais seulement). Août 2011. 27 – 30. Compte tenu que la superficie des cultures de pavot non mexicain dans le Continent américain était inférieure à 2 500 hectares en 2010 et que le potentiel de culture d'héroïne blanche en Colombie est estimé à 2,1 tonnes (équivalent pur) en 2009, on peut en conclure qu'une partie des 13 tonnes d'héroïne pure consommées aux États-Unis sont de l'héroïne blanche du Mexique. Selon l'évaluation nationale de la menace liée aux drogues aux États-Unis en 2011, les enquêtes journalistiques révèlent que les producteurs d'héroïne au Mexique pourraient actuellement utiliser des techniques de transformation colombiennes afin de produire de l'héroïne blanche en poudre, mais l'analyse ne confirme pas l'existence de cette forme d'héroïne.

2 Rapport mondial sur les drogues 2012, Op. cit.

que est le seul pays d'Amérique latine qui a communiqué des données sur les saisies de STA qui représentent un pourcentage important du total mondial (20 % en 2010). Des signes montrent que la tendance s'oriente vers une augmentation considérable[3].

- La fabrication de STA est un commerce mondialisé. L'éphédrine acheminée au Mexique vient principalement de Chine, de République tchèque, de Suisse, de Thaïlande, d'Inde, du Bangladesh et des États-Unis.

- Selon l'ONUCD, le Guatemala a saisi au total plus de 10,6 tonnes de méthamphétamines en 2009 et, bien que le gouvernement ait déclaré en avoir confisqué seulement 15 kilos en 2010, les autorités considèrent toujours que le pays constitue un important point d'acheminement des cargaisons de pseudoéphédrine en provenance d'Inde et du Bengladesh à destination du Mexique.

- En 2009, on a observé une augmentation de l'offre de méthamphétamines aux Etats-Unis, ainsi qu'une baisse des prix pratiqués. Cela est dû au fait que les cartels mexicains ont commencé à fabriquer la drogue à partir de précurseurs moins contrôlés comme l'acide phénylacétique qui s'utilise fréquemment dans les parfums et comme exhausteur de goût dans les aliments.

- De nouveaux indicateurs d'élaboration et de trafic de STA ont commencé à faire leur apparition dans certains pays d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale et des Caraïbes.

- Entre 2001 et 2006, plusieurs laboratoires clandestins de fabrication de STA et d'autres drogues synthétiques ont été découverts en Argentine (2003), au Suriname (2003), au Chili (2002) et en Colombie (2001 et 2002) tandis qu'en 2008, des laboratoires supplémentaires ont été démantelés au Guatemala, au Brésil et en Argentine. En 2009, un laboratoire au Brésil et trois au Guatemala ont fait l'objet d'une saisie.

4.4 PRODUCTION DE NOUVELLES SUBSTANCES PSYCHOACTIVES

Les nouvelles substances psychoactives (NSP) sont une catégorie de nouvelles drogues narcotiques ou psychotropes, à l'état pur ou dans une préparation, qui ne sont pas incluses dans la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants et dans la Convention des Nations Unies sur les substances psychotropes de 1971. Parmi les NSP figurent les composants synthétiques tels que les cannabinoïdes synthétiques, les cathinones synthétiques, les pipérazines et les substances psychoactives traditionnelles d'origine végétale comme le khat (*Catha edulis*), le kratom (*Mitragyna speciosa*) et la sauge des devins (*Salvia divinorum*).

Certaines nouvelles substances psychoactives ont des propriétés pharmacologiques et produisent des effets similaires aux drogues contrôlées, telles que la cocaïne, l'ecstasy et les amphétamines. Elles sont donc fréquemment commercialisées comme « alternatives légales » aux drogues contrôlées. Les NSP se vendent comme « engrais pour les plantes », « sels de bain » ou « produits chimiques destinés à la recherche », sous forme de poudre, de comprimés, de capsules ou de mélanges à fumer. Les saisies ont lieu dans toutes les régions du monde, y compris en Australie et en Nouvelle-Zélande, dans l'Est et le Sud-Est asiatique, au Proche et Moyen-Orient, en Afrique, en Europe, en Amérique du Nord,[4]ainsi qu'en Amérique du Sud.

Bien que de nombreuses substances psychoactives soient sur le marché depuis longtemps, la diversité des produits a considérablement augmenté en raison de l'adaptabilité et de la flexibilité des producteurs. La variété, les formes physiques changeantes et

3 Rapport mondial sur les drogues 2012, Op. cit.

4 Cette sous-région comprend les États-Unis, le Canada et le Mexique.

les modifications constantes des étiquettes figurant sur les emballages rendent difficile l'identification des drogues par les autorités de contrôle et de surveillance. Dans la plupart des cas, les laboratoires ne disposent pas des capacités analytiques, médico-légales et toxicologiques nécessaires pour les identifier. De plus, le nombre des normes de référence est limité et, parfois, il n'en existe pas qui permettent de faciliter le travail d'identification. Il est fréquent que les utilisateurs, les agents de santé ou les autorités de contrôle ne connaissent pas la véritable composition des nouvelles substances psychoactives. La liste des composants qui figure sur l'emballage n'indique pas toujours les principes actifs ni les termes génériques utilisés.

4.5 PRODUCTION DE MÉDICAMENTS

Les médicaments sont généralement prescrits ou administrés par le professionnel de santé dans le cadre du traitement de nombreuses pathologies mais leurs propriétés pschycoactives expliquent qu'ils soient très convoités et détournés à des « fins non médicales ». Par l'expression « fins non médicales », on entend l'utilisation des médicaments après les avoir obtenus sans visite médicale préalable ou sans ordonnance ou lorsqu'ils ne sont pas utilisés suivant le mode d'emploi et à la posologie indiqués sur l'ordonnance. Aux États-Unis et dans certains pays d'Amérique latine, l'usage des médicaments à des fins non médicales a une prévalence plus importante que toute autre drogue illicite, à l'exception de la marijuana.

La production illicite mondiale de nombreux opioïdes, notamment la morphine, la codeïne, la thébaïne, l'hydrocodone, l'oxycodone et la méthadone, a augmenté de manière notable ces deux dernières décennies, ce qui permet de supposer que leur usage est détourné à des fins non médicales. Par exemple, la fabrication mondiale d'oxycodone, un opioïde fréquemment utilisé à mauvais escient commercialisé sous le nom d'OxyContin aux États-Unis, a augmenté, passant de 2 tonnes en 1990 à plus de 135 tonnes en 2009, ce qui représente plus des deux tiers de la production de ce pays en la matière.

4.6 PRODUCTION DE PRÉCURSEURS CHIMIQUES

Pour élaborer des drogues contrôlées, il est nécessaire d'utiliser certaines substances chimiques essentielles et les précurseurs chimiques qui sont détournés du commerce licite ou sont fabriqués clandestinement. Ces dernières années, on a observé une augmentation considérable de la production de stimulants de type amphétamine, ce qui a causé une vive inquiétude concernant d'éventuelles augmentations de la production des précurseurs et des substances chimiques utilisés lors du processus d'élaboration.

Le fait que les trafiquants produisent actuellement des précurseurs contrôlés et des produits chimiques essentiels à partir de substances chimiques non contrôlées complique les efforts déployés pour contrôler les précurseurs chimiques. Par exemple:

- Le permanganate de potassium, un produit chimique important dans le traitement de la cocaïne, peut être élaboré avec du dioxyde de manganate et du manganate de potassium.
- Les solutions à base d'ammonium servant à extraire la pâte de cocaïne sont produites à base d'urée.
- L'acide chlorhydrique, qui s'emploie pour transformer la « pâte base » de la cocaïne en cocaïne hydrochlorhydrique, se fabrique à partir d'acide sulfurique et de sel de table.

4.7 IMPACT ENVIRONNEMENTAL

La production de méthamphétamines n'est pas sans effet sur l'environnement dans les principaux pays producteurs, no-

tamment les États-Unis, le Mexique et de plus en plus l'Amérique centrale. Selon l'Administration de la répression du trafic des stupéfiants (DEA: Drug Enforcement Administration), environ 12 produits chimiques dangereux sont utilisés dans la fabrication de cette drogue, notamment l'acide sulfurique, l'éther, le toluène, l'acétone et l'ammoniac anhydre. La production d'un kilo de méthamphétamines peut produire cinq ou six kilos de déchets toxiques, qui parfois sont directement déversés dans le système d'évacuation des eaux, polluant ainsi l'eau destinée à l'usage domestique et les systèmes agricoles d'irrigation[5]. C'est également le cas de la cocaïne et de l'héroïne qui nécessitent l'application de substances toxiques telles que l'ammoniaque, l'acétone et l'acide chlorhydrique qui ont des effets négatifs sur l'environnement de leur lieu de production.

Comme il a été vu précédemment dans le contexte de l'éradication, les conditions d'illégalité ont également une incidence sur la pollution de l'environnement lors des étapes de transformation artisanale ou industrielle des drogues.

En outre, il faut prendre en considération que, lors de la découverte d'« usines » clandestines par les forces de police, celles-ci appliquent la méthode de destruction la plus simple pour elles, à savoir, elles renversent les barils de produits liquides et jettent les emballages plastiques au sol ou dans les ruisseaux ou y mettent feu.

4.8 RIPOSTE DE L'ÉTAT, DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET CONSÉQUENCES

Bien que les indicateurs soient imprécis, tout laisse à supposer que le nombre de laboratoires détruits ainsi que les saisies de cocaïne et sa production mondiale ont diminué depuis le milieu de la dernière décennie. À l'échelle mondiale, les saisies d'héroïne ont diminué de 7,5 % en 2011 par rapport au volume annuel le plus élevé de 750 tonnes, enregistré en 2005. Les saisies effectuées en 2011 ont principalement eu lieu en Amérique du Sud (52 %), dans les pays qui cultivent la feuille de coca et fabriquent la majeure partie de la cocaïne dans des laboratoires clandestins, suivie de l'Amérique du Nord (25 %) et de l'Amérique centrale (12 %). Les laboratoires, ainsi que les précurseurs qui ont été détectés et détruits se situaient principalement dans les pays producteurs de drogues, en particulier la Colombie[6]. Cependant, des laboratoires de fabrication d'hydrochlorure de cocaïne ont été détruits dans d'autres pays du Continent américain, dont l'Argentine, le Chili, l'Équateur, le Venezuela et les États-Unis.

Le Mexique a déclaré avoir saisi 48 tonnes de drogues en 2007, 19,6 en 2008 et 21,5 en 2009, ainsi que des quantités moindres ces dernières années: 9,9 en 2010, 11,3 en 2011 et 1,2 au premier semestre 2012. Les saisies d'héroïne ont atteint une moyenne de 394,7 kilos par an entre 2005 et 2011, avec une quantité inhabituelle de 694,7 kilos confisquée en 2011[7]. Même en tenant compte de cette dernière prise, les quantités saisies au Mexique sont plus restreintes que celles saisies en Équateur et en Colombie, où on cultive beaucoup moins le pavot à opium. En 2011, le Mexique a procédé à l'arrestation de 10 979 citoyens mexicains et de 218 étrangers, notamment 22 narcotrafiquants de haut niveau, pour des délits liés aux drogues.

5 Département de la santé de l'Utah. Resource Guide to Methamphetamine Decontamination. 2008.

6 6 Observatoire des drogues, ministère de l'Intérieur et de la Justice de Colombie. En 2001, 2 447 infrastructures illégales destinées à la production et à l'extraction de drogues ont été découvertes et détruites en Colombie. Parmi elles figuraient 2 200 infrastructures dédiées à l'extraction de base et de pâte de coca, 200 laboratoires dédiés à la transformation de l'hydrochlorure de cocaïne, un laboratoire d'héroïne, 39 laboratoires de marijuana, 7 laboratoires de permanganate de potassium et 81 raffineries d'essence à petite échelle.

7 États-Unis mexicains. Annexe statistique « Sixième rapport gouvernemental » Septembre 2012. <http://sexto.informe.calderon.presidencia. gob.mx/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/02_ESTADISTICAS_NACIONALES/2_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD.pdf> (en espagnol seulement).

Les efforts d'interdiction ont permis de confisquer des pourcentages considérables de certaines drogues, y compris jusqu'à 40 % de la cocaïne produite mondialement ces dernières années. Les saisies ont principalement lieu en Amérique latine. Cependant, l'interdiction ciblée a provoqué le transfert des activités liées au trafic et à la production dans de nouveaux lieux. De même, les efforts acharnés, qui ont été déployés au début des années 80 pour contenir la production et l'acheminement de la cocaïne en Bolivie et au Pérou, ont probablement provoqué le transfert des cultures de coca en Colombie au milieu des années 90.

Depuis 1999, année qui marque le début du Plan « Colombia », ce pays a mis en œuvre une stratégie coordonnée qui comprend des actions militaires et policières contre les groupes armés illégaux et les trafiquants, une réforme de la justice, des programmes de développement social et une campagne d'éradication des cultures. Ces efforts visent à réduire la violence et à renforcer la présence de l'État dans les zones où l'on trouve traditionnellement les cultures illicites et où l'on mène d'autres activités illégales comme l'abattage sauvage des arbres et l'extraction minière non autorisée.

Dans ce domaine, le renforcement des capacités institutionnelles ne cesse d'être un élément fondamental. Actuellement, divers efforts sont déployés dans ce sens. Par exemple, le Mexique a déployé des efforts, en particulier sur le plan fédéral, afin de renforcer les unités de police chargée de lutter contre le crime organisé. De plus, le pays travaille à une réforme de la justice qui, bien qu'elle n'en soit qu'à ses premiers balbutiements, continue pour l'heure de suivre son cours dans les instances législatives ordinaires.

DISTRIBUTION ET ACHEMINEMENT DES DROGUES ET DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LEUR PRODUCTION

05

5. DISTRIBUTION ET ACHEMINEMENT DES DROGUES ET DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LEUR PRODUCTION

5.1 FLUX DE COCAÏNE

Selon les analyses du gouvernement américain, 95 % de la cocaïne saisie aux États-Unis, qui constituent le plus grand marché de la région, provient de Colombie. Le flux de cocaïne vers les États-Unis a probablement diminué entre 2007 et 2010 mais les données disponibles ne sont pas précises. En 2007, le flux moyen à destination des États-Unis était de 400 à 600 tonnes, selon que les estimations se basent sur la demande américaine ou sur l'offre potentielle colombienne[1]. Sur les mêmes bases, les estimations indiquent que le flux annuel de la Colombie vers le marché américain a atteint environ 400 tonnes[2] en 2010, ce qui reflète la diminution de la consommation aux États-Unis[3].

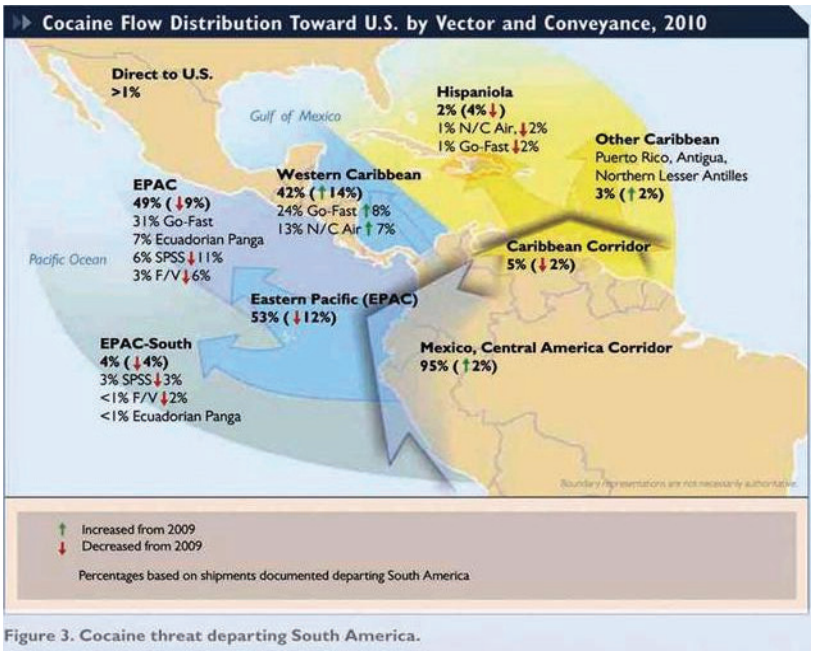


Figure 3. Cocaine threat departing South America.

Source: ONUDC

Jusqu'au milieu des années 90, les Caraïbes ont figuré parmi les principales routes d'acheminement de la cocaïne, mais à présent, 80% de la cargaison destinée aux États-Unis transitent par l'Amérique centrale et le Mexique. Le flux de cocaïne à destination des États-Unis part principalement de la Colombie en passant par les côtes caribéennes et pacifiques. Dans le Pacifique, on achemine la cocaïne depuis la Colombie vers le nord, puis on la débarque en Amérique centrale ou au Mexique. Il existe une autre route qui passe par l'Équateur et se dirige vers l'ouest des îles Galapagos, d'où elle se poursuit vers le nord pour rejoindre en haute mer les navires qui transportent les cargaisons de cocaïne jusqu'aux côtes mexicaines ou centraméricaines. En raison de l'utilisation accrue de semi-submersibles et de sous-marins chargés de drogue, il est difficile d'évaluer la quantité de cocaïne qui se dirige plus à l'ouest dans le Pacifique avant de remonter vers le nord.

Avant 2009, la route du Pacifique, qui partait de la Colombie pour le Mexique et aboutissait aux États-Unis, était

1 Office of National Drug Control Policy (ONDCP). Cocaine Smuggling in 2010 ONDCP. Janvier 2012.

2 Id.

3 White House Office of National Drug Control Strategy. National Drug Control Strategy 2012 (en anglais seulement). Décembre 2012 "Data Supplement 2012 Table 1."s

importante: deux tiers des saisies effectuées par les autorités colombiennes en haute mer et dans les ports se sont produites dans ce corridor. Cependant, à partir de 2009, le nombre de saisies dans le Pacifique a considérablement diminué, ce qui laisse supposer que la route qui part de la côte atlantique de la Colombie et qui traverse les Caraïbes occidentales en direction de l'Amérique centrale et du Mexique semble être devenue la préférée des trafiquants de drogue colombiens.

Au cours des années 2010 et 2011, la cocaïne transitait par le Venezuela en direction des Caraïbes et de l'Afrique de l'Ouest pour être acheminée ensuite vers l'Europe ou vers l'Amérique centrale et, enfin, les États-Unis[4]. Les cargaisons de cocaïne qui quittent le Venezuela sont principalement acheminées par voie maritime bien qu'il existe des preuves que la contrebande aérienne au départ du Venezuela a pour destination principale l'Amérique centrale et les Caraïbes. Enfin, le Honduras constitue un important point d'entrée[5].

Au cours de la dernière décennie, les flux à destination de marchés autres que les États-Unis ont augmenté. La cocaïne péruvienne et bolivienne transite par divers pays d'Amérique du Sud où une partie des cargaisons est conservée pour la consommation interne, puis elle est acheminée, via les Caraïbes et l'Afrique de l'Ouest, à destination de l'Europe, de l'Asie et du Moyen-Orient.

La cocaïne afflue en Europe par le biais de multiples routes. Voici les principales:

- Route de l'océan Atlantique, qui traverse les Caraïbes et pénètre en Europe, de préférence par l'Espagne et le Portugal.

- Route partant d'Amérique du Sud et se poursuivant jusqu'au Cap-Vert et aux îles Canaries pour atteindre l'Europe, principalement par le Portugal.

- Route africaine, qui part du Venezuela et d'autres régions d'Amérique du Sud vers des pays de l'Afrique de l'Ouest, puis vers le Portugal et l'Espagne.

- Route partant du Brésil, du Venezuela et de l'Équateur à destination des ports situés en Espagne, aux Pays-Bas et au Portugal[6].

Selon l'Observatoire européen de contrôle des drogues et des toxicomanies (EMCDDA)[7], les saisies de cocaïne en Europe ont diminué entre 2006 et 2009, mais la prévalence et le prix du gramme de cocaïne (pureté inconnue) sur le marché restent stables, ce qui suggère que la diminution du nombre de saisies n'indique pas une réduction du flux.

D'après INTERPOL, la route de l'Afrique de l'Ouest a gagné de l'importance au cours des 10 dernières années, notamment à travers de la Guinée-Bissau, la Guinée, le Sénégal, le Sierra Leone et le Mali pour terminer en Europe. Cependant, l'ONUDC indique que, selon des données récentes sur les saisies et les arrestations, l'utilisation de cette route aurait diminué.

Sur toutes les routes maritimes à destination de l'ensemble des marchés, les vedettes rapides, les yachts de plaisance, les bateaux de pêche, les cargos et les navires porte-conteneurs sont les principaux moyens de transport. Outre le fait qu'ils disposent d'une capacité considérable leur permettant de stocker de grandes quantités de marchandises, les cargos et les navires présentent un défi particulier pour la détection du chargement.

Le trafic de cocaïne par avion s'effectue par le biais de personnes qui font office de transporteurs (com-

4 Département d'État des États-Unis. "Country Reports- Venezuela." INCSR 2012. Mars 2012. < http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/184102.htm#Venezuela> (en anglais seulement).

5 Département d'État des États-Unis. "Country Reports-Honduras." (en anglais seulement) INCSR 2012. Mars 2012. < http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/ vol1/184100.htm#Honduras>.

6 Observatoire européen de contrôle des drogues et des toxicomanies (EMCDDA). Rapport annuel 2012 : état du phénomène de la drogue en Europe. Novembre 012. 60 -65.

7 EMCDDA. "Tableau SZR-10" Bulletin statistique de 2012. Novembre 2012.

munément appelées « mules ») lors de leur voyage à bord de compagnies aériennes. Les avions contrôlés par les narcotrafiquants utilisent un large éventail de méthodes : la cocaïne est, par exemple, jetée dans les eaux internationales d'où elle peut être repêchée par des embarcations ; certains trafiquants n'hésitent pas à atterrir ou à jeter la cocaïne de l'avion dans les zones reculées d'Amérique centrale ou des Caraïbes ; ou encore à la transporter jusqu'en Afrique lorsque les distances en jeu sont plus importantes et qu'ils disposent d'appareils gros porteurs. Le transport terrestre s'effectue en Amérique centrale et au Mexique à destination des États-Unis et du Canada, ainsi que de la région andine vers l'Amérique latine, puis vers l'Europe et les autres régions du monde.

5.2 FLUX DE MARIJUANA

Le cannabis est produit dans presque tous les pays du monde, c'est pourquoi il est principalement cultivé pour un usage interne ou des marchés proches. Compte tenu de la diversité de ses sources (internes et internationales), il n'existe pas un réseau de distribution unique ou une source géographique fixe. Les consommateurs de cannabis peuvent cultiver leurs propres plants, faire partie d'un groupe qui les cultive sous forme de coopérative, les acheter auprès de producteurs ou de distributeurs internes ou d'organisations sophistiquées de narcotrafiquants internationaux qui se procurent leurs produits dans un pays pour les vendre dans un autre. Les narcotrafiquants internationaux diversifient actuellement leurs lignes d'activité afin d'inclure toutes des drogues et, comme la marijuana tend à emprunter les mêmes routes que les autres produits illicites, l'interdiction des drogues dans les zones frontalières ou sur les voies maritimes touchel'ensemble du commerce illicite.

Outre les routes de transit à travers la frontière entre les États-Unis et le Mexique, la marijuana de Jamaïque pénètre aux États-Unis par les Bahamas[8]. Dans la sous-région des Caraïbes, la majeure partie des exportations provient de la Jamaïque et de Saint-Vincent-et-les-Grenadines même si une large proportion de la demande interne est satisfaite par la production domestique. D'après les experts qui ont assisté à une réunion organisée pour la préparation du présent rapport, certaines institutions publiques de la sous-région ont observé l'importation de cannabis de forte puissance provenant des États-Unis. Bien que les quantités importées soient limitées, le cannabis originaire des États-Unis se vend à un prix plus élevé, car il est généralement considéré comme un produit d'excellente qualité.

5.3 FLUX DE DROGUES SYNTHÉTIQUES

Le trafic de stimulants de type amphétamine (STA) continue d'être, dans une large mesure, un trafic intrarégional. Cette tendance s'explique par le fait que l'élaboration des STA s'effectue à proximité des marchés des consommateurs. Au niveau international, le principal flux de méthamphétamines va du Mexique aux États-Unis par voie aérienne et terrestre. Les cartels mexicains ont élargi leurs réseaux de distribution et ont rassemblé de nombreux trafiquants indépendants de méthamphétamines dans diverses régions des États-Unis.

En plus des routes de trafic entre le Mexique et les États-Unis, les méthamphétamines transitent dans la région, de la Colombie au Venezuela et à l'Équateur et de l'Argentine à l'Uruguay. En mai 2009, les autorités aéroportuaires de la ville de Mexico ont saisi une cargaison de pilules d'amphétamines et de méthamphétamines provenant d'El Salvador. En février 2010, les autorités costariciennes ont à leur tour confisqué 5 kilos d'amphétamines à deux citoyens salvadoriens qui, selon toute vraisemblance, étaient en route vers

8 Seelke, C. R., Wyler, L. S., Beittel, J. S., & Sullivan, M. P. "Latin America and the Caribbean: Illicit drug trafficking and U.S. counterdrug programs." Congressional Research Service. Washington, DC: 2011.

leur pays. Il est également possible d'identifier quelques routes intrarégionales qui vont du Mexique, du Brésil et de la Guyane française vers l'Europe, et des Pays-Bas et de la Belgique jusqu'au Chili et au Brésil.

5.4 IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Les activités liées au trafic et à la commercialisation de drogues nuisent également à l'environnement. Le cas de la grande réserve de biosphère maya (*Reserva de Biosfera Maya*) au Guatemala témoigne de l'impact du commerce et du trafic illégal de drogues sur l'environnement. Actuellement, des groupes d'écologistes se battent pour préserver une forêt exceptionnelle qui est menacée, entre autres, par les cartels mexicains de la drogue et les gangs de trafiquants salvadoriens. Pourquoi ? La raison est simple : cette zone constitue l'endroit idéal pour que les avions, qui transportent des cargaisons de drogues depuis l'Amérique du Sud, puissent se ravitailler en carburant et transférer la marchandise dans des camions qui feront sans encombre la route jusqu'au Mexique. Les trafiquants ont construit des douzaines de pistes d'atterrissage, dont une surnommée « aéroport international », qui comportait trois pistes et plus d'une douzaine d'avions abandonnés, ce qui a entraîné la perte de 40 000 hectares de forêt, partis en fumée.

5.5 RIPOSTE DE L'ÉTAT, DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET CONSÉQUENCES

Les ripostes de l'État aux menaces issues du transit des drogues et des précurseurs chimiques sont nombreuses et diverses. Chaque État a utilisé ses propres stratégies, généralement complexes, qui associent plusieurs éléments en fonction des évaluations des problèmes et des besoins.

En 2009, 6 022 tonnes de marijuana ont été saisies au total dans le monde. Ces saisies ont eu lieu principalement en Amérique du Nord (70 %) et dans une moindre mesure en Amérique du Sud (10 %). Les États-Unis et le Mexique ont effectué les plus grandes saisies de cannabis du monde. Au Mexique, les saisies de cannabis ont eu principalement lieu dans la zone proche des cultures ou à proximité de la frontière avec les États-Unis. En 2010, le ministère américain de la justice a confisqué 1 500 tonnes de drogue à la frontière avec le Mexique par rapport à un total de 2 500 à 3 000 tonnes consommées dans le pays[9]. Selon l'ONUDC, les saisies en Colombie ont augmenté, passant de 209 tonnes en 2009 à 255 tonnes en 2010 tandis que le Brésil a confisqué 155 tonnes en 2010 et le Paraguay 84 tonnes en 2009. En République bolivarienne du Venezuela, les saisies sont passées de 33 tonnes en 2009 à 39 en 2010. Enfin, la Bolivie a procédé à l'éradication de 1 069 tonnes de plantes de cannabis en 2010, soit plus de huit fois la quantité éradiquée en 2006[10].

Toutefois, il importe de garder à l'esprit que les décisions et mesures prises par les institutions en réponse au problème des drogues ne se traduisent pas toujours par une réduction de la criminalité organisée et que, dans le même temps, il y a des processus « d'intégration » par des groupes criminels organisés qui cherchent à réunir une série d'activités différentes afin de les placer sous leur contrôle. Ainsi, les attaques contre les grandes organisations criminelles peuvent déclencher des scissions qui affaiblissent la capacité des groupes criminels à l'échelle nationale, mais aussi conduire à la dispersion des factions criminelles et, partant, de la criminalité.

Une telle situation peut entraîner, à son tour, une rivalité pour la domination du territoire et intensifier ainsi les conflits entre les bandes criminelles au plan local.

9 Caulkins, Jonathan, Hawken, Angela, Beau, Kilmer, et Mark A.R. Kleiman. "Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know." Oxford University Press. 2012. 41. Print.

10 Rapport mondial sur les drogues 2012, Op. cit.

Les réseaux criminels tendent à se déplacer d'un quartier à un autre au sein des villes, ou d'une ville à une autre, ou d'un état ou d'une région à d'autres dans un pays, ou d'un pays à un autre, à la recherche d'endroits qu'ils estiment plus sûrs et où les autorités de l'État disposent de capacités limitées. Il a été démontré que les niveaux de violence tendent à augmenter de manière significative dans ces nouvelles zones même si on n'observe pas toujours une baisse de la violence dans celles que les réseaux criminels ont quittées. Ainsi, la pression des autorités dans des pays comme le Mexique et la Colombie a entraîné le déplacement des organisations criminelles au-delà des frontières, ce qui nuit aux pays d'Amérique centrale, à la région andine et aux Caraïbes. Selon certains indices, cela concernerait également le Cône Sud.

Outre le déplacement territorial des organisations, les interventions de l'État peuvent avoir comme conséquence la diversification de l'activité criminelle vers de nouveaux délits. C'est déjà ce qui se passe actuellement dans plusieurs pays de la région où, suite au démantèlement des grandes organisations criminelles, des groupes dotés d'un pouvoir et de ressources limités font leur apparition. Réduites à l'incapacité de mener des activités liées au trafic international de drogues, ces organisations utilisent leurs ressources et leurs connaissances en matière de violence pour commettre d'autres types de délit comme la séquestration, l'extorsion de fonds et le vol d'automobiles.

LA VENTE DE DROGUES

06

6. LA VENTE DE DROGUES

6.1 ÉTENDUE DU MARCHÉ ET BÉNÉFICIAIRES

La vente de drogues est l'étape ou la composante du « Problème des drogues » au cours de laquelle la valeur économique des substances illicites connaît une augmentation considérable. Il s'agit également de l'étape où la participation des organisations criminelles transnationales (ou des cartels de grande envergure)[1] et la violence sont moindres.

La mesure de la valeur – et non du volume – des substances qui font l'objet de trafic sur les marchés de la drogue est une tâche assurément complexe. Deux méthodes sont couramment utilisées pour la calculer, conformément à deux approches : celle de l'offre et celle de la demande. Ces deux approches exploitent au maximum la quantité limitée d'informations disponibles sur la production ou l'usage des drogues et nécessitent la formulation d'hypothèses afin de compléter ces informations.

Comme il a été précédemment mentionné, l'approche de l'offre s'appuie sur des données satellite qui donnent des indications sur la production de coca et de pavot. L'objectif est d'estimer le volume de la production de cocaïne et d'héroïne. Pour formuler des estimations, il est nécessaire d'émettre des hypothèses sur la fréquence des récoltes de coca et de pavot, la proportion moyenne de substance active dans la coca et le pavot, ainsi que l'efficacité des actions d'éradication. Il est également nécessaire d'émettre des hypothèses sur la qualité des produits chimiques et la capacité des chimistes employés pour transformer la coca et le pavot en cocaïne et en héroïne, la quantité des saisies de drogues et, pour les estimations régionales, le mode de distribution employé pour écouler la marchandise sur les divers marchés. Il est encore plus difficile de formuler des estimations sur la base de l'offre lorsqu'il s'agit de cannabis et de drogues synthétiques.

L'approche de la demande s'appuie principalement sur les enquêtes auprès des ménages. Une autre solution con-

1 Seul le marché de l'héroïne semble échapper à ce modèle de participation des organisations transnationales. Les producteurs d'héroïne des villes de l'État de Nayarit (Mexique) ont développé des marchés d'héroïne noire dans les États de l'Ohio et de la Caroline du Nord (États-Unis) en adoptant un procédé qui consiste à introduire la marchandise par la frontière et à payer les organisations de narcotrafiquants mexicains pour obtenir la permission de passer sur leurs territoires ou des franchises dans le nord du pays. Puis, ils expédient l'héroïne à des cellules aux États-Unis contrôlées par des trafiquants, originaires des mêmes villes de Nayarit, chargés de la vendre directement aux consommateurs ou aux petits revendeurs et de renvoyer une partie des gains au Mexique.

siste à exploiter les données obtenues auprès des services d'admission des centres hospitaliers, des détenus ou d'autres sources. Pour estimer le nombre de consommateurs de drogues à partir des données issues de ces enquêtes, les enquêteurs doivent émettre des hypothèses sur les cas non enregistrés, dont le nombre est probablement non négligeable. Ils doivent également prendre en compte le fait que les grands consommateurs de drogues ne sont pas représentés de manière fiable dans les enquêtes auprès des ménages, ni dans celles menées auprès d'autres sources. De plus, les enquêtes demandent généralement aux ménages à quel moment de la semaine ils consomment de la drogue et non la quantité destinée à leur usage personnel. Il faut donc calculer cette inconnue, sans oublier la puissance et la pureté de la drogue. Il est encore plus délicat d'estimer la demande mondiale dans la mesure où les informations qui proviennent des différents pays concernent fréquemment des populations démographiques diverses, d'âges distincts. Certains pays ne disposent d'aucune donnée de ce type.

Des estimations ont été réalisées sur le poids économique des marchés des principales drogues en circulation. S'appuyant sur l'approche de la demande, l'ONUDC estime que la valeur totale des ventes de drogues contrôlées au niveau international s'est élevée à 320 milliards USD en 2003, soit 0,9 % du PIB mondial. Selon les estimations, les marchés de vente au détail de drogues dans les Amériques génèrent 151 milliards USD, c'est-à-dire environ 47 % du total mondial. Les marchés de vente au détail en dollars ont augmenté, pour atteindre environ 44 % du total mondial en Amérique du Nord et 33 % en Europe. Les marchés de vente au détail d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale et des Caraïbes ne représentent, eux, qu'environ 3 % du total mondial.

Qui sont les bénéficiaires des gains provenant de la vente des drogues et dans quelle proportion ?

Comme il a été précédemment mentionné, l'économie illégale des drogues se compose d'un vaste réseau d'acteurs qui se déploie depuis les zones de culture et de production jusqu'aux lieux de vente. C'est pourquoi la marge de chaque intermédiaire varie en fonction de son rôle dans la chaîne d'approvisionnement en drogues.

En s'appuyant sur diverses sources, parmi lesquelles l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, ainsi que l'Évaluation nationale de la menace liée aux drogues du Département d'État des États-Unis, il est possible de retracer le parcours de la drogue et d'évaluer les gains qu'elle génère à chaque étape:

- Pour produire un kilo de pâte-base d'hydrochlorure de cocaïne, il faut entre 450 et 600 kilos de feuilles de coca. Étant donné qu'un agriculteur colombien touche en moyenne 1,3 dollar par kilo de feuilles de coca, on peut estimer que le kilo de pâte-base coûte entre 585 et 780 dollars dans la forêt colombienne.

- Dans la même forêt colombienne, le kilo se vend environ 2 700 dollars. Dans les ports du pays, le prix s'élève déjà à 5 000-7 000 dollars.

- En Amérique centrale, le même kilo atteint une valeur de 10 000 dollars environ.

- À la frontière nord du Mexique, le prix peut monter jusqu'à 15 000 dollars.

- Aux États-Unis, une fois passé la frontière, le kilo est vendu au prix de gros, soit 27 000 dollars au minimum.

- À une certaine étape de son parcours, le kilo de pâte-base d'origine subit des altérations chimiques qui permettent normalement de doubler son volume physique. La pâte-base d'origine ne pèse donc plus un kilo mais deux.

- En 2010, le gramme de cocaïne raffinée a atteint un prix de 165 dollars aux États-Unis.

- Ainsi, le kilo d'origine, qui coûte en moyenne 650 dollars (entre 585 et 780), gagne un kilo supplémentaire pour un prix total au détail de 333 000 dollars, ce qui représente la valeur du produit. Celle-ci a donc été multipliée par environ 500 au cours de la chaîne de valeur.

Tous les maillons de la chaîne ont perçu des gains importants. Cependant, selon les informations disponibles, les gains les plus importants sont réalisés à l'étape finale. Dans ce type d'économie illégale, la plus forte valeur se dégage sur les marchés de vente finale, d'où le fait qu'une partie importante des gains soit vraisemblablement générée sur ces marchés où, comme nous le verrons au Chapitre 8, la violence est nettement moins présente.

La répartition des gains à travers la chaîne de l'offre a fait l'objet d'une étude fiable, en particulier en ce qui concerne la cocaïne. Selon l'ONUDC, la valeur des marchés de la cocaïne aux États-Unis et dans le monde enregistre une augmentation, atteignant environ un total de 34 milliards USD et 84 milliards USD, respectivement[2]. Le revenu des producteurs des pays andins représente seulement un peu plus d'1 % de ce total tandis que les revendeurs au détail des pays consommateurs en perçoivent près de 65 %. Environ 9 % des revenus s'acquièrent lors du transport de la cocaïne depuis les pays producteurs jusqu'aux pays de transit (comme le Mexique ou les pays d'Afrique occidentale).

Les gains des ventes en gros sont répartis entre les revendeurs internationaux, qui acheminent la marchandise des pays de transit jusque dans les pays consommateurs (notamment le Mexique et les États-Unis), et les revendeurs nationaux, qui divisent les cargaisons de cocaïne en petites unités d'une once (environ 28 grammes) et les vendent aux détaillants qui, à leur tour, les divisent avant de les écouler auprès des consommateurs finaux. Les gains des revendeurs internationaux sont un peu plus élevés sur le marché mondial de la cocaïne que sur le même marché aux États-Unis, bien que dans les deux cas ils touchent entre 20 et 25 % du total des revenus.

Malgré l'insuffisance des informations disponibles, il est possible d'affirmer que la marge des narcotrafiquants, toutes substances confondues, est généralement beaucoup plus élevée que celle qu'ils obtiendraient avec des produits licites. À titre d'exemple, le coût du grain de café est cinq fois plus élevé dans le commerce de détail qu'à la porte de la plantation. Ce rapport est de 170 pour l'héroïne.

6.2 DESTINATION DE L'ARGENT DE LA DROGUE: CORRUPTION, BLANCHIMENT DES AVOIRS ET GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Ces gains considérables représentent des sommes d'argent colossales en billets, entraînant ainsi d'autres graves problèmes dans notre Continent – même si ce phénomène touche principalement les pays producteurs et de transit – qui se traduisent par une double corruption : d'une part, celle des individus (fonctionnaires ou employés du secteur privé) qui se trouvent impliqués en tant que facilitateurs ou agents à une étape donnée de ce processus économique et, d'autre part, celle des institutions, principalement du secteur financier, qui se compromettent de plus en plus dans des activités de blanchiment d'argent, établissant de ce fait des liens dangereux entre la sphère légale et illégale.

Il a été démontré que le problème des drogues illégales, principalement celui de leur production et de leur acheminement, s'accompagne d'un phénomène de corruption des fonctionnaires, et ce, à divers niveaux du secteur public. Dans un contexte d'interdiction, l'économie des drogues illégales implique le versement

2 Rapport mondial sur les drogues 2010, Op. cit.

de pots-de-vin à des fonctionnaires, ainsi que leur connivence et leur silence, afin de protéger les opérations des trafiquants et de garantir l'impunité de leurs actions. Si consensus il y a en matière d'économie illégale, c'est que le trafic de drogues et le crime organisé ne peuvent exister sans corruption. La violence et la corruption peuvent se produire uniquement dans un contexte où l'impunité règne en maîtresse, où il n'existe aucune certitude quant à l'application de la loi et où l'État n'a pas la capacité d'identifier et de poursuivre les personnes qui ont délibérément enfreint les règles. Comme l'a indiqué la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) dans son « Rapport sur la sécurité des citoyens et les droits de l'homme » : « Dans certains pays de la région, la corruption et l'impunité ont permis à des organisations criminelles de se développer et d'établir de véritables structures de pouvoir parallèles. » La CIDH souligne que la majorité des pays de la région n'affectent pas les ressources nécessaires pour doter l'appareil judiciaire des ressources humaines et des infrastructures indispensables pour pouvoir enquêter, juger et sanctionner. Il est impératif d'admettre que la corruption et l'impunité comptent parmi les faiblesses structurelles des États d'Amérique latine et des Caraïbes et que les organisations de narcotrafiquants ont profité de la situation, aggravant ainsi la portée du phénomène et ses conséquences. Le Chapitre 8 du présent rapport abordera à nouveau ce thème, en mettant l'accent sur la faiblesse des institutions de l'État face à la violence.

D'après l'organisation *Transparency International (TI)*, qui élabore une échelle de perception de la corruption allant de 1 à 10 (10 étant le pays qui fait le plus preuve de transparence), les trois quarts des pays du Continent américain se situent en-dessous de 5. Lorsque la corruption provoquée par le problème des drogues illégales et le degré de pénétration de la criminalité organisée dans les institutions sont élevés, ils peuvent engendrer la cooptation et/ou la restructuration des institutions de l'État. Aucune autre économie illégale dans la région ne possède une telle capacité à saper l'institutionnalité. La corruption due au problème des drogues illégales peut compromettre aussi bien de simples agents que de hauts responsables publics et fonctionnaires, notamment des membres de la police et de l'armée occupant des postes de commandement.

En matière de corruption, les factions criminelles sont passées de l'étape prédatrice où elles sont fermement établies au plan local, à l'étape symbiotique où elles ont noué des liens avec les secteurs politiques et économiques au plan national, ce qui implique de graves conséquences pour la gouvernance démocratique. Les pays dont l'institutionnalité démocratique et la transparence sont faibles sont particulièrement exposés à cette situation et les conséquences sont généralement catastrophiques en termes d'étendue de la corruption publique, de pénétration des institutions de l'État, de trafic d'influences et de manipulation de la justice.

Cette situation a également des incidences sur un aspect fondamental de la gouvernance démocratique : la transparence et l'obligation de rendre compte. Plus les sphères de l'État, du gouvernement et/ou du système politique sont soumises à l'influence du trafic de stupéfiants – par le biais de la corruption, du trafic d'influences et de l'absence de contrôles – plus la transparence et l'obligation de rendre compte sont difficiles à garantir. Cette situation crée un cercle vicieux qui sape la gouvernance démocratique car, plus l'institutionnalité et les procédures publiques sont minées, plus l'État risque d'être touché par l'économie illégale des drogues.

Un autre aspect de la corruption due à l'économie illégale des drogues est celui associé à la nécessité d'occulter l'origine illicite des biens et des fonds acquis afin de les intégrer au système économique légal. Ce procédé s'appelle « blanchiment des avoirs ». Bien qu'il n'existe aucun consensus concernant le volume des fonds intégrés au système, tout le monde s'accorde à dire que ces fonds ont un immense pouvoir de corruption et de distorsion, qui attire les agents économiques « légaux »

vers des activités illégales et crée des zones « grises » au sein desquelles des acteurs en apparence légaux prennent part à des actions clairement illégales.

Le secteur financier et les banques en particulier ont traditionnellement servi de paravents pour le blanchiment des actifs. Grâce au type et à la diversité des services qu'offre ce secteur, il est possible d'effectuer des opérations qui permettent de canaliser rapidement et en toute sécurité les fonds provenant d'activités criminelles, tout en occultant leur origine. Cependant, principalement en riposte aux actions de prévention appliquées au secteur financier, les organisations impliquées dans le blanchiment d'actifs ont diversifié leurs procédés et utilisent aussi maintenant d'autres agents économiques, parmi lesquels figurent des compagnies d'assurance, des courtiers en bourse et en valeurs mobilières, des agents de change, des entreprises de transfert de fonds, des casinos, des vendeurs et des concessionnaires de minerais, de pierres précieuses et de biens immeubles, ainsi que des professions libérales telles que les notaires, les comptables et les avocats[3].

Selon les estimations de l'ONUDC, les gains liés aux drogues et destinés au blanchiment par le biais du système financier représentent entre 0,4 et 0,6 % du PIB mondial[4]. Toujours d'après les estimations, environ la moitié de ces gains est blanchie dans la région où ils ont été générés, s'intégrant aux secteurs bancaire et immobilier, ou à d'autres types d'investissement. L'ONUDC a en particulier effectué une analyse détaillée du blanchiment des actifs issus du commerce de la cocaïne. D'après ses estimations, 46 % des gains bruts issus de la vente au détail et 92 % des gains issus de la vente en gros sont destinés au blanchiment, ce qui représente 62 % des gains bruts issus de la vente de cocaïne.

Ces chiffres ont été remis en question par diverses études qui avancent que l'argent et les actifs qui font finalement l'objet d'un blanchiment n'atteignent pas une proportion si importante et ne dépasseraient pas le quart des gains que perçoivent les organisations criminelles[5]. Dans tous les cas et quelle que soit en définitif sa véritable étendue, le blanchiment des actifs, stimulé par l'économie illégale des drogues, a de toute évidence des effets délétères sur l'économie, le développement social et la gouvernance démocratique.

Dans les zones sous-développées où la présence de l'État est restreinte, l'injection de fonds issus du marché des drogues contrôlées a une forte incidence, accumulant ainsi les biens et les services dans des segments de la population qui sont isolés des circuits traditionnels légaux et économiques. Dans ces conditions, les groupes de criminalité organisée établissent des liens avec les communautés qui considèrent leurs activités et leurs investissements com-

3 Tout prouve que les évolutions en matière de blanchiment des actifs ont toujours une longueur d'avance sur les cadres légaux formulés pour lutter contre ce fléau, ce qui implique qu'ils doivent constamment être révisés et remplacés. Pour progresser dans ce domaine, il faut considérer le renforcement des capacités de l'État en matière de recherche et d'adoption de sanctions plus sévères, d'autant plus si cette initiative peut se traduire par de nouvelles mesures de contrôle à l'égard du secteur financier. Ainsi, il serait opportun d'envisager d'imposer des sanctions pénales aux institutions et pas seulement aux individus afin d'éviter la situation actuelle où ce sont fréquemment les petits fonctionnaires qui sont punis pour des délits commis par les banques ou autres institutions financières. Il faut également prendre en compte que l'une des principales raisons expliquant le caractère transnational de ce phénomène réside dans le fait que l'argent « légalisé » finit par être déposé, dans la plupart des cas, au siège des banques et des agences aux États-Unis et en Europe, et non dans les succursales financières de ces institutions en Amérique latine et dans les Caraïbes. Par conséquent, la principale préoccupation des autorités doit se concentrer sur l'application de la loi dans les pays où sont implantées les sociétés et les banques mères. Il est également important et urgent de garantir l'homogénéité de la législation entre les différents pays, car il est évident que les divergences dans ce domaine annihilent complètement la capacité à enquêter et à sanctionner développée dans les pays qui disposent d'une législation plus avancée. Il ne faut pas négliger la possibilité d'élaborer un cadre juridique commun, au moins en ce qui concerne ce problème.

4 Rapport mondial sur les drogues 2011

5 Rapport mondial sur les drogues 2011
Reuter, Peter: "Are Estimates of the Volume of Money Laundering either Feasible or Useful? Comments on the Presentation by John Walker." Article présenté lors de la conférence sur la lutte contre le blanchiment d'argent (Tackling Money Laundering Conference), Université d'Utrecht, 2 novembre 2007. United States of America-Mexico Bi-National Criminal Proceeds Study. Brien, Nicolas: "A Bilateral Study on Money Laundering in the United States and Mexico." 2011.

me une possibilité d'intégration sociale et économique. La dynamique de cette relation favorise un développement « pervers » qui s'appuie sur des fonds acquis de manière illégale, ainsi que sur la présence et le contrôle de groupes criminels imposant l'ordre au moyen de menaces et d'actes de violence. Dans un tel scénario, tant que les activités qui encouragent le blanchiment des actifs et la concentration des ressources prospèrent, la population néglige les activités économiques traditionnelles, beaucoup moins rentables.

6.3 VENTE DE COCAÏNE

La vente de cocaïne ayant fait l'objet d'études détaillées, il existe un relatif consensus sur la valeur totale approximative de ce marché. Selon les estimations de l'ONUDC, la valeur totale de la vente de cocaïne à l'échelle mondiale a atteint environ 85 milliards USD en 2009 (soit une fourchette comprise entre 75 et 100 milliards USD)[6]. La méthodologie basée sur la demande, qui utilise les données issues des enquêtes sur les ménages, ainsi que la méthode basée sur l'offre, qui utilise les informations sur la production et les saisies de cocaïne, produisent toutes deux des estimations relativement similaires. L'ONUDC estime que les principaux marchés sont l'Amérique du Nord (qui représente 40 milliards USD ou 47 % du marché mondial) ainsi que l'Europe occidentale et centrale (qui représente 34 milliards USD ou 39 % du marché mondial).

Les données les plus récentes sur l'Amérique latine ne sont pas ventilées en fonction des différents marchés régionaux, bien que celles recueillies en 2003 suggèrent que les pays d'Amérique du Sud contribuent en majeure partie au marché latino-américain.

Le marché aux États-Unis est estimé à environ 38 milliards USD, ce qui est similaire à une autre estimation fréquemment citée de l'ordre de 30 milliards USD (fourchette comprise entre 25 et 35 milliards de dollars)[7]. Des écarts significatifs ont été observés entre les estimations des Nations Unies et celles du gouvernement américain. Cela est probablement dû aux différences dont il a été question précédemment entre les images satellite, les hypothèses émises sur les récoltes et les hypothèses émises sur l'efficacité des actions d'éradication des récoltes. Bien que ces différences puissent être assez importantes pour une année déterminée, la différence relative à la moyenne estimée de production de cocaïne au cours d'une période prolongée est moins marquée.

6.4 VENTE D'HÉROÏNE

L'ONUDC a récemment calculé la valeur du marché de détail de l'héroïne. Selon ses estimations, sa valeur mondiale a atteint environ 55 milliards USD en 2009[8]. Les États-Unis (avec 8 milliards USD) et le Canada ne représentent que 13 % de ce marché, environ la moitié de l'héroïne dans le monde étant consommée dans l'Union européenne et la Fédération de Russie. La consommation spécifique n'a pas été calculée pour l'Amérique latine, qui a été incluse dans la catégorie « Autres », tandis que le rapport cite des données inexistantes dans plus de la moitié des pays de la région. Comme d'autres parties du présent rapport l'indiquent, il existe des preuves de l'augmentation de la consommation d'héroïne en Amérique latine. Il est très probable que l'étendue de son marché de détail continue d'être limitée.

6.5 VENTE DE MARIJUANA

Les dernières estimations de l'ONUDC sur la valeur du marché de détail du cannabis figurent dans le Rapport mondial sur les drogues de 2012. Ce rapport attire l'attention sur le fait que l'écart entre la valeur estimée du marché du cannabis et sa valeur réelle pou-

6 UNODC, Rapport mondial sur les drogues (2012).

7 Office of National Drug Control Policy, White House (ONDCP) "What America's Users Spend on Illegal Drugs", (2012).

8 UNODC, Rapport mondial sur les drogues (2012).

rrait être beaucoup plus important que l'écart des marchés de la cocaïne et de l'héroïne. Cela s'explique par les incohérences observées au niveau des données qui n'ont pas permis de concilier les calculs de l'offre et de la demande.

L'ONUDC a choisi une estimation entre les calculs obtenus avec l'approche basée sur l'offre et ceux basés sur la demande et a estimé que la valeur du marché mondial de détail du cannabis s'élevait à 141 milliards USD, dont moins de la moitié (soit 64 milliards USD) correspond aux États-Unis. Elle a également estimé que le marché sud-américain avait une taille réduite et que sa valeur s'élevait à 4,2 milliards USD seulement. Cependant, il existe des études qui indiquent que la véritable valeur du marché mondial du cannabis représente probablement la moitié de celle calculée par l'ONUDC et que la production de cette drogue témoigne de niveaux de consommation incroyablement élevés aux États-Unis.[9]

En général, les estimations basées sur l'offre sont vraisemblablement moins utiles pour l'évaluation d'un produit comme la marijuana – qu'il est possible de produire dans n'importe quel endroit, comme il a été mentionné précédemment – que pour l'évaluation de la coca et du pavot qui se cultivent en extérieur, dans des zones limitées et dans des conditions géographiques spécifiques.

En utilisant l'approche basée sur la demande, un rapport de l'*Office of National Drug Control Policy* (Bureau chargé de la politique nationale de lutte contre les drogues aux États-Unis) a calculé que la valeur du marché de détail de la marijuana dans ce pays avait augmenté en 2009, pour atteindre environ 11 milliards USD (soit près de 14 milliards USD selon le cours actuel du dollar américain)[10]. D'autres études, qui ont utilisé l'approche basée sur la demande, ont estimé que la valeur du marché de détail du cannabis aux États-Unis avait atteint environ 20 milliards USD en 2005 et entre 15 et 30 milliards en 2012[11]. Le niveau le plus élevé de cette fourchette est proche de la valeur estimée du marché de détail de la cocaïne. Bien qu'il existe d'importantes incertitudes qui conduisent à une grande marge d'erreur, la valeur du marché de détail du cannabis aux États-Unis a de toute évidence augmenté considérablement au fil du temps.

6.6 VENTE DE STIMULANTS DE TYPE AMPHÉTAMINE

Les estimations de la valeur du marché de détail des stimulants de type amphétamine sont aussi peu fiables que celles du marché de détail de la marijuana. Selon des estimations de l'ONUDC, le marché de détail des amphétamines a augmenté au niveau mondial en 2003 pour atteindre 28 milliards USD, dont 17 milliards USD (60 %) correspondaient à l'Amérique du Nord et moins de 1 % à l'Amérique du Sud[12]. La valeur totale du marché de détail de l'ecstasy est estimée à 16 milliards de dollars, l'Amérique représentant 8,5 milliards USD (52 %) et l'Amérique du Sud 1,2 milliard USD (7 %) de ce marché. Plus récemment, le Rapport mondial sur les drogues de 2010 a indiqué qu'il existait un vaste éventail d'estimations de la production mondiale d'amphétamines (de 149 à 577 tonnes). Les estimations basées sur l'offre d'amphétamines se calculent en contrôlant les quantités de précurseurs chimiques, mais cette méthode peut s'avérer problématique dans la mesure où les précurseurs sont également utilisés à des fins légitimes.

D'après une étude plus récente qui utilise l'approche basée sur la deman-

9 Reuter, Peter, and Franz Trautmann, eds. A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007. European Communities, 2009.

10 Abt Associates, What America's Users Spend on Illegal Drugs, Washington, D.C.: Executive Office of the President, Office of National Drug Control Policy, Décembre 2001. http://purl.access. gpo.gov/GPO/LPS20925

11 Kilmer, Beau and Rosalie Liccardo Pacula. "Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach," RAND Corporation, 2009; Caulkins, Jonathan, Angela Hawken, Beau Kilmer, and Mark A.R. Kleiman. Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know, Oxford University Press, 2012.

12 UNODC. Rapport mondial sur les drogues (2005).

de, la valeur du marché de détail des amphétamines aux États-Unis est comprise entre 3 et 8 milliards USD. Un calcul de prévision situe cette valeur à 5 milliards USD[13]. La marge d'erreur est considérable, car les pistes relatives à l'usage de méthamphétamines ne correspondent pas aux systèmes de recueil des données. En effet, ces systèmes se focalisent surtout sur les zones urbaines et l'usage de méthamphétamines aux États-Unis, qui se concentre dans certaines régions, n'est pas fondamentalement d'ordre urbain. En outre, comme des changements profonds ont été observés au cours de la dernière décennie quant à la consommation et à la production de méthamphétamines, les estimations dépendent en grande partie de l'année analysée.

Bien qu'il existe d'importantes incertitudes, le marché des amphétamines en Amérique du Nord est de toute évidence plus restreint que celui de la cocaïne et du cannabis. Il est également plus limité que celui de la cocaïne en Amérique du Sud et potentiellement moins important que les marchés des autres drogues dans diverses régions du Continent. Cependant, il n'existe aucune donnée disponible pouvant fournir une analyse détaillée de toutes les régions.

6.7 VENTE DE SUBSTANCES PSYCHOACTIVES

Il n'existe pas d'informations fiables sur la valeur et la taille du marché des substances psychoactives dans notre région. L'augmentation du recours à l'Internet pour faciliter la distribution de ces substances auprès d'un public mondial peut néanmoins fournir un indice à ce sujet. L'Observatoire européen de contrôle des drogues et des toxicomanies a constaté une augmentation continue du nombre de sites Web proposant ce type de produits : de 170 en 2010, ils sont passés à 690 en 2012.

13 Kilmer et al: "Better understanding efforts to reduce supply of illicit drugs".

6.8 RIPOSTE DE L'ÉTAT, DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET CONSÉQUENCES

Les producteurs aussi bien que les trafiquants violent les lois anti-drogues et sont des criminels. Vu l'insuffisance des ressources de l'appareil judiciaire et l'importance des coûts d'accès à la justice, l'application de la loi se concentre en fin de compte sur l'aspect le moins complexe et le moins onéreux, ce qui explique pourquoi les individus qui sont arrêtés pour des délits liés à la drogue sont des petits producteurs ou trafiquants.

En Amérique du Sud, les prisons de femmes sont remplies de « mules » ou trafiquantes de petite envergure qui, bien souvent, sont détenues avec leurs jeunes enfants. D'après certaines études, environ 70 % des détenues ont été condamnées pour des micro-trafics sans violence[14]. Principalement issues de communautés socialement marginalisées et vulnérables, ces femmes sont immigrées ou originaires de populations autochtones. En conséquence, la surpopulation carcérale touche de nombreux établissements pénitentiaires et le nombre de détenues victimes d'abus sexuel, d'extorsion et d'intimidation ne cesse d'augmenter.

Au Brésil, une importante augmentation des détenus condamnés pour trafic[15] a été observée suite à la nouvelle

14 Meetal, P. and Youngers, C. (Eds), 'Systems Overload: Drugs Law and Prisons in Latin America', Transnational Institute and the Washington office on Latin America, 2010.

15 Boiteux, Luciana, Ela Wiecko, Volkmer de Castilho, Beatriz Vargas, Vanessa Oliveira Batista, Geraldo Luiz Mascarenha Prado, carlos Eduardo Adriano Japiassu. Tráfico de drogas e constituição: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais. Relatório de Pesquisa, Projeto Pensado o Direito, Ministério da Justiça, Brasília., Garcia, Cassia S. (2005). Os (des)caminhos da punição: a justiça penal e o tráfico de drogas São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia), FFLCH/USP., Raupp, Mariana M. (2005). O seleto mundo da justiça: análise de processos penais de tráfico de drogas. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Sociologia), FFLCH/USP. Teixeira, Alessandra (2012). Construir a delinquência, articular a criminalidade. Um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo. Tese

législation de 2006. Bien que la loi ait aboli la peine d'emprisonnement pour les consommateurs de drogues (la consommation de stupéfiants étant toujours considérée comme un délit), elle ne comporte pas une définition juridique claire de ce que signifie « consommation personnelle ». La nouvelle loi a augmenté la peine minimale pour trafic de drogues, ainsi que les dispositions légales en matière de détention provisoire obligatoire. Entre 2007 et 2012, le nombre de détenus condamnés pour ce délit a augmenté de 123 %, passant de 60 000 à 134 000. Une telle augmentation est due à l'emprisonnement de délinquants primaires, détenteurs de petites quantités de drogues, sans lien avec le crime organisé.

Nombreux sont ceux qui tendent à justifier les sanctions punitives à l'égard des contrevenants aux lois antidrogues dans la mesure où elles sont rétributives et dissuasives : elles visent à sanctionner les individus qui ont enfreint les lois et à dissuader ceux qui pourraient le faire. Cependant, il est important de déterminer si la législation et les sanctions actuelles ont tendance à punir les personnes les moins coupables. Les condamnations pour vente occasionnelle de drogues sont sévères et dépassent même les condamnations pour actes graves de violence. Les systèmes de condamnation, qui s'appuient principalement sur la quantité de drogues concernées et non sur le comportement spécifique du prévenu, contribuent facilement à remplir les cellules de délinquants mineurs.

Si une activité professionnelle ou productive est définie comme illégale sans que la population concernée puisse comprendre clairement les raisons de cette décision ou les refuser sur la base de leurs contradictions et paradoxes, cela contribuera à créer une disposition qui favorise la transgression des règles et donc à jeter davantage le doute sur leur légitimité. De nombreuses personnes qui n'ont pas d'autres possibilités de mobilité sociale peuvent en arriver à percevoir l'économie illégale des drogues comme une source acceptée de travail et de revenus, un ascenseur social, ainsi qu'un moyen d'accéder à une plus grande consommation et, même, à un sentiment d'appartenance.

(Doutoramento em Sociologia), FFLCH-USP, São Paulo.

LA CONSOMMATION DE DROGUES

07

7. LA CONSOMMATION DE DROGUES

7.1 RAISONS DE LA TOXICOMANIE

Les raisons qui expliquent la toxicomanie sont nombreuses, ce qui témoigne probablement de la diversité du phénomène. Comme il a été exposé au Chapitre 2 du présent rapport, diverses enquêtes ont démontré le rôle important que joue l'interaction entre le cerveau et une série de déterminants biologiques, psychologiques et sociaux liés à l'environnement des personnes dans le processus qui peut conduire de la consommation régulière au trouble de dépendance.

Fait avéré, la majorité de la population mondiale n'est pas consommatrice de drogues. Parmi les personnes qui en font l'expérience, seul un groupe restreint continue d'en consommer régulièrement et un groupe encore plus restreint développe des modes de consommation nocive et de dépendance[1]. Le passage d'une étape de consommation à une autre est associé à une grande variété de facteurs de risque et de protection liés à l'individu et à son milieu. Le rapport entre les personnes et les substances, ainsi que les conséquences qui découlent de leur consommation comportent un large éventail de combinaisons et de résultats possibles.

- L'usage expérimental. On consomme une drogue pour en tester les effets. Après quelques épisodes, on abandonne.

- L'usage régulier ou social. On continue de consommer la drogue après en avoir testé les effets. Peu à peu, elle s'intègre au mode de vie habituel.

- L'usage nocif. Cet usage est défini par l'OMS comme un mode de consommation qui provoque des dommages, qu'ils soient de nature mentale ou physique.

- L'abus et la consommation dangereuse. Il s'agit d'un mode de consommation nocif à la santé. Les dommages causés peuvent être d'ordre physique (cas de l'hépatite que le consommateur de substances psychoactives contracte suite à des auto-injections) ou mental (tels les épisodes de troubles dépressifs suite à l'ingestion massive d'alcool).

Lors de l'analyse des interrelations qui conduisent à ces comportements, les chercheurs en épidémiologie sociale ont remis en question les approches

1 Selon les informations les plus récentes, qui correspondent à l'année 2010 et qui ont été fournies par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, les adultes qui consomment une drogue au moins une fois par an représentent environ 5 % de la population mondiale. Parmi ces individus, environ un sur dix seulement, soit approximativement 0,6 % de la population mondiale, consomme régulièrement de la drogue. Sur ce pourcentage, 0,1 % des consommateurs peuvent être considérés comme des toxicomanes.

fondées uniquement sur la responsabilité de l'individu et ont insisté sur la nécessité d'adopter une perspective plus large qui tient compte du contexte social et culturel. L'examen réalisé selon cette perspective montre que les scénarios de consommation comportent divers niveaux de danger. En effet, il faut prendre en compte des facteurs tels que le degré de développement, d'urbanisation et de services offerts ; l'inclusion et l'exclusion sociales ; la disponibilité des drogues et des armes ; le taux de délinquance, ainsi que l'existence de bandes pouvant être impliquées dans la distribution de drogues et capables d'une extrême violence. Il faut également prendre en compte l'action de la police et les stratégies de lutte contre le trafic ou, le cas échéant, la consommation de drogues.

Selon la perspective des déterminants individuels, il est possible de distinguer deux catégories : a) les facteurs de risque qui, sans avoir de lien de cause à effet avec la consommation ou à la dépendance, favorisent et augmentent la probabilité que ces événements surviennent ; b) les facteurs de protection qui arment les personnes contre ces risques. Dans ce dernier cas, on parle d'individus résilients qui, bien qu'ils aient été exposés à de nombreux facteurs de risque, ne consomment pas de drogue ni ne deviennent dépendants.

Les preuves scientifiques montrent que les individus ont des caractéristiques différentes et qu'ils vivent dans des environnements divers qui les rendent plus ou moins vulnérables face à la consommation de drogues. Ces facteurs de risque peuvent intervenir dans de multiples domaines : individuel (par exemple, trouble émotionnel ou d'apprentissage ou personnalité axée sur la recherche de sensations nouvelles) ; familial (cohabitation avec des parents alcooliques) ; scolaire (échec scolaire) ; amical (amis consommateurs de drogues) ; communautaire (disponibilité élevée de substances illégales) ; social (appartenance au monde des exclus sociaux en raison de situations de pauvreté, d'inégalité, de manque d'éducation et d'opportunités et de discrimination de genre). Une interaction se produit entre ces facteurs et chaque individu, qui traite les stimuli, les interprète et y répond de manière différente. L'importance de tels facteurs varie au fur et à mesure des diverses étapes du développement personnel.

Les facteurs de protection interviennent également dans tous les domaines de la vie d'un individu : individuel (par exemple, haute estime de soi ou personnalité axée sur la prudence), familial (cohabitation avec des parents capables de répondre aux besoins affectifs de leurs enfants), scolaire (attachement à l'école), amical (amis peu tolérants face à la consommation de drogues), communautaire (appartenance à des réseaux de soutien social), social (instruments publics ou privés destinés à réduire l'exclusion sociale et les inégalités). Tous ces éléments peuvent se définir comme des facteurs qui, en présence du risque, protègent les individus de la toxicomanie plus qu'ils ne les y opposent.

Les facteurs qui contribuent à la résilience sont les suivants: étroite relation avec les parents ou avec un autre adulte qui garantit à l'enfant un environnement affectif stable dès son plus jeune âge et de manière cohérente ; adultes faisant preuve de sentiments de réussite, de maîtrise et de respect de soi; solides ressources internes (par exemple, bonne santé physique et psychologique) et externes (solide réseau de soutien social tel que la famille, l'école, la communauté et l'État). Parmi les autres facteurs figurent les compétences sociales telles que la capacité à communiquer, à négocier, à prendre des décisions et à rejeter les activités potentiellement dangereuses ; l'aptitude à résoudre les problèmes ; la perception selon laquelle la persévérance et l'effort peuvent venir à bout de l'adversité, ainsi que la capacité à avoir réussi auparavant à surmonter des situations de risque[2].

2 Brounstein PJ, Altschelr DM, Hatry HP, Blair LH. Substance use and delinquency among inner city adolescent males. (Washington, DC: Urban Institute Press; 1989).

Tous les éléments cités doivent se comprendre dans le contexte social réel des pays du Continent américain. Les importants bouleversements sociaux, qui ont marqué notre Continent ces dernières décennies, ont en partie sapé les règles qui traditionnellement régissaient le comportement de nombreux individus. L'éclatement de la cellule familiale, les changements survenus dans les rôles sociaux des hommes et des femmes, l'augmentation de l'immigration, le mépris face à l'autorité des personnes âgées, la connaissance d'autres cultures grâce aux divers moyens de communication, l'augmentation significative des niveaux d'éducation, ainsi que l'accès à de nouvelles formes d'emploi sont quelques-uns des facteurs qui ont contribué à saper de nombreuses règles traditionnelles de comportement et à en rendre d'autres complètement obsolètes.

Dans bon nombre de cas, les structures sociales traditionnelles, telles que la famille, qui faisaient auparavant preuve de stabilité se sont fragilisées au contact du monde moderne et se retrouvent aujourd'hui enfermées dans des processus de changement radicaux et imprévisibles. Ce phénomène peut engendrer le refus des règles ancestrales et l'érosion de la cohésion sociale.

La société moderne a créé d'autres tensions qui aggravent les fragilités sociales, notamment chez les individus enclins à l'usage problématique des drogues:

- Les pressions destinées à consommer toujours plus, en particulier des biens et des produits qui reflètent ou prétendent refléter le statut social.

- Le besoin de rituels de passage et de connexion. Certaines personnes peuvent « tomber dans la drogue » pour compenser la perte de rituels et du sentiment d'appartenance à une société moderne. Le fait d'appartenir à une bande qui négocie des drogues contrôlées peut également éveiller un sentiment de communion.

- Affirmation face à l'exclusion. La participation au commerce illégal des drogues peut être une réponse à l'exclusion, qu'il s'agisse de ségrégation ou de discrimination raciale, ethnique ou sociale. Les cultivateurs de coca et les membres de nombreux cartels considèrent leurs actions comme une forme de protestation contre une société qui les exclut.

7.2 TYPES ET VOLUMES DE DROGUES CONSOMMÉES DANS LES AMÉRIQUES

Comme il a été indiqué précédemment, selon le Rapport annuel 2011 de l'ONUDC, en 2010, environ 230 millions de personnes dans le monde entier (estimation comprise entre 153 et 300 millions) ont déclaré avoir consommé une drogue illicite au cours de l'année précédente. Comme il a été également indiqué, cela représente approximativement 5 % (soit entre 3,4 et 6,6 %) de la population mondiale de 15 à 64 ans.

Marijuana

La marijuana est la drogue illicite la plus consommée dans le monde. D'après les estimations, entre 119 et 224 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans ont consommé de la marijuana au moins une fois au cours des douze derniers mois, ce qui représente entre 2,6 et 5 % de cette catégorie de la population. Cela signifie que les consommateurs de marijuana peuvent représenter entre 75 et 80 % des consommateurs de drogues contrôlées au niveau mondial.

La région des Amériques concentre 24 % du nombre total des consommateurs de marijuana dans le monde. Sur le nombre total des consommateurs de marijuana du Continent, 81 % se situent en Amérique du Nord. Dans les pays des Amériques, 6,6 % de la population âgée de 15 à 64 ans ont consommé de la marijuana au cours des douze derniers mois. La consommation de marijuana dans le

Continent est pratiquement identique à celle de l'Europe et dépasse largement la moyenne mondiale. Les moyennes calculées cachent une importante variation entre les pays. Dans certains pays d'Amérique, la prévalence de la consommation de drogue au cours des douze derniers mois est inférieure à 1% de la population âgée de 15 à 64 ans, tandis que dans d'autres elle dépasse 14%[3].

La consommation de marijuana en Amérique du Nord touche en moyenne 10,8 % de la population, des différences très marquées ayant été observées entre les États-Unis et le Canada (près de 14% dans les deux pays) par rapport au Mexique (1%). En Amérique centrale, elle représente un pourcentage moyen de 2,4% de la population, ce qui est très similaire au pourcentage moyen observé en Amérique du Sud. Il n'existe pas de données de comparaison pour la région des Caraïbes.

Tout indique que la majorité des consommateurs de marijuana commencent très jeunes et ce phénomène tend à se répéter, en particulier dans le cas du tabac. Le rapport sur l'usage de la drogue dans les Amériques 2011 (disponible en anglais et en espagnol seulement) a évalué 33 pays du Continent. La prévalence de la consommation de marijuana chez les enfants en âge scolaire au moins une fois dans leur vie est supérieure à 30 % dans 9 de ces pays. Dans 12 pays, plus de 10 % des élèves ayant moins de 14 ans avaient consommé de la marijuana au moins une fois, alors que dans 11 pays, la consommation chez les adolescents de 17 ans a dépassé 30 %. Dans les pays qui enregistrent les taux de consommation les plus élevés, l'écart entre les hommes et les femmes est infime. L'écart observé entre les jeunes et les adultes en matière de consommation suggère que, parmi les jeunes qui commencent à consommer de la marijuana au plus tard à l'adolescence, une faible proportion seulement continue à en consommer à l'âge adulte.

La consommation de marijuana a augmenté chez les élèves du secondaire dans la plupart des pays du Continent. Seule exception : le Canada, qui a enregistré, entre 2010 et 2011, une diminution de la prévalence de la consommation de cannabis au cours de l'année précédente chez les élèves de la cinquième à la terminale[4]. De 27%, elle est passée à 21%.

Cocaïne

Selon l'ONUDC, entre 0,3 et 0,4% des personnes âgées de 15 à 64 ans, de par le monde, ont déclaré avoir consommé de la cocaïne au moins une fois au cours des douze derniers mois. Le nombre total de consommateurs dans les Amériques se situe entre 7 et 7,4 millions de personnes, ce qui met en évidence une prévalence de 1,2%, pourcentage équivalent à celui observé en Europe. Environ 45% des consommateurs de cocaïne dans le monde se trouvent dans les Amériques. Dans certains pays de notre région, la prévalence de la consommation de cocaïne est inférieure à 0,1% de la population, alors que dans d'autres, elle dépasse 2%.

Le pourcentage de consommateurs peut également varier de manière considérable à l'intérieur des pays. À titre d'exemple, les études réalisées sur la population générale en Colombie[5], au Chili[6] et en Argentine[7] montrent que la prévalence de la consommation de cocaïne dans les départements, régions et provinces de ces trois pays varie de 0,1 à 2%. Une tendance similaire a été observée en comparant les différents États des États-Unis[8].

3 Organisation des États Américains : Informe del Uso de Drogas en las Américas (en espagnol et en anglais seulement). 2011.

4 Canadian Alcohol and Drug Use Monitoring Survey (CADUMS) 2011.

5 Observatoire colombien des drogues : http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/ Estudio%20Sustancias%20Psicoactivas%20en%20Escolares%202011.pdf.

6 Gouvernement du Chili, ministère de l'Intérieur: http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2012/02/2010_noveno_estudio_nacional.pdf.

7 Observatoire argentin des drogues : http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Estudio_Nacional_sobre_consumo_en_poblacion_general- Argentina2010.pdf.

8 Substances Abuse and Mental Health Services Administration: http://www.samhsa.gov/ data/NSDUH/2k10State/NSDUHsae2010/NSDUHsaeAppB2010. html

Comme il a été constaté dans le cas de la marijuana, il est également possible de rencontrer des consommateurs de cocaïne chez les élèves de 13 à 17 ans. Dans divers pays du Continent, on estime qu'au moins 2 % de ce segment de la population a consommé de la cocaïne au cours des douze derniers mois[9]. De plus, parmi les pays qui disposent de données sur les tendances en matière de consommation de cocaïne chez ces jeunes, on peut observer que la prévalence a augmenté entre 2005 et 2011 dans le Cône Sud, à savoir l'Argentine, le Chili et l'Uruguay. En comparaison, la prévalence de la consommation de cocaïne aux États-Unis a diminué chez les élèves de l'enseignement secondaire sur la même période[10].

Cocaïne fumable

Ces dix dernières années, la consommation de pâte-base de cocaïne (PBC), qui auparavant se limitait principalement aux pays de la région andine, s'est étendue à des pays comme l'Argentine, le Chili et l'Uruguay[11], malgré sa faible prévalence par rapport à d'autres drogues illicites. L'usage de cocaïne-base est moins répandu en Amérique centrale et en Amérique du Nord où on la trouve plus fréquemment sous forme de crack. Il est important de souligner également la présence croissante de différentes formes de cocaïne fumable au Brésil.

Héroïne

Les États-Unis et le Canada concentrent la plus forte consommation d'héroïne dans les Amériques. Au vu du nombre de demandes de traitement de la dépendance à l'héroïne, le Mexique et la Colombie ont enregistré une augmentation de la consommation de cette drogue au niveau national. En République dominicaine, le rapatriement de consommateurs de drogues contribuerait actuellement à accroître les flux d'héroïne, ainsi que la consommation nationale. Selon des informations récentes, les deux tiers des consommateurs d'héroïne de ce pays des Caraïbes ont été expulsés par les États-Unis où ils ont consommé cette drogue pour la première fois[12].

Stimulants de type amphétamine (STA)

À l'échelle mondiale, les stimulants de type amphétamine constituent le groupe des drogues les plus consommées après la marijuana. Selon les estimations, entre 14 et 53 millions de personnes consomment des amphétamines et entre 10 et 28 millions des substances de type ecstasy. Dans les Amériques, l'usage de ces drogues varie considérablement, le Canada et les États-Unis enregistrant les taux de consommation de STA les plus élevés. Cependant, une consommation importante de substances de type ecstasy a également été constatée chez les jeunes de nombreux autres pays du Continent.

Inhalants

D'après le rapport sur l'usage de la drogue réalisé par la CICAD (2011), les inhalants figurent parmi les substances utilisées par les élèves de l'enseignement secondaire dans le Continent, parallèlement à l'alcool, le tabac, la marijuana et les produits pharmaceutiques. Dans plusieurs pays, ils constituent la drogue la plus consommée. Toujours selon le rapport de 2011, le Brésil enregistre la plus forte prévalence de la consommation d'inhalants (14,4 %)[13], suivi de la Jamaïque (13,9 %), de Trinité-et-Tobago (13,3 %) et de la Guyane (10,4 %). Quant aux États-Unis (6 %) et au Mexi-

9 Organisation des États Américains : Informe del Uso de Drogas en las Américas (en espagnol et en anglais seulement). 2011.

10 Organisation des États Américains : Informe del Uso de Drogas en las Américas (en espagnol et en anglais seulement). 2011.

11 Organisation des États Américains / Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues. Rapport continental, Évaluation des progrès réalisés dans la lutte contre les drogues, cinquième cycle d'évaluation. Washington DC, 2011.

12 Étude de la CICAD et du Conseil national de lutte contre la drogue de la République dominicaine, 2013

13 D'après des études réalisées postérieurement au Brésil, la consommation d'inhalants chez les élèves de l'enseignement secondaire aurait diminué et serait aujourd'hui de 5,2 %. Les inhalants restent, cependant, la substance la plus fréquemment consommée après l'alcool et le tabac.

que (5 %), ils présentent une prévalence significative quoique moindre.

Médicaments

En ce qui concerne l'abus de médicaments potentiellement addictifs, la situation en Amérique du Nord n'est pas la même qu'en Amérique latine et que dans les Caraïbes. Aux États-Unis et au Canada, les dérivés opioïdes (employés principalement comme analgésiques), les tranquillisants et les sédatifs (en particulier, les benzodiazépines), ainsi que les stimulants (comme le méthylphénidate ou la dextroamphétamine) sont les médicaments les plus consommés de manière abusive. D'après des données de l'Administration américaine de l'abus de substances et des services de santé mentale[14], en 2011, 2,4% de la population âgée de plus de 12 ans avaient utilisé, sans justification médicale, des médicaments psychothérapeutiques délivrés sur ordonnance au cours de l'année précédente et 13,3% en avaient consommé au moins une fois dans leur vie. Parmi ces médicaments, les narcotiques ont enregistré la plus forte proportion d'abus (4,3%) avec une tendance à la hausse en matière d'abus et de dépendance à leurs composants (en particulier, les dérivés opioïdes). Depuis 2009, seul le cannabis dépasse leur fréquence de consommation[15]. La consommation de stimulants a été associée aux activités estudiantines et il est très probable qu'elle concerne principalement les étudiants à temps plein de l'enseignement supérieur.

En revanche, l'abus de médicaments est un phénomène très limité au Mexique: selon l'enquête nationale sur les dépendances réalisée en 2011, 0,4% de la population âgée de 12 à 65 ans a déclaré avoir consommé des médicaments à des fins non médicales au cours de l'année précédente. Les tranquillisants sont les principaux médicaments utilisés sans ordonnance (0,3% de la population) et 0,2% de la population âgée de 12 à 65 ans a indiqué avoir consommé au moins une fois des narcotiques sans prescription médicale. Dans de nombreux pays d'Amérique centrale et du Sud, la consommation de dérivés opioïdes est plus fréquente que la consommation d'héroïne. Les taux de consommation sans ordonnance au cours des douze derniers mois chez la population générale adolescente et adulte dans les pays où cette information existe varient entre 2,8% au Costa Rica et 0,03% en République dominicaine. Quant à la consommation de benzodiazépines, elle s'élève à 6,1% au Chili et à 0,15% au Mexique. Les écarts observés entre les taux de consommation sont liés à la disponibilité des médicaments destinés aux malades.

7.3 TRAITEMENT ET PRÉVENTION

Les soins fournis à la population touchée par les problèmes liés à la consommation de substances psychoactives dans le Continent sont segmentés et fragmentés. L'offre pour le traitement de la dépendance aux drogues s'est développée essentiellement en marge du secteur public, sous la forme d'un réseau de soins peu adapté, composé principalement d'établissements ou d'unités non intégrées, et géré par des particuliers ou des organisations de type communautaire, où les associations à caractère religieux jouent un rôle considérable.

L'offre publique de services est, pour sa part, majoritairement représentée par le réseau de soins de santé mentale et en partage le manque de ressources, ainsi que les caractéristiques qui prédominent dans le Continent en matière d' « asile ». Les possibles violations des droits humains des usagers de ces services constituent une autre source de préoccupation.

14 Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings, NSDUH Series H-44, HHS Publication No. (SMA) 12-4713. Rockville, MD: Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2012.

15 Rapport 2011 de l'Organe international de contrôle des stupéfiants. New York: ONU 2012. Substance Abuse and Mental Health Services Administration. Results from the 2008 National Survey on Drug Use and Health: National Findings. Office of Applied Studies; Rockville, MD:2009. NSDUH Series H-36, HHS Publication No. SMA 09-4434.

La stratégie sur la consommation des substances psychoactives et la santé publique, élaborée par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) met en évidence les aspects suivants:

- Des obstacles importants ont été observés en matière de prestation de services et, dans de nombreux cas, les individus qui souffrent d'un quelconque trouble lié à la consommation de drogues ont du mal à obtenir des soins médicaux généraux et à accéder aux services, quand ils ne se les voient pas tout bonnement refusés.

- Les individus touchés par des problèmes liés à la consommation de drogues peuvent être soumis à un traitement involontaire, sans aucune procédure de garantie.

- Dans certains pays du Continent, l'offre de traitement est uniquement disponible dans les zones reculées ou des asiles, parfois durant de longues périodes, sans qu'aucune évaluation ne soit effectuée sur l'évolution de l'état de santé du patient.

- Certains services peuvent être proposés loin du lieu de résidence habituel de la personne et, dans certains cas, l'accès des visiteurs et la participation de la famille sont refusés.

- Il arrive fréquemment que la prestation de services s'effectue sans la supervision médicale nécessaire et que les normes minimales en matière de soins ou de suivi et d'évaluation qui en garantissent le respect soient inexistantes.

- Le patient ou sa famille doit fréquemment payer en espèces le coût du traitement, ce qui le rend inabordable pour la majorité des personnes qui en ont besoin.

- Les sans abri et autres groupes marginalisés peuvent ne pas avoir le droit de bénéficier de ces services ou d'y accéder.

- La prévalence de la stigmatisation liée à la consommation de drogues empêche les individus de chercher un traitement et une assistance et les incite à recourir à des services de mauvaise qualité, inefficaces ou fournis dans des conditions qui violent leurs droits humains fondamentaux.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a publié, pour sa part, un rapport sur les ressources destinées à la prévention et au traitement des troubles dus à l'usage de drogues, intitulé « Atlas sur la toxicomanie », qui comprend une analyse régionale basée sur un questionnaire auquel ont répondu 21 pays du Continent. Selon ce rapport, le nombre de professionnels et de services de santé spécialisés dans ce domaine est limité dans la plupart des pays de notre région. Bien que diverses initiatives de formation et d'actualisation des connaissances soient en cours afin de développer les compétences nécessaires aux nouvelles fonctions et responsabilités des équipes de santé, elles se caractérisent fréquemment par un manque ou une absence de coordination.

Concernant les programmes de prévention, certains pays ont déclaré avoir réalisé des évaluations dans ce domaine ou être en train de le faire. Cependant, ces évaluations se concentrent généralement davantage sur le processus et la mise en œuvre de l'intervention que sur ses retombées. Pour ce qui est des programmes en vigueur, la moitié des pays du Continent mènent des actions préventives diffusées par le biais des médias audiovisuels. Aucune donnée n'a été fournie sur les résultats de la mise en œuvre de ces programmes. Il est important de noter qu'il existe des programmes communautaires dans la moitié des pays américains et que 73 % d'entre eux ont déclaré avoir lancé des actions préventives dans les écoles. Enfin, 53 % des pays de notre région disposent de programmes de prévention destinés aux groupes vulnérables.

En analysant la situation par sous-régions, on constate que les programmes de prévention dans les pays d'Amérique du Nord sont diffusés dans les médias audiovisuels. Des actions préventives, ainsi

que des programmes familiaux, communautaires et destinés aux groupes vulnérables, sont également réalisés dans les établissements scolaires. La plupart des pays d'Amérique centrale diffusent des messages préventifs par le biais des médias audiovisuels. Près de la moitié de ces pays mettent en œuvre des programmes de prévention en milieu communautaire et certains disposent de programmes axés sur les groupes vulnérables. De plus, une majorité de pays mène des actions préventives dans les milieux scolaire et familial.

En Amérique du Sud, la plupart des pays diffusent également des messages dans les médias audiovisuels. Tous les pays réalisent des interventions préventives dans les établissements scolaires. Deux tiers des pays de cette sous-région disposent de programmes communautaires. Près de la moitié des pays disposent également de programmes familiaux de prévention et la plupart ont instauré un programme ou une activité de prévention à l'attention des groupes vulnérables. Concernant les Caraïbes, il n'a pas été possible de vérifier l'existence de programmes de prévention par des moyens audiovisuels dans la moitié des pays. Les autres pays caribéens ont déclaré avoir mis en œuvre ce type de programmes.

Au début des années 90, l'OPS et la CICAD ont joint leurs efforts afin de commencer à promouvoir la régularisation du traitement de la toxicomanie dans les États membres de l'OEA, grâce à l'adoption de normes minimales en matière de soins. Cette initiative a largement contribué à inscrire cette question à l'agenda public et a souligné la responsabilité des gouvernements dans la régulation des services de traitement des dépendances fournis par les prestataires de soins des secteurs public et privé.

Le Mécanisme d'évaluation multilatérale (MEM) de l'OEA a indiqué lors du cinquième Cycle d'évaluation que deux tiers des pays disposent de règles officielles visant à réguler le fonctionnement des services de traitement des dépendances, ainsi que des registres de ces centres. Bien que cet aspect n'ait pas évolué par rapport aux cycles précédents, il a été observé que certains pays ont intensifié leurs efforts de mise en œuvre. Ces efforts sont coordonnés dans la plupart des pays par les ministères de la santé qui sont chargés de s'assurer de la diffusion et de la surveillance des normes, ainsi que de leur respect. D'après les informations disponibles, certains pays mènent également de manière suivie des activités de formation des ressources humaines. Cependant, il est impossible de déterminer, à partir de ces informations, si les activités entreprises se traduisent par une amélioration de la qualité et de l'efficacité du traitement.

Dans le Continent, la prestation de nombreux services est assurée par des organisations de la société civile qui ne disposent pas des fonds adéquats et des qualifications suffisantes. Récemment, divers pays tels que le Mexique, El Salvador et le Costa Rica, ainsi que des pays caribéens ont lancé des programmes pilote de formation et de certification destinés aux conseillers en matière de traitement. L'étendue générale, l'efficacité et l'incidence à long terme de ces programmes n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation.

Dans certains pays, il existe des programmes d'échange de seringues pour les consommateurs de drogues injectables, qui visent à réduire la transmission du VIH et de l'hépatite C. Dans la plupart de ces pays, cette action s'inscrit dans le cadre de modèles qui appliquent d'autres mesures préventives, telles que les unités mobiles de distribution de seringues et de matériel de stérilisation des aiguilles. Seul le Canada dispose d'un programme d'administration supervisée de drogues injectables et seuls le Canada et les États-Unis mettent en œuvre la distribution d'agonistes opioïdes (drogues de substitution, telles que la méthadone) dans le cadre des mesures préventives visant à diminuer la transmission de maladies infectieuses[16].

16 WHO, ATLAS on substance use (2010): Resources for the prevention and treatment of substance use disorders (en anglais seulement). (Genève : Organisation mondiale de la santé, OMS, 2010) ; Organisation des États Américains (OEA) / Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD). Rapport continental, cinquième Cycle d'évaluation : Évaluation des progrès réalisés dans la lutte contre les drogues (2011), Mécanisme

Aux États-Unis, au Canada et au Brésil, il existe des programmes qui fournissent aux consommateurs de crack le matériel d'inhalation (afin de réduire la transmission de maladies respiratoires), ainsi que des préservatifs et des brochures d'information sur les risques liés à la consommation de cette drogue et sur les comportements sexuels à risque[17]. D'après des études, cette initiative permet d'accroître la disponibilité et l'usage de matériel d'inhalation stérilisé et de diminuer la fréquence de certaines pratiques à risque. Cependant, on ne connaît pas encore son incidence sur la transmission des maladies infectieuses.[18]

7.4 RIPOSTE DE L'ÉTAT, DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET CONSÉQUENCES

Seuls 18 des 33 pays du Continent américain qui ont fait l'objet d'une évaluation par le Mécanisme d'évaluation multilatérale (MEM) de l'OEA ont communiqué des informations sur l'existence d'un plan ou d'une stratégie nationale anti-drogues. Les 15 pays restants ne disposent pas actuellement de plans en vigueur ou n'ont pas fourni d'informations.

Selon le dernier rapport du MEM, sur les 31 États membres de ce Mécanisme qui déclarent disposer d'une commission ou d'une autorité de lutte contre la drogue, 27 bénéficient d'un budget annuel attribué à cette fin. Cependant, les détails concernant les ressources destinées directement à la mise en œuvre et au fonctionnement n'ont pas été spécifiés. Les quatre pays restants mènent leurs programmes anti-drogues dans le cadre du budget d'autres organismes et entités.

En dépit de toutes les études disponibles sur les programmes de prévention et de traitement, l'insuffisance généralisée des informations concernant les approches les plus efficaces dans les pays du Continent demeure une question fondamentale qui n'a pas été résolue. Les pays n'ont, pour la plupart, pas évalué leurs politiques des drogues, tant au plan national que local. Sans ces informations, il est donc difficile de déterminer leur incidence. Concernant les systèmes d'information, 28 des 33 pays ayant fait l'objet d'une évaluation disposent d'observatoires ou de services centralisés qui sont chargés de recueillir, d'organiser, d'analyser et de diffuser les données sur les drogues. Parmi ces pays, 21 disposent d'un budget attribué à cette fin.

L'augmentation de la population carcérale due aux drogues illicites constitue un autre problème auquel doivent faire face de nombreux pays du Continent. La répression policière à l'égard des contrevenants aux lois anti-drogues a contribué à l'engorgement des systèmes judiciaires et pénitentiaires. Pour les contribuables, le nombre croissant de détenus se traduit par des impôts de plus en plus élevés, non seulement en raison des frais de subsistance, mais aussi de la perte de productivité que leur emprisonnement implique. Les dommages s'étendent aux familles et ont également des répercussions plus tard au cours de leur vie lorsque de nombreux détenus peuvent manquer de ressources pour subvenir à leurs besoins et demandent l'assistance du secteur public.

7.5 DROITS DE LA PERSONNE ET EXCLUSION SOCIALE

Dans certains cas, les efforts en matière de lutte contre les drogues ont été associés à des violations des droits de la personne et des libertés individuelles. Pour ce qui est des consommateurs, les problèmes liés à la sur-

d'évaluation multilatérale (MEM) ; Gouvernement du Chili, Alcohol Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol. (Santiago : CONACE, 2011). Burrows D. Evaluación del progreso del control de drogas. CICAD. SSM. Organisation des États Américains; 2009.

17 Rhodes T, Hedrigh D. Harm reduction: evidence, impacts and challenges. Luxembourg: EMCDDA; 2010.

18 Malchy LA, Bungay V, Johnson JL, Buxton J. "Do crack smoking practices change with the introduction of safer crack kits?" Canadian Journal Public Health 2011;102(3). Leonard L, DeRubeis E, Pelude L, Medd E, Birkett N, Seto J. "I inject less as I have easier access to pipes": injecting, and sharing of crack-smoking materials, decline as safer crack-smoking resources are distributed. Canadian Journal Public Health 2008 ; 19 (3) : 255-64.

population carcérale et au traitement obligatoire peuvent exercer des pressions indues sur les droits de la personne. Cette situation peut entraîner des abus non seulement à l'endroit des délinquants, mais aussi de nombreux innocents soupçonnés par la police et les autorités judiciaires.

En raison de la pénalisation et de la stigmatisation de la consommation des drogues, les populations les plus vulnérables se voient interdire l'accès aux informations pertinentes, aux services de santé publique et, généralement, aux programmes de prévention et de traitement. Au lieu de favoriser la transparence en matière de toxicomanie et, par là, une approche opportune visant à éviter une plus grande détérioration personnelle, familiale et communautaire, l'interdiction ne fait qu'occulter la réalité de ce phénomène à la communauté et aux prestataires de services appropriés. La consommation de drogues peut donc être considérée à la fois comme une conséquence et une cause de l'exclusion sociale. En effet, elle peut provoquer une détérioration considérable des conditions de vie. Par ailleurs, les processus de marginalisation sociale peuvent constituer un élément déterminant pour la consommation problématique de drogues.

Dans le cadre de ces processus d'exclusion, les stéréotypes sociaux tendent à représenter le toxicomane comme une sorte d'« handicapé » ou de « désaxé » social, que l'on associe généralement à la délinquance, la violence, l'insécurité et la menace pour la société. C'est pourquoi il est exclu des espaces de la vie quotidienne, socio-affectifs et d'intégration sociale, voire, dans de nombreux cas, des programmes de traitement de la dépendance aux drogues.

Cette exclusion entrave les perspectives de résilience et de réintégration sociale. La stigmatisation du toxicomane ou de tout individu ayant un casier judiciaire pour consommation ou trafic de drogues a une incidence négative sur les possibilités d'accès à un emploi légal et permanent, ainsi qu'aux différents services sociaux et avantages publics. Face à une société réfractaire qui n'hésite pas à leur fermer les portes de l'inclusion sociale, ces personnes sont souvent victimes de discrimination en dépit de leur volonté de se réhabiliter. C'est pourquoi le pourcentage de rechutes et de récidives progresse de manière importante, ce qui limite considérablement les chances de surmonter les problèmes liés à la dépendance et restreint l'efficacité des investissements, quoique minimes, réalisés dans le domaine du traitement de la toxicomanie.

DROGUES, DÉLIT ET VIOLENCE

08

8. DROGUES, DÉLIT ET VIOLENCE

Hormis la dépénalisation de la consommation de certaines drogues dans quelques pays et l'adoption récente de lois autorisant et réglementant leur production, leur vente et leur consommation dans certaines juridictions, toute activité liée aux substances illicites et déclarées sous contrôle des conventions internationales est illégale et sanctionnée par la loi dans la majorité des cas. Le monde du «Problème des drogues» est, par conséquent, le monde du crime. La perpétration de délits, en particulier ceux liés à l'économie illégale des drogues (culture, production, distribution ou acheminement et vente) entraîne cependant d'autres délits, notamment un important phénomène de violence criminelle associé à la « protection » de ces activités délictueuses et aux querelles entre factions criminelles.

Cet univers de délit et de violence, indissociable du «Problème des drogues», en constitue probablement aujourd'hui la face la plus visible et provoque incontestablement d'importants ravages chez les femmes et les hommes du Continent, ainsi qu'au sein des institutions chargées de les protéger et de leur garantir bien-être et prospérité.

8.1 ACHEMINEMENT DES DROGUES ET VIOLENCE: OMNIPRÉSENCE DU CRIME TRANSNATIONAL ORGANISÉ

Concernant le « Problème des drogues », l'acheminement est l'activité qui produit le plus grand nombre de délits et d'actes de violence, ainsi que les plus importants problèmes et enjeux en matière de sécurité publique dans les pays de transit. Presque toutes les informations transmises quotidiennement par les médias rendant compte de massacres, de meurtres commis par des tueurs à gages, ainsi que de séquestrations accompagnées de tortures et d'assassinats mettent en scène, de manière réelle ou supposée, des organisations impliquées dans l'acheminement de drogues dans ces pays.

Cependant, tout indique que c'est la demande dans les principaux pays consommateurs – parmi lesquels figurent les pays européens – où les taux de violence sont plus bas que dans les pays de transit qui alimente précisément la montée de la violence dans le reste de la chaîne. Il est impossible de comprendre les événements qui se déroulent au Mexique, en Amérique centrale, dans les pays de la région andine et dans les Caraïbes sans tenir compte de ce lien de cause à effet. Concernant la Colombie, on estime qu'une aug-

mentation de 10% de la valeur de la cocaïne sur le marché international entraîne une augmentation de 1,2 à 2% du taux d'homicides[1].

Quelle est l'ampleur de cette violence ? Il est très difficile de l'évaluer. L'absence d'informations à ce sujet est notoire. Cependant, il est possible de s'appuyer sur des informations fournies par le gouvernement mexicain dans son communiqué de presse 074/2012 du 27 mars 2012, selon lequel les Secrétaires d'État à la défense nationale et à la marine avaient déclaré à leurs homologues canadiens et américains, lors d'une réunion tenue le même jour dans l'Ontario, que quelque 150 000 homicides étaient probablement dus à des violences entre organisations criminelles dans le Continent. Cette estimation coïncide de manière inquiétante avec le nombre total d'homicides volontaires enregistré par l'Observatoire de la sécurité citoyenne de l'OEA sur la base des informations officielles que lui fournissent les États eux-mêmes et qui s'élève à 144 733.

Une telle coïncidence peut s'expliquer uniquement de deux manières : soit les informations fournies par les États sont incomplètes, soit l'estimation des autorités mexicaines inclut, outre les homicides involontaires, d'autres types d'homicides comme les décès de délinquants survenus lors d'affrontements avec les forces de l'ordre et de victimes collatérales suite à des échanges de tirs. La similitude entre les deux chiffres permet, cependant, d'avancer l'hypothèse selon laquelle un nombre significatif d'homicides volontaires dans notre région est associé aux activités du crime organisé qui, à leur tour, sont liées à l'économie illégale des drogues, et plus particulièrement à leur acheminement depuis les principaux pays producteurs jusqu'aux principaux pays consommateurs, mais pas exclusivement[2].

Ces activités ont favorisé l'émergence et le renforcement de gigantesques réseaux criminels transnationaux[3], qui ont fini par étendre leurs activités à d'autres domaines délictueux. Ce phénomène a pris une telle ampleur qu'on en vient à penser que même la disparition de l'économie illégale de drogues ne parviendrait pas à mettre fin à leurs actes criminels.

Une caractéristique importante des structures criminelles les plus puissantes (en termes de ressources et d'influence) est qu'elles opèrent sur plusieurs fronts à la fois. C'est le cas des cartels au Mexique, des bandes émergentes en Colombie, des « commandos » au Brésil et des gangs (« maras ») en Amérique centrale. Il s'agit de structures qui entretiennent divers liens avec le marché des drogues mais qui n'en dépendent pas exclusivement. Le trafic illégal d'armes, la contrebande, la contrefaçon et le piratage de produits, la traite de personnes, le trafic d'immigrés clandestins, le trafic d'organes, le trafic d'espèces animales en voie d'extinction, ainsi que le trafic de vestiges archéologiques ne sont que quelques exemples parmi les activités illicites auxquelles ces organisations se livrent au niveau transnational. Au plan interne ou national, outre la production et la vente de drogues contrôlées, les activités du crime organisé sont principalement axées sur la vente illégale d'armes, la vente de produits piratés et issus de la contrebande, le contrôle et l'exploitation de la prostitution, le vol et la vente de produits volés, l'exploitation minière illégale, la séquestration ainsi que l'extorsion, notamment la victimisation des immigrés.

1 Mejía, D. and Restrepo, P., "Do Illegal Markets Breed Violence? Evidence for Colombia"; 2011.

2 Selon l'Étude mondiale sur les homicides publiée en 2011 par l'ONUDC, 25 % des homicides dans les Amériques sont liés au crime organisé et aux activités délictueuses des gangs. Dans les pays européens et asiatiques pour lesquels les données sont disponibles, ce pourcentage ne dépasse pas 5 %. Par ailleurs, selon une estimation de la fondation « Grupo de Apoyo Mutuo » (GAM) du Guatemala, 45 % des homicides volontaires commis dans ce pays sont dus au trafic de drogues. Si l'on prend en considération le fait que l'estimation de l'ONUDC englobe tous les pays de la région, c'est-à-dire aussi bien les pays de transit que les pays de destination, on peut supposer qu'un pourcentage ajusté à la réalité dans ce domaine doit se rapprocher de l'estimation fournie par le Guatemala et en aucun cas être inférieur à l'estimation de l'ONUDC.

3 Le renforcement, et non l'émergence, s'applique à la majorité des cartels mexicains et colombiens qui sont issus de l'évolution d'organisations plus petites se consacrant à d'autres délits, de préférence la contrebande, dont l'acheminement ou la distribution de drogues en constitue, d'une certaine manière, une variante.

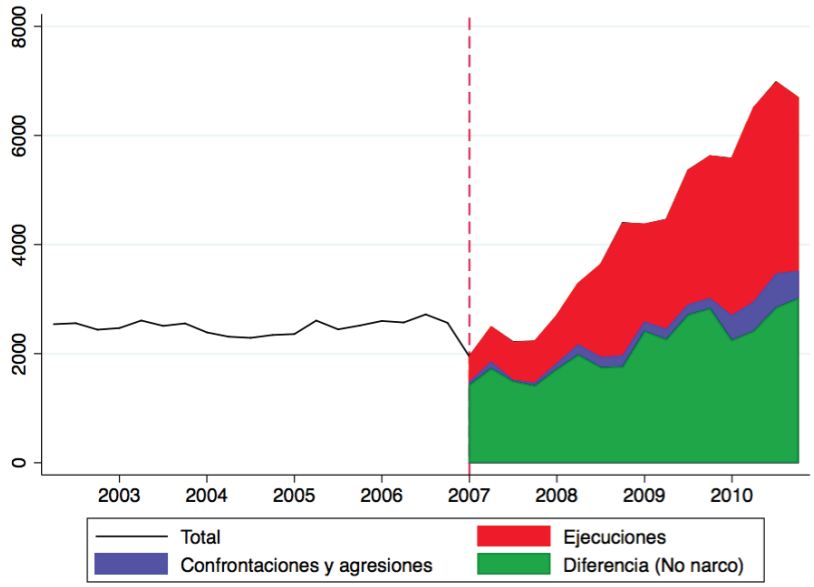
TRAFIC D'ARMES, VIOLENCE ET TRAFIC DE DROGUES

Le trafic illégal d'armes est devenu l'une des questions les plus préoccupantes pour la sécurité citoyenne dans la région. Les actes de violence mortelle commis avec des armes à feu en Amérique latine et dans les Caraïbes dépassent largement la moyenne mondiale qui s'élève à 42% du total des homicides. Selon le rapport de l'OEA sur la sécurité citoyenne rendu public en 2012, le pourcentage d'homicides commis avec des armes à feu atteint 68% dans les Caraïbes, 78% en Amérique centrale, 55% en Amérique du Nord et 83% en Amérique du Sud.

Cette situation est directement liée aux activités du crime organisé et, dans ce cadre, au marché des drogues contrôlées, tant et si bien que la Commission des stupéfiants de l'ONUDC a émis une résolution (« Liens entre le trafic illicite de drogues et le trafic illicite d'armes à feu », Résolution 51/11) dans laquelle elle exprime son inquiétude face à la connexion croissante entre ce marché et les réseaux de commerce illégal d'armes qui, dans certains cas, a permis aux organisations criminelles de disposer d'une puissance de feu équivalente ou supérieure à celle des autorités nationales.

Adoptée au cours de la Vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA en 1997, la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (CIFTA), s'est avérée un instrument adéquat pour lutter contre le trafic d'armes dans la région. Elle a été signée par tous les États membres actifs de l'Organisation, bien qu'elle n'ait pas encore été ratifiée par trois d'entre eux.

Graphique 3
Mexique : Nombre total d'homicides et nombre d'homicides dus au trafic de drogues, 2003-2010



Source : Robles et.al. (2013), page 9.

En ce qui concerne le Mexique, une étude a classé les homicides commis sur la période 2003-2010 selon deux catégories : les homicides liés au crime organisé et les homicides volontaires non liés au crime organisé. Les résultats de cette étude sont illustrés dans le graphique 3, qui montre que la violence due au « Problème des drogues » représente une large part des homicides et que son augmentation est plus importante que la violence non liée au crime organisé[4].

4 Robles, Gustavo, Calderón, Gabriela y Magaloni, Beatriz. "Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México." Standford University. 2013. Document élaboré en vue de l'atelier organisé par la Banque interaméricaine de développement (BID) sur les coûts du crime et de la violence en Amérique latine et dans les Caraïbes.

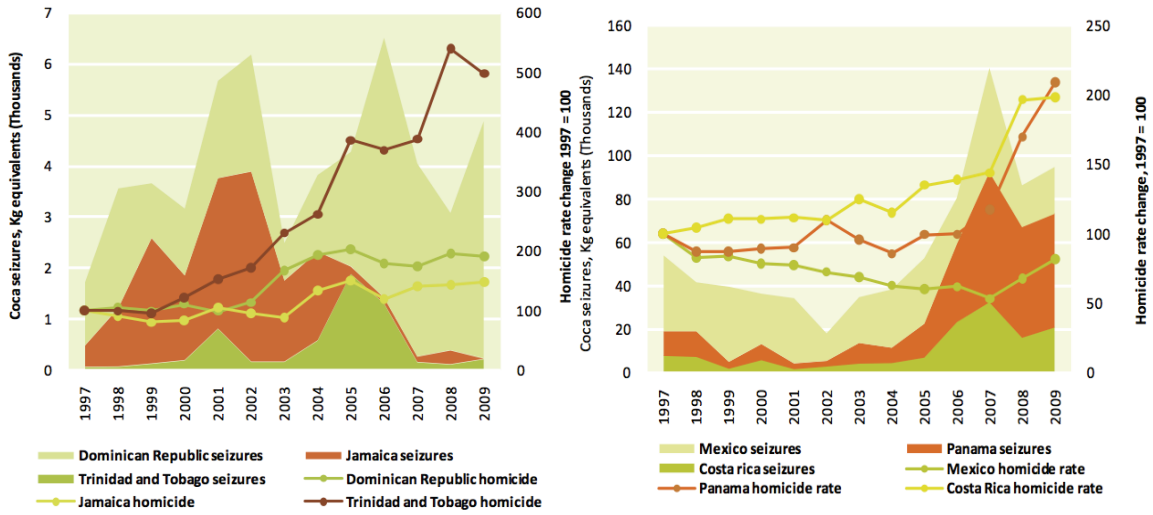
Cette situation ne concerne pas seulement le Mexique. En effet, la majorité des pays du Continent qui enregistrent des taux élevés d'homicides sont considérablement touchés par l'acheminement de drogues à travers leur territoire. Outre le Mexique, c'est le cas de la Colombie, du Venezuela, des pays du Triangle nord (El Salvador, Guatemala et Honduras) et de la Triple frontière (Argentine, Brésil et Paraguay).

Certains faits récents pourraient remettre en question le lien direct entre les deux phénomènes. Au Salvador, suite à la trêve entre les gangs (« maras »), le nombre d'homicides a notablement baissé en 2012, ce qui n'est pas lié à l'acheminement de drogues. Au Venezuela, l'acheminement de drogues pourrait expliquer une part importante des homicides. Cependant, les études n'établissent aucun lien notable entre le transport de drogues et le taux élevé d'homicides enregistrés à Caracas. Au Honduras, le pays le plus frappé par la violence, la multiplicité des acteurs légaux et non légaux qui contribuent à générer et à reproduire des schémas de violence ne permet pas d'établir une cause unique pouvant expliquer les taux élevés d'homicide.

Les cas précédents indiquent, néanmoins, que les phénomènes de forte criminalité ne sont pas tous liés à la drogue. Pourtant, dans les pays qui enregistrent une augmentation du nombre de saisies de drogues, ce qui suppose une augmentation dans les mêmes proportions de la quantité de drogue acheminée, on tend à observer des augmentations parallèles du taux d'homicides (voir le graphique 4).

Il convient également de noter que le nombre de saisies a diminué dans certains pays des Caraïbes sans que cette baisse ne se répercute pour autant sur les taux d'homicides. Ce constat ne nie pas nécessairement l'existence d'un lien direct entre les deux phénomènes, mais il laisse supposer que la prévalence criminelle et l'accumulation de violence liée à l'acheminement de drogues entraînent une inertie qui ne cesse d'encourager les homicides et les crimes en dépit de changements des itinéraires ou des marchés.

Graphique 4
Saisies de cocaïne et taux d'homicides dans un nombre sélectionné de pays des Caraïbes (à gauche), au Mexique et en Amérique centrale



Source : ONUDC, 2011 Global Study on Homicide (Étude mondiale sur les homicides 2011), pages 52 et 54.

Il faut préciser que l'acheminement de stupéfiants et de substances chimiques, ainsi que l'économie des drogues en général, ne sont pas toujours liés à des taux élevés de violence. À travers tout le Continent, il existe des exemples de municipalités, villes et de quartiers où le trafic et la vente de drogues ne se traduisent pas forcément par des affrontements et des homicides. On constate même des cas où les organisations criminelles préfèrent réguler la violence de leur propre initiative afin de ne pas attirer l'attention des autorités.

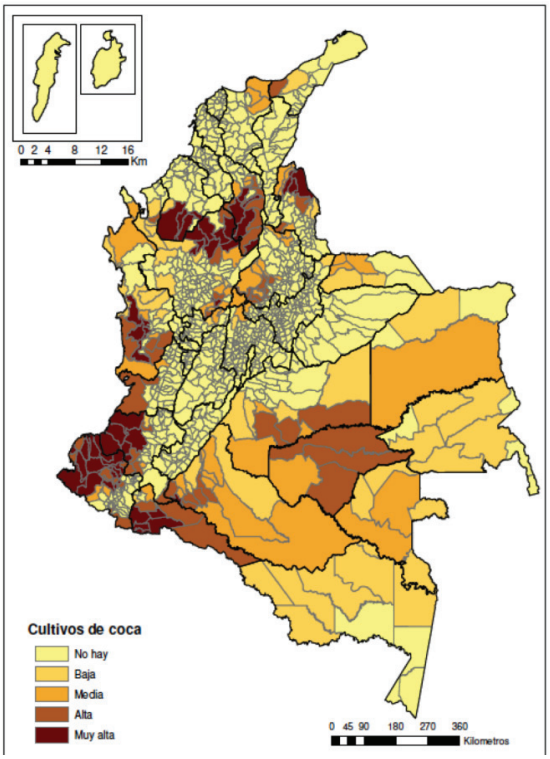
8.2 VIOLENCE LIÉE À LA CULTURE, LA PRODUCTION ET LA VENTE DE DROGUES

Comme il a été mentionné précédemment dans ce rapport, les communautés au sein desquelles la culture de la coca est une pratique traditionnelle ont eu tendance à subir la présence de groupes armés opérant en marge de la loi et exploitant les terres ainsi que les habitants. C'est le cas du Sentier lumineux au Pérou. L'association entre les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et la culture de la coca dans diverses régions de ce pays paraît avoir une importance plus marquée. En effet, le rôle de cette organisation semble être passé de la protection des cultures à celle de cultivateurs directs, voire de producteurs.

La violence directement associée à la production de drogues et de substances chimiques semble être plus importante que celle liée aux activités de culture. D'après une étude récente, les activités de production de drogues sont à l'origine de 4 600 à 7 000 décès chaque année en Colombie, ce qui représenterait, selon l'estimation la plus élevée, 40 % des 17 700 homicides signalés en 2010[5].

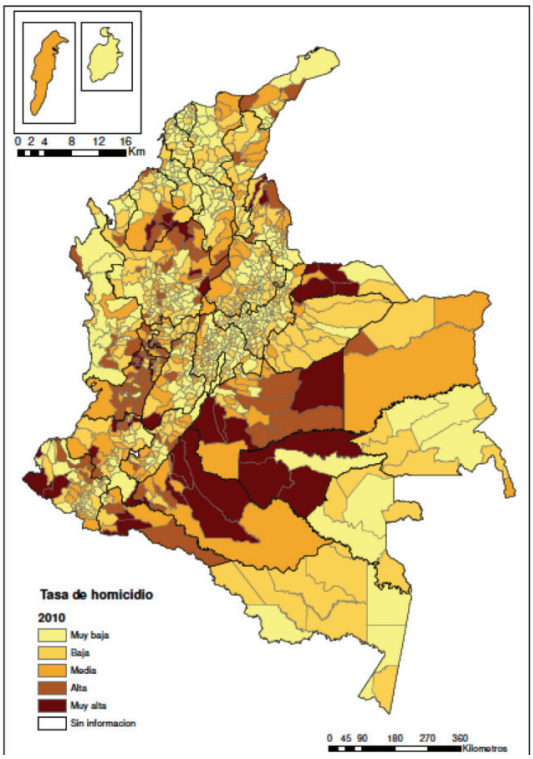
Homicides en Colombie

Intensidad de la producción de coca



Source : Sánchez et al. (2012), "Evolución geográfica del homicidio en Colombia"

Tasa de homicidio 2010



5 Mejia, D. y Restrepo P. The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia. Février 2010.

Il n'existe pas de données probantes similaires sur le lien entre la violence et la production d'autres types de drogues, en particulier les drogues de synthèse.

Le micro-trafic et la vente de drogues au détail ne sont généralement pas des facteurs très importants de violence ou, du moins, ne le sont pas par rapport à la violence due aux activités de distribution ou d'acheminement. Cependant, la concurrence entre les différents acteurs du micro-trafic sur les marchés locaux explique de manière récurrente la violence qui sévit dans des secteurs comme les favelas de Rio de Janeiro, certaines zones du Mexique et plusieurs centres urbains en Colombie et en Jamaïque. En outre, la participation croissante des gangs (« maras ») d'Amérique centrale à la vente de drogues au détail est évidente[6]. Néanmoins, l'insuffisance des informations ne permet pas d'obtenir des estimations sur l'ampleur de la violence due à la concurrence pour les marchés locaux. Dans les « points chauds » (« hotspots »), de multiples activités illégales (trafic d'armes, vente de biens volés, prostitution, piratage) se chevauchent géographiquement, ce qui ne permet pas d'affirmer avec certitude que la vente de drogues y est la principale cause de violence.

En ce qui concerne la violence liée au micro-trafic de drogues contrôlées, il convient de signaler que, d'une certaine manière, la vente au détail et la consommation abusive de drogues se regroupent au niveau territorial, créant ainsi un mode de ségrégation spatiale au sein duquel se multiplient des niches urbaines marquées par l'intensification de la violence, les activités illégales, la toxicomanie causant des dommages importants aux individus, ainsi que la déstructuration des familles et des communautés. C'est précisément dans les quartiers populaires les plus pauvres et les plus marginalisés des zones urbaines, où se concentrent un manque d'éducation, une forte violence structurelle, une omniprésence des réseaux émergents ou déjà consolidés d'activités illégales, ainsi qu'une sécurité publique moins visible, que l'économie illégale trouve un bouillon de culture propice à son développement et à un cercle vicieux de vulnérabilité, de violence, de déstructuration sociale et de micro-trafic.

8.3 CONSOMMATION DE DROGUES ET VIOLENCE

Le comportement qu'induit la consommation de substances illégales chez les personnes constitue un aspect important du lien entre délit, violence et drogues. Il a été démontré que l'usage de drogues tend à être élevé chez les individus qui ont commis des délits. À partir des données probantes disponibles sur le nombre de délits, ainsi que de l'examen des personnes incarcérées pour cette raison, on peut souligner que le taux de consommation de drogues parmi la population carcérale est beaucoup plus élevé que celui de la prévalence nationale[7]. D'après des études fondées sur des tests biologiques réalisés sur des détenus, le taux de consommation de drogues est très élevé et la probabilité de commettre un délit ou de récidiver est plus importante pour ceux qui se droguent. Néanmoins, le fait que ces individus consomment régulièrement des drogues ne prouve pas que les délits soient commis sous l'influence d'une drogue ou motivés par la nécessité d'en consommer.

Autrement dit, bien qu'il soit possible d'affirmer que la consommation de drogues tend à être élevée chez les individus ayant commis des délits, il est en revanche impossible d'en conclure que le nombre de délits commis est important chez les consommateurs de drogues. En effet, la vulnérabilité et l'exclusion sociale semblent être des facteurs plus déterminants dans le

6 Information obtenue au cours d'un atelier avec les autorités policières et de sécurité publique d'Amérique centrale, organisé dans le cadre de l'élaboration de ce rapport.

7 Il est impossible de connaître objectivement le nombre de consommateurs de drogues qui commettent des délits, sauf s'ils sont jugés ou purgent une peine pour cette raison. C'est pourquoi l'étude suivante se réfère exclusivement à cette catégorie d'individus.

comportement délictueux de ces derniers que leur rapport aux drogues. Comme le montre une étude réalisée par la CICAD et l'ONUDC sur la consommation de drogues au sein de la population privée de liberté et le lien entre délit et drogue, les individus incarcérés entretiennent un faible rapport avec le secteur de l'emploi formel et sont marqués par l'échec scolaire. Un fort pourcentage a indiqué avoir un parent ayant des antécédents criminels.

Le lien entre consommation de drogues et délits varie selon le type de drogues. Les drogues les plus dures ont une forte corrélation avec la commission de délits, mais il est rare que leur consommation aboutisse à la violence. Un débat ouvert a été lancé sur les effets que produisent certaines drogues et leur lien avec la violence. Si la marijuana semble réduire l'agressivité, la cocaïne peut, en revanche, la stimuler. Quant à la consommation d'héroïne, elle est davantage liée aux délits contre la propriété qu'à la violence de ceux qui en consomment. Selon les études réalisées, la violence psycho-pharmacologique n'est pas un phénomène fréquent et est davantage le fait de l'alcool que des drogues illicites. Cependant, les mécanismes inhibiteurs du comportement de l'individu sont affaiblis dans les deux cas, en particulier s'il est armé ou s'il se trouve dans un environnement propice au recours à la violence. L'état de dépendance aux drogues est un facteur important à prendre en compte.

Certaines études montrent qu'il existe une plus forte corrélation entre la commission de délits et l'usage de drogues lorsque la dépendance est intense et qu'en revanche, le nombre de délits baisse lorsque la dépendance est moindre, ce qui suggère qu'une riposte précoce à l'addiction peut contribuer à réduire le nombre de délits dus à l'usage de drogues.

La mortalité due à des comportements causés par la consommation de drogues est significative bien qu'elle représente une faible part du nombre total de décès violents dans la région. Les statistiques officielles disponibles fournissent uniquement des informations pour l'année 2004. Cette même année, l'Organisation panaméricaine de la Santé a indiqué que le comportement pathologique lié à la consommation de drogues avait provoqué 27 899 décès en Amérique latine et dans les Caraïbes, notamment les décès dus à des traumatismes (accidents de la route, principalement), des suicides ou des infections par le VIH suite à l'échange de seringues infectées chez les toxicomanes. Ce chiffre peut être comparé aux informations fournies par le rapport de l'OEA sur la sécurité citoyenne dans les Amériques, qui révèle que le nombre total de suicides s'est élevé à 28 432 cette même année en Amérique latine et dans les Caraïbes et celui des décès dus à des accidents de la route à 102 940 en 2009 pour l'Amérique latine uniquement (seules année et sous-région disponibles). Cela laisse à supposer que le nombre de décès liés au comportement pathologique des consommateurs de drogues a augmenté de manière marginale en raison de la hausse observée dans certains pays d'Amérique latine en matière de consommation de substances illicites. Cependant, il faut admettre que ces décès continueront de représenter une faible proportion du nombre total d'incidents violents ou mortels de même nature dans le Continent américain.

8.4 POURQUOI LE PROBLÈME DES DROGUES ENGENDRE-T-IL DIFFÉRENTES SITUATIONS DE VIOLENCE DANS NOS PAYS?

Toute activité visant à cultiver, produire, distribuer et vendre des drogues interdites par les conventions internationales est illégale et sa pratique un délit. Dans leur ensemble, cependant, il continue de s'agir d'une activité économique ou d'un « commerce », ce qui transforme les délinquants en un type particulier d'entrepreneurs. L'ensemble de leur « commerce » est

basé sur une activité illicite, ce qui explique qu'ils ne sont pas soumis aux obligations habituelles de tout entrepreneur : ils ne sont pas tenus de soumettre la qualité de leurs produits au contrôle d'une quelconque autorité, ne paient pas d'impôts, conquièrent des parts de marché par la violence et imposent leurs prix de la même manière. Ces conditions leur permettent de s'affranchir de tout lien de subordination autre que celui de l'argent. Ils ne se sentent pas obligés de conserver le prestige d'une marque, de promouvoir leur produit au plan social et de respecter leurs clientèles. Leur seul objectif et leur seule motivation sont le gain à tout prix. L'appât du gain motive leurs décisions et leurs actions et devrait, donc, expliquer la nécessité de recourir à la violence et à la brutalité criminelle tout au long de la chaîne de valeur que crée l'économie illégale des drogues.

Cependant, il n'en est pas ainsi. Comme il a été démontré dans le Chapitre 6 de ce rapport, la phase de vente dans l'économie illégale de drogues est celle qui produit le plus de valeur et donc, vraisemblablement, le plus grand volume de gains. Néanmoins, il ne s'agit pas de la phase qui concentre le plus grand nombre de cas de violence et les pays destinataires des flux internationaux de drogues ne sont pas affligés de problèmes d'extrême violence criminelle liée à leur trafic. Comme il a été également démontré dans ce chapitre, le plus grand nombre de cas de violence et de victimes est observé au cours de l'étape d'acheminement des drogues et concerne donc directement les pays par lesquels elles transitent.

Ce paradoxe apparent incite à chercher une réponse dans les caractéristiques des pays concernés par ce phénomène, dans la mesure où il est impossible de la trouver dans les caractéristiques de l'économie illégale elle-même. De là s'impose une évidence incontournable : il existe une différence manifeste entre la solidité de l'État dans les pays qui, de manière générale, peuvent se définir comme des pays de destination du trafic international de drogues contrôlées et celle des pays qui, de manière tout aussi générale, peuvent se définir comme des pays de transit.

Il se peut que cette différence explique la raison pour laquelle l'économie illégale des drogues engendre des situations d'extrême violence dans certains pays et pas dans d'autres. Cela met également en évidence que les divers niveaux de violence criminelle enregistrés dans nos pays sont dus aux différences de capacité des États à garantir la protection de leurs citoyens et, principalement, le respect des lois.

De nombreux pays du Continent, mais plus particulièrement ceux qui ont été définis comme des pays de transit de drogues contrôlées, sont caractérisés par une faible couverture géographique des institutions, un manque de coordination et d'organisation institutionnelles, des ressources financières et humaines restreintes et une insuffisance d'informations adaptées pour guider la formulation et la mise en œuvre de politiques de sécurité. Il faut ajouter à tous ces problèmes un manque de confiance dans les institutions dû à leur faiblesse, ainsi qu'à la corruption et l'impunité qui y règnent.

Accentuée par les actions corruptrices des organisations criminelles, la faiblesse de l'État constitue un terrain fertile pour les trafiquants qui tendent à recourir à l'usage de la violence comme principal moyen de fonctionnement de leur « commerce ». Ainsi, la violence devient le seul instrument disponible pour résoudre les conflits avec les organisations concurrentes et imposer sa loi sur la communauté et, dans de nombreux cas, sur l'État lui-même.

Il semble que l'impunité soit l'élément fondamental de ce tableau déplorable. Bien que d'un type particulier, les agents de l'économie illégale sont, en fin de compte, des « entrepreneurs » et, à ce titre, ne peuvent perdre de vue le rapport coûts-bénéfices lors de leurs opérations. Il est évident que la certitude d'impunité diminue le coût de la violence autant que le risque de sanction l'augmente. Il est pro-

bable qu'un trafiquant de drogues qui recourt à la violence et à la cruauté afin de résoudre ses différends avec des concurrents ou des défenseurs de la loi n'emploie pas les mêmes méthodes selon qu'il opère dans un pays où il ne court pas un réel risque d'être sanctionné pour ses délits ou dans un pays où la sanction est inévitable.

C'est l'impunité généralisée qui explique l'existence d'une culture, également généralisée, de mépris de l'État et qui coïncide avec des taux élevés de violence criminelle dans les pays qui tendent à être des pays de transit de drogues. Cette culture crée un cercle vicieux au sein duquel la communauté ne fait plus appel aux institutions (délits non dénoncés, litiges résolus en privé, auto-justice). En effet, la police ne poursuit pas les délinquants, les tribunaux ne les jugent pas et les prisons ne les réhabilitent pas. Dans de nombreux cas, elles servent même de repère de criminels à partir duquel les délinquants continuent d'opérer.

La situation a été parfaitement expliquée dans le rapport conjoint du PNUD et l'OEA intitulé « Nuestra Democracia/Our Democracy »[8] (en espagnol et en anglais seulement). D'après ce rapport, la faiblesse de l'État est la raison pour laquelle le Continent enregistre le taux d'homicides le plus élevé du monde et la criminalité liée au trafic de drogues prévaut dans divers territoires et influe sur les décisions publiques et de vastes zones qui ne sont pas régies par la loi.

Il est probable que cette raison ne soit pas l'unique cause des différentes situations de violence qui existent dans les pays américains en rapport avec le « Problème des drogues ». En effet, l'histoire de chaque pays en tant que nation, les cultures et les idiosyncrasies et, surtout, les situations de pauvreté et d'inégalité sociale qui caractérisent certains pays sont également des facteurs déterminants dans l'explication de ce phénomène. Cependant, il semble indéniable que la solution au problème réside dans la nécessité d'une institutionnalité formelle, capable de garantir avec efficacité la sécurité des citoyens et de veiller en priorité au bien-être et à la prospérité de tous.

L'évidence du nombre considérable d'actes violents liés à l'économie illégale de drogues à ses diverses étapes et, en particulier, ceux commis par le crime transnational organisé dans les pays de transit, incite inévitablement à comparer le nombre de victimes causé par la violence à celui qu'engendre la consommation de drogues.

Quel que soit le mode de comparaison, les chiffres relatifs aux décès dus à la consommation de drogues semblent relativement faibles si on les oppose aux décès dus à des actes criminels liés au trafic de substances illicites. Selon des estimations du gouvernement mexicain, près de 60 000 personnes ont trouvé la mort entre décembre 2006 et janvier 2012 suite à des exécutions, des affrontements entre bandes rivales et des agressions à l'encontre des agents des autorités nationales du fait des organisations criminelles liées au trafic de drogues.[9] Sur la même période, l'Organisation mondiale de la santé fait état de 536 décès dus à une overdose de drogues contrôlées au Mexique. Pour l'année 2010, l'OMS fait état de 137 décès dus à une overdose de drogues contrôlées, alors que la source gouvernementale enregistre 15 273 décès violents qui seraient probablement liés au crime organisé.

Au Brésil, le ministère de la Santé a signalé une augmentation de 65 % du nombre de décès dus aux drogues sur 10 ans, qui est passé de 916 à 2000 à 1 516 en 2010. Les autorités brésiliennes ne disposent pas de chiffres consolidés sur les substances les plus consommées par les quelque 25 000 personnes décédées suite à une intoxication ou à l'abus de drogues sur cette période (2000-2010). Au cours de cette même période, 480 000 décès dus à un homicide volontaire ont été enregistrés au Brésil.

8 FCE, PNUD, OEA, 2010, p. 145

9 Base de données du Bureau du procureur général de la République sur les homicides présumés en rapport avec la criminalité organisée. Voir www.sergioaguayo.org/biblioteca/contandocruces/BD,pdf

Dans tous les cas et quel que soit le mode de comparaison employé, tout indique que le nombre de décès provoqués par la consommation de drogues est inférieur au nombre de décès causés par des délits connexes, qu'ils soient dérivés du transport ou du trafic de substances illicites, du contrôle qu'exerce les bandes criminelles sur des communautés entières, ou commis sous l'influence des drogues, ou encore des actes désespérés de toxicomanes pour obtenir de l'argent afin de satisfaire leur dépendance.

ALTERNATIVES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

09

9. ALTERNATIVES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

9.1 TERMINOLOGIE

L'**interdiction** désigne un ensemble de lois et de règlements interdisant la production, la vente et l'usage de substances déterminées, sauf dans des cas très exceptionnels comme la recherche et les utilisations médicales cliniquement définies[1].

La **dépénalisation** désigne les amendements qui visent à exempter les consommateurs de drogues de toute sanction pénale. Souvent, on la considère simplement comme une version minimaliste de la disponibilité légale des drogues à la vente, mais les gains, les pertes et les questions d'élaboration de politiques sont totalement différents. Elle ne contribue quasiment pas à réduire les dommages causés par le commerce illicite des drogues et a une incidence limitée sur les taux de consommation.

La **dépénalisation** peut diminuer considérablement le nombre d'arrestations dues à la violation des lois anti-drogues, évitant que des charges trop lourdes ne pèsent sur les individus qui sont arrêtés. Elle comprend des sanctions non criminelles, telles que les amendes ou les actions destinées à dissuader les consommateurs de continuer à utiliser des drogues illicites.

Le terme « **depenalization** » est largement utilisé en anglais lorsqu'on examine les alternatives aux régimes juridiques, mais son sens ne correspond pas exactement au concept de « dépénalisation » qui fait plutôt référence à une réduction du niveau actuel des sanctions formelles pour possession de drogues destinées à un usage personnel. Dans le cadre du présent rapport, ce concept se définira comme la « **réduction de sanctions** ».

La **légalisation** se réfère à un régime au sein duquel la production et la consommation de drogues sont légales. Il peut exister des restrictions tant du côté de l'offre que de celui de la demande, notamment des sanctions pénales pour violations. À titre d'exemple, la vente de marijuana à un jeune de moins de 21 ans ou la présence d'une certaine quantité de drogue dans le sang lors de la conduite automobile peut constituer un délit pénal. Cependant, la légalisation signifie qu'un grand nombre d'individus a la possibilité d'obtenir des drogues sans risque de sanction et que certaines entités peuvent les produire et les distribuer sans aucune sanction pénale.

La culture destinée à l'usage personnel, du moins concernant la marijuana qui se cultive facilement en petites quantités, est une dimension qui se situe entre possession et approvisionnement. Cette forme de culture pourrait prévenir les dangers liés à l'expansion de la consommation associée à la vente au détail et permettre aux consommateurs de produire de la drogue pour leur propre usage et, peut-être, de l'offrir ou de la partager au sein d'un groupe restreint. Même dans le contexte de l'interdiction, la culture destinée à l'usage personnel peut être traitée de manière différente: par exemple, les États australiens qui ont dépénalisé la possession de marijuana ont également dépénalisé la culture d'un petit nombre

1 La cocaïne s'utilise, par exemple, comme anesthésiant local dans le cadre de certaines opérations chirurgicales.

de plantes de cannabis[2]. Dans ce cas, le but est de réduire le trafic de drogues et peut-être les revenus du crime organisé.

Il est intéressant de souligner que les conventions autorisent les pays signataires, principalement situés sur notre Continent, à émettre des réserves afin de permettre l'usage traditionnel de la feuille de coca chez les peuples autochtones qui consomment ce type de substances contrôlées[3].

2 N. Donnelly, W. Hall et P. Christie, "Effects of the Cannabis Expiation Notice Scheme on levels and patterns of cannabis use in South Australia: evidence from National Drug Strategy Household Surveys 1985-95," Drug and Alcohol Review (2000), 19(3): 265–9.

3 Le Mexique a émis une réserve, comme l'autorise l'article 32, paragraphe 4, de la Convention sur les substances psychotropes de 1971, afin de permettre l'usage traditionnel de certaines substances chez les ethnies autochtones vivant sur son territoire. Le cas récent de la Bolivie et de l'usage de la feuille de coca chez les autochtones a été compliqué par le fait que le gouvernement bolivien n'a pas émis de réserve au sujet de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants à l'occasion de la signature ou de la ratification.

Conventions internationales et organes de contrôle

Les choix en matière de politiques nationales de lutte contre les drogues s'effectuent dans le cadre de traités internationaux rédigés de longue date dans ce domaine. Les premières règles internationales sur les drogues se sont focalisées sur le contrôle de substances comme l'opium (Convention de La Haye de 1912). Cependant, peu de progrès ont été réalisés au cours des premières années d'existence des politiques internationales sur les drogues en ce qui a trait à la manière d'organiser et de consolider une politique internationale dans ce domaine.

L'Organisation des Nations Unies a tenté d'aborder ce problème au moyen de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants, laquelle a souligné la nécessité de consolider l'exécution des traités en la matière en un seul accord mondial. Ce traité a introduit le système qui consiste à répertorier les stupéfiants, toujours en vigueur aujourd'hui.

Au cours des 30 années suivantes, la politique internationale sur les drogues a évolué progressivement. La Convention unique de 1961 sur les stupéfiants s'est concentrée sur le contrôle des drogues extraites de plantes, telles que l'opium, la marijuana et la cocaïne. Dix ans plus tard, face à l'augmentation de l'usage de ces drogues, la Convention des Nations Unies sur les substances psychotropes (1971) a été adoptée, élargissant ainsi les politiques internationales afin d'intégrer les substances synthétiques, telles que les amphétamines, les benzodiazépines, les barbituriques et les drogues psychédéliques. Vers la fin des années 80, l'ONU a élargi son approche afin d'inclure les différentes facettes du trafic de drogues. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988) a réglementé les précurseurs chimiques et a demandé aux États signataires de promulguer des lois contre le blanchiment d'argent et les autres délits liés aux drogues.

De nombreuses substances narcotiques, d'origine végétale et psychotropes, figurent dans les traités internationaux sur la lutte contre les drogues. La vaste majorité des gouvernements sont signataires de ces traités qui considèrent l'usage, la vente, le trafic et la production de drogues telles que l'héroïne, la cocaïne et le cannabis comme une activité illégale. Cependant, lors de la signature, de la ratification ou de l'adhésion à une convention, un État a le droit d'émettre une réserve qui peut exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité concernant son application sur le territoire de cet État[1].

Les progrès réalisés, ainsi que les enjeux liés au contrôle des drogues et aux obligations contenues dans les traités sont examinés dans le cadre de la Commission des stupéfiants (connue sous son acronyme anglais, CND), un organe composé de 53 membres des Nations Unies qui se réunit tous les ans. La CND offre la possibilité d'envisager des approches spécifiques en matière de lutte contre les drogues, telles que les mesures axées sur la santé et la réduction de l'offre de

1 Ainsi, lors de la signature de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes en 1988, le Pérou a exprimé sa réserve au sujet du paragraphe 1 (a) (ii) de l'article 3 concernant les infractions et les sanctions relatives aux cultures, car le texte ne faisait pas clairement la distinction entre cultures licites et cultures illicites.

substances illicites. La CND consacre beaucoup de temps à ce dernier aspect qui fait fréquemment l'objet de débats. Il a été également un thème récurrent dans le cadre des discussions de politique internationale dans le domaine des drogues. C'est pourquoi un nombre croissant de résolutions sur les questions liées à la santé ont été convenues récemment.

L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) est un organe quasi judiciaire, composé de 13 représentants, qui est chargé d'établir les niveaux de production des analgésiques figurant dans les différents tableaux des conventions et d'en garantir le respect. Il peut recommander de mettre en place un embargo sur la production illicite de drogues à des fins médicales dans un pays s'il juge que ce dernier viole les traités internationaux sur les drogues. Cette mesure n'a jamais été mise en pratique.

9.2 ÉLABORATION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES DROGUES

Il est impossible de dissocier entièrement les mesures contenues dans les politiques qui visent fondamentalement à lutter contre les drogues des valeurs sociales sous-jacentes. D'une certaine manière, elles traduisent la désapprobation de la société à l'égard de certaines substances. Compte tenu de cet élément, il faut évaluer ces politiques par rapport à leur véritable efficacité dans divers aspects. Ceux-ci comprennent:

- La protection des individus et des communautés contre les dommages liés aux drogues, notamment les troubles causés par l'abus de substances (« dépendance ») et la consommation en elle-même.
- La réduction des dommages causés à la santé des consommateurs de drogues (overdose, par exemple).
- La réduction des retombées négatives sur les consommateurs et les tiers, en raison d'accidents causés par une intoxication aux drogues et des délits connexes.
- La prévention des problèmes au sein des familles, du voisinage, des centres d'étude et du lieu de travail.

Les politiques prohibitionnistes visent à atteindre ces objectifs. En augmentant le prix des drogues et en entravant la facilité d'accès à celles-ci, ces politiques parviendraient à en diminuer la consommation plus sûrement que dans une société où il serait plus aisé de se les procurer à bon marché.

Parallèlement, elles peuvent en elles-mêmes causer des dommages :

- Les réglementations et les interdictions favorisent les conditions propices aux gains illicites et, par conséquent, à la création d'entreprises organisées délictueuses, avec tous les risques que cela implique pour la sécurité des citoyens.
- L'application stricte des interdictions peut contribuer à l'emprisonnement massif et à l'isolement social et entraîner des abus en matière de droits de la personne.
- La répression des drogues utilise des ressources que l'on pourrait destiner à la lutte contre d'autres types de délits violents et les atteintes à la propriété.

Tout ensemble de politiques des drogues reflète donc les avantages et les inconvénients des maux qui s'opposent: dommages dus à l'abus de drogues, dommages dus au trafic de substances illicites, dommages dus aux efforts de répression et au coût budgétaire direct des propres mesures de contrôle.

Il existe des politiques sociales qui, sans être explicitement destinées à réduire la consommation de drogues au sein de la société, peuvent contribuer à ce que les diverses parties concernées s'orientent de manière positive dans cette direction.

Un système éducatif plus performant, une communauté mieux organisée, de meilleurs programmes de sensibilisation des parents en matière d'éducation des enfants, ainsi que des tribunaux capables de rendre une justice plus rapide et plus efficace sont autant d'éléments qui peuvent réduire les facteurs de risque.

9.3 TENDANCES: DÉPÉNALISATION, RÉDUCTION DES SANCTIONS ET AUTRES

Les traités internationaux sur le contrôle des drogues considèrent l'usage, la vente, le trafic et la production non autorisée de drogues telles que l'héroïne, la cocaïne et le cannabis comme des activités illégales. La consommation destinée à un usage non médicinal ou à des fins autres que la recherche est interdite sur l'ensemble du Continent. Bien que les conventions interdisent la consommation et la vente de certaines drogues, la façon dont ces exigences sont mises en œuvre varie considérablement selon les pays, en particulier les lois et pénalisations en ce qui a trait à la possession à des fins personnelles[4]. Cependant, aucun pays ne tolère librement la possession et l'usage personnel non autorisés de substances illégales et la contrebande fait encore l'objet de saisies, même lorsque l'individu n'est pas sanctionné.

Dans ce contexte, certains pays de notre région et États des États-Unis connaissent actuellement une tendance à la dépénalisation ou à la réduction des sanctions pour possession de drogues. Cette tendance s'accentue d'autant plus en ce qui concerne la marijuana. Des exemples spécifiques sont détaillés ci-dessous.

Argentine

La Cour suprême de justice a décidé à l'unanimité que le deuxième paragraphe de l'article 14 de la Loi nationale sur les drogues (Loi nº 23.737), qui pénalisait la possession de drogues destinées à un usage personnel, avec privation de liberté, susceptible de remplacement par des mesures éducatives ou de traitement, est inconstitutionnel. Le pouvoir législatif argentin procède actuellement à l'amendement de la loi afin d'exécuter la décision de la Cour suprême et de l'élargir dans le but d'englober d'autres substances en sus de la marijuana.

Mexique

Les articles 477 à 480 de la Loi générale sur la santé, amendée en 2009, stipulent que le ministère public n'enclenchera pas de poursuites judiciaires à l'encontre des consommateurs pour possession non autorisée de substances dans des proportions jugées adaptées à l'usage personnel, même si les personnes arrêtées peuvent être mises en détention préventive. Les autorités gouvernementales devront les informer des installations de traitement existantes, consigner l'incident et communiquer les informations connexes aux établissements de santé[5]. Les quantités fixées pour l'usage personnel sont établies à l'article 479 : 5 grammes de cannabis, 2 grammes d'opium, 0,5 gramme de cocaïne, 50 milligrammes d'héroïne, 0,015 milligramme de LSD ou 40 milligrammes de métamphétamine.

Chili

Conformément à l'article 4 de la Loi 20.000 de 2005, la possession non autorisée de petites quantités de substances destinées à l'usage personnel n'est pas sanctionnable. L'usage public de ces substances étant considéré comme une infraction en vertu de l'article 50, il est sanctionné d'une peine d'amende, de travaux d'intérêt général ou de l'obligation de participer à des programmes de prévention de l'abus de drogues. C'est le tribunal qui détermine si la quantité de drogue dans un cas particulier est destinée à l'usage personnel

4 CICAD, document de travail interne relatif à l'examen des lois et des règlements dans le Continent. Projet, octobre 2012.

5 Idem

Brésil

La Loi sur les drogues a été amendée en 2006 afin de réduire les sanctions à l'égard des consommateurs de drogues et de renforcer celles destinées aux trafiquants. En vertu de l'article 28 de la Loi 11.343 de 2006, la possession non autorisée (notamment l'acquisition et le transport) de substances destinées à l'usage personnel est considérée comme une infraction pénale. Cependant, les personnes arrêtées ne sont pas privées de liberté, mais doivent participer à des programmes de sensibilisation au problème des drogues, effectuer des travaux d'intérêt général et/ou assister obligatoirement à des programmes sur l'abus de substances pendant une période de cinq mois lorsqu'il s'agit de la première infraction. Le tribunal pourra formuler des avertissements verbaux et appliquer des amendes afin de s'assurer que le contrevenant participe à ces programmes. La fixation des quantités destinées à l'usage personnel est laissée à la discrétion du tribunal.[6]

États-Unis

Au cours des années 70, 13 États ont supprimé les sanctions pénales pour possession de petites quantités de marijuana, généralement une once (28 grammes), mais l'usage en public continuait de constituer un délit mineur. Le mouvement en faveur de la dépénalisation a pris fin en 1978 et ce n'est que 30 ans plus tard, en 2008, qu'un autre État, le Massachusetts, décide de dépénaliser la marijuana. Au cours des 15 dernières années, les efforts déployés dans ce pays pour atténuer les effets de l'interdiction du cannabis se sont focalisés sur l'autorisation de cette drogue à des fins médicales.

Actuellement, 18 États et le District de Columbia autorisent l'usage de la marijuana comme médicament[7]. Il s'agit d'une mesure beaucoup plus vaste que la simple dépénalisation, car elle suppose que l'État approuve la vente à des fins médicales. Quatre États à la fois (Californie, Washington, Colorado et Oregon) ont envisagé des initiatives destinées à légaliser la marijuana. Le 6 novembre 2012, les votants de deux de ces États, le Colorado et Washington, ont approuvé les nouvelles lois visant à réglementer et taxer cette substance. Dans la mesure où la loi de l'État le permet, avec effet immédiat, les adultes sont autorisés à posséder une quantité limitée de marijuana dans les États de l'Oregon et de Washington. Dans ces deux États, conformément aux règles qui entreront en vigueur en décembre 2013, les cultivateurs et les vendeurs devront être agréés et seront redevables d'impôts. La vente et la possession continueront d'être interdites aux jeunes de moins de 21 ans.

L'État de Washington exige que la production, la distribution et la vente de marijuana soient soumises au contrôle de la *State Liquor Control Board*. Les commerces qui vendent de la marijuana ne seront pas autorisés à vendre de l'alcool. Chacun des trois niveaux de transaction sera soumis à un impôt de 25 % : production, vente de gros et vente au détail. En outre, la vente finale sera assujettie à l'impôt fixé par l'État pour la vente au public. Le projet du Colorado en matière de production et de distribution commerciale n'a pas été spécifié dans l'initiative approuvée par référendum. La vente de gros est soumise à un impôt spécifique de 15 %. Dans le Colorado, mais pas dans l'État de Washington, la loi de l'État permet également (avec effet immédiat) à toute personne de plus de 21 ans de cultiver jusqu'à six plants de marijuana (pas plus de trois lors de la floraison) dans tout espace fermé et sûr et de stocker la marijuana produite sur le lieu de culture. Cette marijuana peut être offerte (jusqu'à une once en une seule fois) mais ne peut être vendue.

La loi fédérale continue d'interdire la possession, la production et la vente de marijuana. Ce délit est passible de sanctions pénales. Au moment de la publication de ce rapport, le ministère de la Justice des États-Unis n'avait toujours pas indiqué s'il avait l'intention de bloquer l'application des nouvelles lois des États.

6 Idem

7 Pour obtenir plus d'informations sur les 18 États et le District de Columbia, voir http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881.

Uruguay

En juin 2012, le président de l'Uruguay, José Mujica, a annoncé la proposition de son gouvernement de soumettre au parlement un projet de loi destiné à légaliser et à réglementer l'approvisionnement en cannabis. Deux mois plus tard, le 8 août, le gouvernement uruguayen a officiellement présenté le projet de loi qui comportait un seul article stipulant que l'État se chargerait du contrôle et de la régulation des activités d'importation, de production, d'acquisition à n'importe quel titre, de stockage, de commercialisation et de distribution de marijuana ou de ses dérivés, selon les conditions définies par la réglementation. Ce projet de loi a maintenu l'interdiction de la vente de marijuana entre citoyens privés, ainsi que la culture destinée à un usage personnel et a proposé, en revanche, de créer un monopole d'État pour la production, la transformation et la distribution de cette substance.

Après plusieurs mois de négociations parlementaires, d'importants amendements ont été apportés au projet de loi. Quant aux détails relatifs à la réglementation, ils étaient encore en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ce rapport. Le 18 décembre 2012, le président Mujica a annoncé l'ajournement de l'examen de ce projet, en invoquant la nécessité de mieux expliquer l'initiative au public, suite à la publication d'un sondage d'opinion selon lequel 64 % des Uruguayens étaient opposés à la légalisation de la marijuana. L'administration a précisé que cette mesure ne signifiait pas le retrait du projet de loi et que le gouvernement continuerait d'examiner ouvertement la proposition visant à créer un marché légal du cannabis, peut-être à partir d'un projet pilote sur l'utilisation de la marijuana à des fins médicales.

9.4 LOIS SUR LA DISPONIBILITÉ

Ce que l'on peut apprendre en examinant la façon dont les sociétés ont traité le problème des autres substances psychoactives est très important. L'alcool et le tabac sont des drogues addictives qui causent des dommages considérables à la santé et à la société. Les effets négatifs de l'alcool sont très similaires à ceux de la cocaïne car, dans les deux cas, il s'agit d'effets physiologiques et comportementaux aigus, qui se prolongent sur le long terme. Le tabac est différent. S'il a des incidences négatives qui se prolongent également sur le long terme, elles touchent uniquement la santé.

En vertu de la législation en vigueur dans l'ensemble du Continent, l'alcool et le tabac sont plus ou moins disponibles, comme articles de commerce, dans une quantité non contrôlée. Cependant, leur consommation est réservée aux personnes majeures. Il convient de préciser qu'ils font l'objet d'une fiscalisation spéciale et d'un contrôle au niveau des ventes (en particulier, il est interdit de vendre de l'alcool et du tabac aux mineurs). Les consommateurs d'alcool et de tabac sont également soumis à certaines règles afin de prévenir, par exemple, les accidents de la route et le tabagisme passif. Dans le cas du tabac, mais non celui de l'alcool, la diminution du nombre de consommateurs, et particulièrement de nouveaux consommateurs, constitue un objectif politique reconnu dans la majeure partie de la région.

Bien qu'elle ne soit en aucun cas la seule, une importante alternative aux politiques actuelles sur les drogues contrôlées, comme la cocaïne, l'héroïne, la marijuana et la métamphétamine, consisterait à légaliser la vente d'au moins une de ces drogues sous une forme autre que celle destinée à l'usage médical. Les écarts observés entre les règles qui régissent actuellement la consommation de tabac et d'alcool illustrent le vaste éventail de politiques qu'il serait possible d'appliquer aux marchés contrôlés des drogues illicites. À titre d'exemple, à diverses époques et dans diverses régions, l'alcool et le tabac – sans oublier l'opium – ont été soumis à des monopoles d'État, un régime potentiellement très différent de celui qui régit les établissements agréés pour la production ou la distribution de ces substances.

Bien que la « légalisation » se comprenne normalement comme s'il s'agissait d'une seule politique, ce terme recouvre incontestablement de nombreuses et diverses approches, dont certaines sont beaucoup plus restrictives que d'autres. Dans certains pays, l'alcool est soumis à une importante réglementation alors que ce n'est pas le cas dans de nombreux autres pays. Taxes élevées, nombre limité de lieux de vente, horaires de consommation restreints et contrôle de la publicité en faveur de l'alcool, par exemple, figurent parmi les multiples restrictions imposées. L'ensemble de ces restrictions peuvent réduire à la fois la consommation et les dommages que cause ce produit[8].

9.5 MODÈLES DE DISPONIBILITÉ LÉGALE

Il existe un nombre limité de modèles qui pourraient servir à approfondir l'analyse sur les alternatives aux politiques actuelles d'interdiction et leurs éventuelles conséquences. Les modèles concrets varient selon la drogue et le pays. Le modèle le plus connu est celui des « coffee shops » aux Pays-Bas, qui constitue une légalisation de fait (« *de facto* ») bien qu'il ne s'agisse pas d'une légalisation de droit (« *de jure* »).

L'expérience néerlandaise avec les « *coffee shops* » a été un sujet de polémique. Actuellement, après 30 ans d'accès non restreint à la marijuana, les Pays-Bas enregistrent un taux de consommation qui place le pays au milieu du groupe des pays européens. Au cours de la dernière décennie, les autorités locales, qui sont chargées de contrôler ces établissements dans le cadre des directives générales du ministère de la Justice, ont réduit de moitié le nombre de « *coffee shops* ». L'inquiétude que suscite l'achat massif de marijuana par les touristes étrangers, en particulier dans le sud du pays, figure parmi les principales raisons invoquées pour expliquer cette réduction. Les autorités locales ont également pris en considération la nuisance publique en général que constitue ces commerces, ainsi que les infractions aux dispositions fiscales qui les concernent. Tant le gouvernement conservateur qui l'a précédé que le gouvernement plus libéral qui a été mis en place en septembre 2012 ont indiqué que la concentration élevée en THC (plus de 15%) présente dans la drogue en vente constitue un véritable problème pour les jeunes néerlandais.

Autre modèle digne d'intérêt : les clubs sociaux, dont le meilleur exemple est peut-être la culture et l'usage privé de cannabis en Espagne. Ces clubs subsistent dans une « zone grise » de la loi mais, suite à une série de jugements de la Cour suprême, ils ont été autorisés avec des restrictions depuis 2002[9]. Il s'agit de groupes sociaux à but non lucratif qui cultivent et distribuent du cannabis pour répondre aux besoins personnels de leurs membres. Conformément aux conventions internationales, la pénalisation de la culture et de la possession de drogues destinées à un usage personnel est soumise à des restrictions constitutionnelles. Dans le cas de l'Espagne, la loi ne sanctionne pas l'usage privé d'une drogue, ni la culture collective du cannabis à condition qu'il ne soit pas destiné au trafic illicite. L'adhésion à ces clubs est généralement réservée à un certain nombre d'adultes qui, moyennant une cotisation, peuvent utiliser du cannabis dans les locaux. Chaque club peut apparemment fixer ses propres critères d'adhésion et tarifs internes. Les opérations menées au sein des clubs sociaux sont des opérations à but non lucratif dont l'objectif est de répondre aux besoins personnels de leurs membres. Ce modèle présente le double avantage de prévenir la commercialisation et la concurrence des prix et de restreindre l'offre. Selon un article de journal concernant un club réputé, les prix sont approximativement deux fois moins élevés que sur le marché illicite[10].

8 Babor et al., Alcohol: No Ordinary Commodity (Oxford University Press, 2010); P. Cook, Paying the Tab: The Costs and Benefits of Alcohol Control (Princeton University Press, 2007).

9 Martín Barriuso Alonso, "Cannabis social clubs in Spain, A normalizing alternative underway," TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies, Nr. 9 (janvier 2011).

10 Nick Buxton, "Drug club: Spain's alternative cannabis economy," Red Pepper (juin 2011): http://www.redpepper.org.uk/drug-club/.

Ce modèle de club a été étendu à d'autres pays. Il figure notamment dans le référendum adopté récemment dans le Colorado, ainsi que dans le projet de loi en Uruguay. L'application du modèle des clubs sociaux, contrairement à celui des « coffee shops », n'oblige pas les États à se retirer des conventions internationales et à les réintégrer en émettant une réserve. Elle nécessite seulement d'amender la législation nationale.

Les modèles de disponibilité tentent de minimiser les écarts de la qualité des différentes drogues, à l'instar du système de contrôle de l'alcool qui prévaut dans de nombreux pays. Dans ce cas, la substance est légale, mais elle ne peut être vendue que dans des établissements agréés à cet effet, titulaires d'une licence et soumis à certains contrôles, parmi lesquels figure l'interdiction de vente à des mineurs. Son usage est autorisé pour les adultes, mais comporte des restrictions liées à des conditions particulières, comme la conduite automobile ou dans certains lieux de travail.

Toujours dans ce cas, les prix des drogues diminueront probablement de manière considérable. D'après les conclusions d'une étude réalisée en 2010, qui a analysé les conséquences de la légalisation de la marijuana en Californie sur les prix, les coûts de production ont tellement baissé que le prix de la marijuana légale, hors taxes, représenterait au plus 20 % du prix actuel de la marijuana illégale, à savoir environ 2 USD le gramme contre 12 USD le gramme de marijuana illicite de forte puissance[11].

Vu qu'une baisse des prix entraînerait une consommation plus importante, il faudrait imposer une taxe de près de 300 USD par once afin de rétablir le prix actuel de la marijuana illicite. Cela entraînerait à une évasion fiscale massive, comme c'est le cas du tabac, pour lequel ce phénomène a été constaté avec des taxes d'une valeur beaucoup moins élevée, soit environ 10 USD par once.

Les coûts matériels et de production de la cocaïne et de l'héroïne sont également minimes par rapport au prix actuel du marché. Afin d'élever les prix à un niveau proche de ceux qui prévalent actuellement, le gouvernement serait obligé d'imposer une taxe considérable par gramme, ce qui encouragerait à nouveau l'évasion fiscale.

9.6 COÛTS ET AVANTAGES DES ALTERNATIVES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

Quel que soit l'angle sous lequel on se place, les conséquences en matière de disponibilité légale dépendent de la ou des drogues disponibles, des détails relatifs au régime juridique et de la capacité des institutions gouvernementales et non gouvernementales à contrôler l'approvisionnement, à modérer la demande et à gérer les troubles dus à l'abus de substances, ainsi que les comportements liés à l'intoxication. Plus la capacité à traiter les conséquences de l'usage et de l'abus des drogues est importante, plus les dommages causés par leur augmentation probable, en cas de réduction ou de suppression des interdictions visant leur production, vente et consommation, sont restreints.

Le point clé de la politique relative aux alternatives juridiques et réglementaires est la reconnaissance de ses coûts et avantages qui, parfois, sont difficiles à identifier et encore plus difficiles à analyser avec précision. De là découle l'importance de reconnaître de manière explicite les avantages et les inconvénients et, en particulier, les effets négatifs des mesures spécifiques de lutte contre les drogues, afin de clarifier un débat qui peut autrement s'avérer confus et stérile.

Comme il a été mentionné, divers pays, dont certains sont situés dans notre Continent, ont profité de la souplesse qu'offrent les conventions pour dépénaliser la consommation de drogues et proposer, comme sanctions,

11 Kilmer, J. Caulkins, B. Bond, P. Reuter, Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help? (RAND, 2010).

des alternatives à l'incarcération pour les infractions liées à ce problème. D'après les données probantes, la dépénalisation a une faible incidence sur la prévalence des drogues même si elle présente l'avantage de diminuer le nombre d'affaires judiciaires, de fichiers criminels et d'emprisonnements.

La disponibilité légale, qui pourrait réduire les coûts de la justice pénale en matière d'application des interdictions, est un thème qui a dominé les estimations des dépenses brutes liées au contrôle des drogues dans des pays aussi différents que les États-Unis et les Pays-Bas.[12] Parmi les coûts socio-économiques des drogues, ceux qui sont liés à l'illégalité et la répression, sont les plus importants[13]. Cependant, la légalisation ne permettrait pas de supprimer totalement les coûts associés à la répression. S'assurer que les vendeurs se conforment aux restrictions (par exemple, l'interdiction de vente aux mineurs) requiert l'appui des forces de l'ordre, mais ces coûts seraient probablement moins élevés que ceux occasionnés actuellement par la lutte contre les drogues.

La légalisation des drogues permettrait également de réduire les taux de morbidité et de mortalité. L'illégalité des drogues est la principale cause des décès par overdose, en raison de l'incertitude concernant leur degré de pureté, ainsi que de l'absence de contrôles qui encourage l'usage d'adultérants susceptibles de déclencher des effets nocifs. Dans un cadre juridique contrôlé, la pureté des drogues vendues serait certifiée et les ingrédients figureraient sur l'étiquette du produit. En outre, il serait possible de réduire considérablement le nombre de consommateurs d'héroïne infectés par le VIH, qui est étroitement lié à l'injection de cette drogue, si ces derniers n'étaient pas tenus de cacher leur dépendance et de partager des seringues. Cependant, comme le montre l'expérience des États-Unis avec l'abus d'opiacés légaux, l'augmentation de la consommation et de la dépendance réduirait le nombre des avantages décrits précédemment, car ces drogues présentent encore des risques pour la santé, même lorsque leur pureté est avérée et que leur usage n'est pas clandestin.

La légalisation des drogues pourrait également entraîner la réduction des troubles de l'ordre sur les marchés et de la violence criminelle, ainsi que la diminution de la corruption au sein du système de justice pénale et des autorités policières en général. Cela suppose que les pays soient capables de mettre en place et d'appliquer des systèmes de réglementation efficaces qui n'entraînent pas la création d'un vaste marché parallèle (« marché noir ») des drogues. Vu les informations exposées dans les Chapitres 6 et 8 de ce rapport, lesquels détaillent le lien qui existe dans de nombreux pays du Continent entre la violence et la faiblesse d'institutions rongées par les organisations de trafiquants de drogues, il est aisé de mettre en doute cette capacité. Le Chapitre 8 aborde également en détail la diversification des organisations criminelles dans divers délits économiques (entre autres, trafic et traite de personnes, trafic d'immigrés clandestins, séquestration, extorsion, trafic d'armes et piratage), lesquels pourraient rester stables, voire augmenter, en cas de légalisation des drogues.

Il faut considérer également les conséquences négatives qui peuvent découler de la disponibilité légale. Il est impossible de quantifier de manière efficace l'usage et la dépendance suite à la légalisation des drogues, mais il est raisonnable de supposer qu'une plus grande disponibilité de ces substances, dans des conditions légales, en particulier si la publicité dans ce domaines est autorisée, pourrait conduire à une augmentation du nombre de consom-

12 Reuter, "What drug policies cost: Estimating government drug policy expenditures," Addiction (2006), 101: 315-322.

13 Carnevale et al., The Economic Cost of Illicit Drug Abuse: 2007, National Drug Intelligence Center (2011). Selon les estimations d'une récente étude réalisée au Chili, environ un tiers de l'impact socio-économique des drogues et des délits s'explique par les dépenses liées à l'application des lois sur les drogues. Voir M. Fernandez, "The socioeconomic impact of drug-related crimes in Chile," International Journal of Drug Policy (2012), 23: 465-472.

mateurs. Il a été démontré que le prix et la facilité de vente sont des facteurs déterminants dans la consommation de drogues licites telles que l'alcool[14]. Même accompagnée d'un contrôle relativement strict, la légalisation des drogues conduirait probablement à un accroissement de la consommation et de la dépendance.

La disponibilité légale, même si elle ne s'accompagne pas d'une diminution des prix, pourrait encourager les individus à tester une ou plusieurs drogues. D'ailleurs, parmi ceux qui ont testé de la drogue pour la première fois, certains sont devenus toxicomanes. Il est probable que le nombre de personnes nécessitant un traitement pour abus de drogues augmente, même si les conséquences négatives liées à la dépendance sont moindres lorsqu'il s'agit de substances légales.

La toxicomanie touche sans distinction les parents, les étudiants, les travailleurs et les voisins. L'augmentation de la dépendance peut donc conduire à la négligence et à la maltraitance accrues des mineurs, à un plus grand taux d'absentéisme scolaire et professionnel et à un plus faible esprit communautaire chez les populations qui n'avaient pas été auparavant très touchées par ce phénomène. Dans le cas des stimulants, d'autres facteurs rentrent en jeu : ce type de drogues induit un comportement violent. Une plus forte consommation de stimulants, en particulier en association avec de l'alcool, pourrait entraîner une violence accrue chez les consommateurs de drogues.

Il est également probable que la répartition de ces problèmes au sein de la société change. Actuellement, dans de nombreux pays du Continent, la toxicomanie et les problèmes connexes concernent davantage les populations pauvres et vulnérables que les classes moyennes. La légalisation des drogues pourrait changer la donne.

9.7 AUTRES ALTERNATIVES

Comme il a été précédemment indiqué dans ce rapport, l'augmentation de la population carcérale due aux drogues illicites est un problème qui touche de nombreux pays du Continent. L'application de la loi contre les contrevenants (consommateurs, petits trafiquants et délinquants en état de dépendance qui commettent d'autres délits) entraîne des situations de surpopulation dans les systèmes pénitentiaires. Aux États-Unis, l'existence de lois sur les condamnations obligatoires a contribué à augmenter considérablement le nombre de détenus condamnés pour infraction à la réglementation sur les drogues, à un point tel qu'environ 1 % de la population adulte en âge de procréer est aujourd'hui emprisonnée. La situation se traduit par une large charge financière pour le pays et par un problème social dont les conséquences sont considérables en raison, entre autres, de la prédominance des minorités raciales dans les prisons. Comme il a été également indiqué, aux États-Unis, les délits liés aux drogues constituent, après les délits contre la propriété, la catégorie la plus importante de détentions (ce qui ne se traduit pas forcément par un emprisonnement), dépassant ainsi la conduite sous l'effet de substances.

Dans certains cas, grâce aux alternatives à l'emprisonnement, il est possible de compenser les dommages subis par les victimes, d'offrir des avantages à la communauté, de proposer un traitement à un toxicomane ou à une personne souffrant d'une maladie mentale et de réhabiliter le contrevenant en état de dépendance. Ainsi, après plus de vingt ans de recherche, il a été démontré de manière irréfutable que les tribunaux spécialisés dans le traitement de la toxicomanie (modèle intégré qui englobe le système judiciaire, les services sociaux et le traitement du toxicomane auteur d'un délit non violent) contribuent à diminuer le taux de délinquance, le nombre de rechutes en matière de consommation de dro-

14 G. Edwards et al., Alcohol Policy and the Public Good (Oxford: Oxford University Press, 1994).

gues, le nombre de détenus, ainsi que les coûts d'emprisonnement. Parmi les autres alternatives figurent les services préalables au procès, les programmes spécifiques relatifs à la défense, les programmes de sentences différées, ainsi que les centres de soins. Certains programmes spécialisés proposent des alternatives à l'emprisonnement aux populations spécifiques, comme les jeunes contrevenants toxicomanes.

Les tribunaux spécialisés dans le traitement des drogues permettent de relier, par le biais de prestataires de services sociaux, le système judiciaire (juges, procureurs et avocats de la défense) à une stratégie de traitement qui aborde les causes sous-jacentes à l'origine de l'acte criminel commis par la personne toxicomane : la dépendance aux drogues. Ce modèle, dont les évaluations ont attesté l'efficacité par rapport aux coûts et la réduction du risque de récidive, est mis en œuvre au Canada, au Chili, au Costa Rica, en République dominicaine, en Jamaïque, à la Barbade, à Trinité-et-Tobago, au Mexique et aux États-Unis.

Le programme de surveillance HOPE (« Opportunity Probation with Enforcement ») est un modèle prometteur actuellement mis en place à titre expérimental à Hawaï. Son objectif est de réduire le taux de délinquance et de consommation de drogues en réalisant des tests de détection fréquents et aléatoires de dépistage chez les personnes en liberté conditionnelle, sous le coup d'un avertissement les condamnant à un emprisonnement immédiat si elles ne se soumettent pas à ces tests. Les autres initiatives qui encouragent l'intégration sociale et diminuent le taux de récidive sont celles qui proposent aux délinquants toxicomanes un traitement de désintoxication pendant leur emprisonnement et favorisent le développement de tribunaux communautaires et de tribunaux spécialisés dans la réinsertion. D'après les données probantes, la participation des acteurs locaux et communautaires est fondamentale afin de garantir la réussite de tous ces programmes.

CONTRIBUTION À L'AMORCE D'UN DIALOGUE

10

10. CONTRIBUTION À L'AMORCE D'UN DIALOGUE

Comme il a été indiqué dans les pages d'introduction, les approches contenues dans ce rapport ne constituent pas une conclusion mais l'amorce d'un débat attendu de longue date. Dès lors, ce débat et les conclusions définitives qui peuvent en découler appartiennent aux destinataires des réflexions formulées et font partie de l'analyse collective et du dialogue démocratique dans chacun de nos pays.

À cette fin, les principales conclusions de ce rapport sont détaillées ci-dessous.

10.1 LE PROBLÈME DES DROGUES: UN THÈME D'ENVERGURE CONTINENTALE

1.1 Les données probantes présentées dans ce rapport montrent clairement que les divers aspects du problème des drogues revêtent des formes différentes selon les pays des Amériques et ne les touchent pas de la même manière. Cependant, un fait est certain : le problème concerne l'ensemble des pays et tous sont responsables, bien que dans une mesure différente, de trouver des solutions permettant de réduire de façon significative la toxicomanie, le risque pour la population (en particulier, les jeunes) ainsi que la violence criminelle.

1.2 Le problème de santé publique associé à la consommation de substances n'épargne aucun de nos pays, car tous sont confrontés à l'usage des drogues. Les effets liés à ce problème, en ce qui a trait au nombre de personnes concernées, touchent plus largement l'Amérique du Nord car la consommation de drogues y est plus importante que dans les autres pays, où elle connaît tout de même une augmentation notable. Selon les informations officielles fournies par l'Organisation mondiale de la santé sur le classement des causes de décès par ordre d'importance, les troubles dus à l'abus de drogues figurent en 15è position dans les pays d'Amérique du Nord, en 40è position dans les pays andins et en 52è position en Amérique centrale.

1.3 En revanche, l'impact sur l'économie, les relations sociales, la sécurité et la gouvernance démocratique est plus important dans les pays de culture, de production et de transit situés en Amérique du Sud, en Amérique centrale, au Mexique et dans les Caraïbes. Il est moindre dans les pays d'Amérique du Nord qui constituent la principale destination finale des substances illégales.

1.4. Cependant, certains effets de l'économie illégale des drogues touchent de manière simultanée et analogue l'ensemble des pays de la région, ce qui suggère la nécessité d'adopter des politiques communes et, éventuellement, un cadre juridique commun, ou du moins homogène. C'est le cas des activités de blanchiment d'actifs où les délinquants font constamment preuve d'innovation et tirent parti de tous les avantages de l'hétérogénéité juridique au sein du Continent.

10.2 NÉCESSITÉ D'ADOPTER DES APPROCHES DIFFÉRENTES À CHAQUE ÉTAPE DU PROBLÈME DES DROGUES ET DANS LES PAYS OÙ ELLES SE DÉROULENT

2.1 Les diverses composantes du processus doivent être abordées séparément afin de définir l'ampleur et l'impact réel des étapes qui constituent le problème des drogues dans les Amériques, à savoir la culture, la production, la distribution (ou l'acheminement), la vente et la consommation de drogues contrôlées.

2.2 D'un point de vue de la valeur ajoutée créée à chaque étape, la vente est incontestablement celle qui génère le plus important volume de revenus et de gains, représentant ainsi 65 % du total, alors que les cultivateurs et les producteurs d'origine produisent et perçoivent seulement environ 1 % de ce total.

2.3 D'un point de vue de la composition sociale des acteurs, les cultivateurs constituent traditionnellement un maillon particulièrement faible de la chaîne de production. Bien que les programmes de substitution des cultures et de développement alternatif aient implicitement reconnu la nécessité de proposer des solutions de rechange aux paysans, l'éradication des cultures illégales a globalement constitué l'objectif principal des gouvernements, ce qui a généré de vives réactions sociales dans les pays andins producteurs de coca et d'amapole.

2.4 Dans la majorité des cas, les producteurs, les trafiquants et les dealers de drogues, notamment les tueurs à gages des bandes du crime organisé, sont des personnes issues de secteurs vulnérables de la société, qui ont généralement été victimes de l'inégalité des chances, d'échec scolaire et de pauvreté familiale.

2.5 Bien que la consommation de drogues constitue un phénomène transversal dans la société, elle tend à être proportionnellement plus importante dans les secteurs vulnérables qui sont traditionnellement plus exposés aux risques en raison du type de consommation (inhalant, cocaïne fumable) et de la précarité qui limite leur accès aux programmes de traitement et de réhabilitation.

2.6 En ce qui concerne la violence, les activités criminelles liées à la production, mais principalement à l'acheminement de substances illégales à destination des pays et des marchés de consommation finale, sont considérablement plus importantes et plus alarmantes que celles liées à la vente au détail et à la consommation.

2.7 Pour ce qui est de la consommation, il est établi que toutes les drogues, sans exception, sont potentiellement dangereuses pour la santé, notamment les drogues légales tels l'alcool et le tabac. Il est cependant évident que certaines drogues sont plus nocives que d'autres, comme c'est le cas de l'héroïne et de la cocaïne sous forme de chlorhydrate ou fumable.

2.8 En outre, il existe des données probantes suffisantes pour affirmer que la dépendance aux drogues est la cause d'immenses tragédies humaines. Bien que le taux de mortalité dû à l'usage de drogues ne soit pas très élevé, le nombre de décès causés par la consommation et le trafic de substances illégales est important, sans compter les ravages qu'ils causent au sein des familles et des communautés.

10.3 ABSENCE DE LIEN INDISSOCIABLE ENTRE LE PROBLÈME DES DROGUES ET LA SITUATION D'INSÉCURITÉ QUE CONNAISSENT DE NOMBREUX CITOYENS DES AMÉRIQUES MÊME SI CELLE-CI EST DIFFÉRENTE POUR CHAQUE PAYS OU GROUPE DE PAYS

3.1 Les diverses composantes du problème des drogues engendrent, à leur tour, des menaces, de nature et d'intensité différentes, à la sécurité des citoyens.

3.2 Bien que le problème des drogues constitue un motif d'inquiétude dans tous les pays de la région, la principale source de crainte pour les citoyens est la violence qui en émane et qui s'accompagne d'activités de plus en plus importantes du crime organisé.

3.3 La violence criminelle associée à la production et à l'acheminement de drogues est principalement le fait de bandes du crime transnational organisé, qui sont capables de commettre des actes d'une extrême violence et qui ont étendu leurs activités du trafic de drogues à un large éventail de délits, parmi lesquels la traite de personnes, le trafic d'armes, d'argent et d'organes, le piratage intellectuel, la contrebande, la séquestration et l'extorsion.

3.4 L'insécurité émanant des activités de ces bandes ou cartels touche les citoyens dans leur intégrité physique et leurs biens, ainsi que la société dans son ensemble, favorisant de la sorte les situations de corruption qui affaiblissent les institutions civiles et de l'État et qui peuvent nuire à la gouvernance démocratique des pays.

3.5 La vente de drogues, au cours de laquelle interviennent, en général, des bandes différentes de celles qui se consacrent à leur production et/ou à l'acheminement, ne crée pas les situations d'extrême violence qui caractérisent les étapes précédentes du processus. Lors de cette étape, les situations de violence sont davantage liées à des conflits entre bandes qu'au contrôle des marchés locaux du micro-trafic et, ce, dans l'ensemble des pays du Continent américain.

3.6 Les situations d'insécurité liées à la consommation de drogues font référence au changement de comportement s'opérant chez les individus qui consomment des substances psychoactives. En fonction du type de drogue, de la dose, de la susceptibilité individuelle et des attentes du consommateur, la consommation de substances ne produit pas les mêmes effets (euphorie, anxiété, agitation psychomotrice, hallucinations, délire, somnolence, sédation, entre autres). Généralement nocifs, ces effets se manifestent sous la forme de comportements divers qu'il est indispensable de traiter de manière individualisée.

3.7 Les comportements pathologiques liés à l'usage de drogues, qui peuvent provoquer de graves effets, notamment des accidents de la route et d'autre nature, des agressions, principalement au sein de la famille, des suicides ou des infections par le VIH ou d'autres maladies, constituent un autre exemple de situation d'insécurité.

10.4 L'INSÉCURITÉ TOUCHE PARTICULIÈREMENT LES SOCIÉTÉS OÙ L'ÉTAT N'EST PAS EN MESURE DE FOURNIR UNE RIPOSTE EFFICACE

4.1. Aucune situation d'insécurité n'est irrémédiable, mais chacune requiert une riposte différente :

a) La violence liée à l'usage de drogues doit être traitée par des actions préventives et, pour ce qui est des consommateurs ou des toxicomanes, par des programmes de soins destinés à prendre en charge les individus souffrant d'une maladie chronique ou récurrente, pour un traitement et une réhabilitation réussis.

b) La réduction ou l'élimination de la violence et de l'insécurité liées à la vente de drogues, telles qu'elles sévissent dans les quartiers et les zones socialement vulnérables d'Amérique latine et des Caraïbes, dépend de la suppression de l'état de vulnérabilité sociale et requiert toute l'attention de l'État et de la société civile dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de l'égalité des chances et de la qualité de vie en zones urbaines.

c) L'élimination de la violence et de l'insécurité liées aux activités des bandes du crime organisé, principalement dans les pays de culture, de production et de transit de drogues, dépend de l'efficacité de l'action de la police, de la justice et de l'administration pénitentiaire

4.2 Cependant, dans les pays où le phénomène est largement présent, cette efficacité semble dépendre du renforcement nécessaire et urgent de l'ensemble des institutions et de la présence de l'État. Ces pays sont caractérisés par une faible couverture géographique des institutions, un manque de coordination et d'organisation institutionnelles, de maigres ressources financières et humaines et une insuffisance d'informations adaptées pour guider la formulation et la mise en œuvre de politiques de sécurité. La seule explication au fait que la violence se manifeste avec beaucoup plus d'intensité dans les pays de transit réside dans l'absence d'un État de droit fort et des institutions policières, judiciaires et pénitentiaires adéquates afin de garantir le respect de la loi.

4.3 L'impunité et la corruption stimulent la violence, car elles permettent aux délinquants d'agir sans prendre de risques et sans se préoccuper des peines que la justice peut leur infliger, bien que celles-ci soient théoriquement lourdes. La certitude d'être sanctionnés a un effet beaucoup plus dissuasif sur les délinquants que la clémence.

4.4 Le nombre élevé d'actes de violence perpétrés par les organisations criminelles et la domination qu'elles exercent sur des territoires, ainsi que leur influence sur les décisions publiques, s'expliquent par l'absence d'un État de droit. C'est sur ce point qu'il faut se concentrer pour mettre fin à la situation d'insécurité qui touche les citoyens ou, du moins, en réduire l'ampleur.

10.5 IL FAUT ABORDER LA CONSOMMATION DE DROGUES AVEC UNE APPROCHE DE SANTÉ PUBLIQUE

5.1 Les politiques nationales, continentales et internationales sur les drogues ont progressivement adopté la vision selon laquelle la dépendance est une maladie chronique et récurrente, qui nécessite une approche axée sur la santé comprenant un large éventail d'interventions. Le changement fondamental en la matière consiste à considérer le consommateur de drogues comme une victime ou un toxicomane chronique et non comme un délinquant ou un complice des trafiquants de substances illicites.

5.2 Ces politiques comprennent la promotion de styles de vie sains, la protection des consommateurs grâce à des mesures visant à restreindre la disponibilité de substances psychoactives, la prévention dans ses trois principaux aspects (universel, sélectif et générique), le traitement, la réhabilitation et la réinsertion sociale.

5.3 Toutefois, les ressources et les programmes indispensables à la mise en œuvre de cette vision sont actuellement rares et limités. En général, les consommateurs de drogues sont confrontés à des obstacles considérables lorsqu'ils souhaitent recourir à des services de traitement efficaces et accessibles. Cela inclut l'accès géographique, la stigmatisation liée à la recherche du traitement et les coûts élevés. Tous ces obstacles s'amplifient dans les cas où l'individu appartient à un groupe marginalisé ou à un groupe social vulnérable, a un casier judiciaire ou s'est vu refuser l'accès aux services et avantages sociaux.

5.4 Le traitement relatif aux drogues devrait être présent à tous les niveaux de soins, qu'ils soient généraux ou spécialisés, du système de santé, en mettant particulièrement l'accent sur le dépistage précoce et les interventions brèves en soins de santé primaires. Dans de nombreux pays du Continent, on observe un écart considérable entre la vision de santé publique et les services de soins destinés à traiter les troubles de la santé liés à la consommation de substances psychoactives. Bien que plusieurs pays aient élaboré et adopté des normes de qualité pour ces services, ils ne les appliquent pas systématiquement. En outre, ils n'ont pas mis en œuvre des systèmes de traitement qui soient intégrés dans le système de soins de santé.

5.5 La dépénalisation de la consommation des drogues doit être envisagée sur la base de la stratégie de santé publique. Un toxicomane est un malade chronique qui ne devrait pas être sanctionné pour sa dépendance mais plutôt soigné de façon adéquate. S'il est impossible de provoquer du jour au lendemain un changement radical dans le domaine du traitement des toxicomanes, il faudrait au moins commencer par mettre en place des méthodes de transition, telles que les tribunaux spécialisés dans les affaires de drogue, la réduction substantielle des peines, ainsi que la réhabilitation. Les mesures restrictives de liberté sont contraires à cette approche et doivent être utilisées uniquement dans les cas où la vie du toxicomane est en jeu ou son comportement constitue une menace pour la société.

10.6 NOS PAYS DOIVENT ABORDER LE PROBLÈME DES DROGUES, DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE ET SOUPLE, EN FONCTION DE SON IMPACT SPÉCIFIQUE SUR CHACUN D'ENTRE EUX

6.1 Il découle de l'élaboration de ce rapport et, en particulier, des données probantes recueillies une affirmation fondée et dûment étayée : les manifestations et l'impact du problème des drogues ne sont pas les mêmes selon les pays et les sous-régions de notre Continent. Pour y faire face, il est donc nécessaire d'adopter une approche multiple, de faire preuve d'une grande souplesse, de bien comprendre les différentes réalités et, notamment, d'avoir la certitude que l'unité dans la diversité est la clé de la réussite.

6.2 Il est possible d'affirmer que les politiques publiques qui ont abordé le phénomène des drogues dans le Continent, dont les bases ont été jetées il y a plusieurs décennies, n'ont pas disposé de la souplesse nécessaire pour intégrer les nouvelles connaissances permettant de renforcer leur efficacité, de détecter les coûts et les dommages indésirables et d'assumer les changements économiques et culturels évidents survenus au fil du temps. Il faut élaborer et produire des méthodes supplémentaires de données probantes, d'analyse et d'évaluation qui permettent de tirer les enseignements des réussites et des erreurs, d'adapter les règles aux besoins et caractéristiques de chaque environnement particulier et de prendre en compte le rapport coûts-avantages que représente l'application de politiques définies pour chaque pays et chaque société, ainsi que pour l'ensemble de nos pays et de nos sociétés.

6.3 Une souplesse accrue permettrait d'avoir la possibilité d'amender les législations nationales et d'impulser des changements dans la législation internationale.

a) Dans le domaine des législations nationales, il n'est pas conseillé d'effectuer des changements draconiens ou considérables. Il convient, cependant, d'évaluer les tendances et indices existants qui montrent que la dépénalisation ou la légalisation de la production, de la vente et de la consommation de la marijuana est possible. Tôt ou tard, il faudra prendre des décisions à ce sujet.

b) Le présent rapport montre, en revanche, qu'aucun pays ne soutient de manière significative la dépénalisation ou la légalisation du trafic des autres drogues illicites.

c) Concernant les conventions des Nations Unies, les changements émergeront de l'assouplissement éventuel de l'actuel système de lutte contre les stupéfiants et substances psychotropes et de sa capacité à permettre aux parties d'examiner des alternatives en matière de politique sur les drogues qui prennent en compte les pratiques et traditions particulières de chacune d'entre elles.

6.4 La promotion de ces changements ne doit pas jeter le doute ou remettre en question les arguments avancés jusqu'à présent en matière d'action collective au sein de notre Continent. En revanche, elle doit se fonder sur l'identification des éléments qui répondent à la fois aux besoins de chacun et aux besoins de tous. Cet équilibre entre individualité et collectivité, entre souveraineté nationale et action multilatérale est le fondement de notre coexistence pacifique et des partenariats que nous sommes parvenus à tisser au cours de notre histoire en tant que nations qui, bien que souveraines, agissent dans l'unité et la solidarité dans la sphère internationale.

COLLABORATEURS

Le Secrétariat général de l'Organisation des États Américains remercie les personnes qui ont participé à l'élaboration de ce rapport pour leur précieuse collaboration:

Pedro **Abramovay**
Luis **Alfonzo**
Andres **Antilliano**
Oscar **Arteaga**
Francisco **Babín**
Hernan **Bernal**
Edgardo **Buscaglia**
Marco Vinicio **Cahueque**
John **Carnevale**
Kevin **Casas Zamora**
Sandeep **Chalwa**
Fabian **Chiosso**
Marika **Cohen**
Lucia **Dammert**
Ivan de **Rementería**
Melissa **Dell**
Brian P. **Emerson**
Rafael **Franzini**
Roberto **Gallinal**
Guillermo **García**
Jaime **García**
Juan Carlos **Garzon**
Wolfgang **Götz**
Mark **Haden**
L. Brad **Hittle**
Alejandro **Hope**
Martin **Hopenhayn**
Brendan **Hughes**
Martin **Jelsma**
David **Johnson**
Mark **Kleiman**
Aldo **Lale**
Julius **Lang**
Roberto **Laserna**
Angela **Me**
Jorge **McDouall**
Donald **McPherson**
María Elena M**edina Mora**
Efrem **Milanese**
Mariano **Montenegro**
Alejandro **Montesdeoca**
Plinio **Perez**
Marta **Paredes**
Peter **Reuter**
Adriana **Rossi**
Kevin **Sabet**
Fernando **Salazar**
Lisa **Sánchez**
Zili **Sloboda**
Agustina Sara **Suaya**
Francisco **Thoumi**
Juan Gabriel **Tokatlian**
Sergio Gabriel **Torres**
Graciela **Touze**
Tara Vandergrift **Morazzini**
John **Walsh**
Coletta **Youngers**

CONTRIBUTEURS

L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans l'aide financière des gouvernements, organismes internationaux, fondations et entreprises privées ci-dessous:

Gobierno de Brasil

Gobierno de Chile

Gobierno de Colombia

Gobierno de Estados Unidos

Gobierno de México

Gobierno de Uruguay

Gobierno de Panamá

Gobierno de Perú

Gobierno de Trinidad y Tobago

Gobierno de Turquía

Banco Interamericano de Desarrollo

Corporación Andina de Fomento

Fundación Mario Santo Domingo

Pacific Rubiales

Fundación Bolívar

CARISM (COPA)

Fundación Prosperidad Colectiva

Grupo Pochteca

Occidental Petroleum Corporation

Grupo Argos

México Unidos Contra la Delincuencia

ISBN 978-0-8270-6006-7

Organisation des
États Américains

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006
Tel: +1.202.370.5000
www.oas.org