

SCÉNARIOS POUR LE PROBLÈME DES DROGUES DANS LES AMÉRIQUES

2013 – 2025

par l'Équipe des scénarios nommée par
l'Organisation des États Américains
en vertu du mandat conféré à l'OEA par les
chefs d'État et de gouvernement lors du
Sommet des Amériques de 2012 tenu à
Cartagena de Indias



Organisation des
États Américains

OAS Cataloging-in-Publication Data

Scénarios pour le problème des drogues dans les Amériques, 2013-2025 / par l'Équipe des scénarios nommée par l'Organisation des États Américains en vertu du mandat conféré à l'OEA par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet des Amériques de 2012 tenue à Cartagena de Indias.

p. 85; cm. (OEA Documents officiels ; OEA/Ser.D/XXV.3)

ISBN 978-0-8270-6036-4

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Scenario Team. II. Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security.

OEA/Ser.D/XXV.3

SCÉNARIOS POUR LE PROBLÈME DES DROGUES DANS LES AMÉRIQUES

2013 – 2025

par l'Équipe des scénarios nommée par l'Organisation des
États Américains en vertu du mandat conféré à l'OEA par
les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet des
Amériques de 2012 tenu à Cartagena de Indias



Organisation des
États Américains

Secrétaire général
José Miguel Insulza

Tous droits réservés

Nous, mandataires du Continent américain, avons engagé un débat inestimable sur le problème mondial de la drogue. Nous nous sommes accordés 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 avons conféré un mandat à l'OEA à cette fin.

– Déclaration du Président du Sixième Sommet des Amériques, Juan Manuel Santos Calderón, Président de la République de Colombie, Cartagena de Indias, 15 avril 2012

Table des matières

9	Déclaration du Secrétaire général de l’OEA, José Miguel Insulza
11	Comprenons les scénarios
13	Termes courants
17	Le problème des drogues dans les Amériques: Introduction aux scénarios
23	Comparaison des scénarios
	Les scénarios
25	<i>Ensemble</i>
41	<i>Parcours</i>
56	<i>Résilience</i>
69	<i>Rupture</i>
79	Collaborateurs

Déclaration Du Secrétaire Général De L'oea, José Miguel Insulza

20 janvier 2013 – Ville de Panama

Cette réunion émane du dernier Sommet des Amériques au cours duquel les dirigeants et chefs d'État et de gouvernement ont abouti à un consensus significatif sur certains concepts de base, à savoir que le problème des drogues est l'un des enjeux les plus importants des Amériques en raison de son impact sur la santé publique, des coûts encourus par les États et du niveau élevé de violence qu'il engendre. Deuxièmement, que l'approche actuelle, hormis certains résultats notables, n'a pas été fructueuse et ne fonctionne pas suffisamment bien. Et troisièmement, que sans pour autant cesser de bâtir sur ce que nous faisons déjà, nous devons élaborer et combiner de nouvelles et meilleures alternatives qui peuvent enrichir notre approche actuelle sous ses différents aspects.

À cette fin, le Sommet des chefs d'État et de gouvernement, réunis à Cartagena de Indias, nous a confié la mission d'élaborer deux documents : d'une part, un rapport analytique sur les tendances actuelles, les pratiques optimales et les enjeux liés aux politiques et, d'autre part, un ensemble de scénarios orientés vers l'avenir et établissant les résultats qui pourraient découler de chacun des scénarios. Le but du Rapport analytique et des Scénarios est de guider les dirigeants du Continent dans leur quête de meilleurs moyens pour relever ces défis. Nous n'avons ni l'obligation, ni la tâche de nous associer à une seule option en matière de politique, ou de choisir un seul scénario. C'est une décision qui appartiendra aux chefs d'État et de gouvernement.

Pour mener à bien cette tâche visant à élaborer les scénarios, nous avons sélectionné les individus les plus qualifiés. Naturellement, nous ne pouvions pas toutes les inclure, mais nous pensons qu'avec les douzaines de personnes réunies ici, nous avons rassemblé un groupe significatif d'individus bien informés, compétents et engagés, à cent pour cent, à s'atteler à cette tâche.

Ce que nous attendons de l'Équipe des scénarios est qu'elle élabore un éventail de scénarios de ce qui est possible – en mettant au point un rapport crédible, clair et honnête comprenant des scénarios qui sont à la fois pertinents, plausibles et stimulants relatifs aux décisions que nos chefs d'État et de gouvernement pourraient adopter. Le Rapport analytique et les Scénarios devraient ouvrir la voie à un nouveau dialogue continental sur la manière d'agir.

Comprenons les scénarios

Ces scénarios, décrits plus bas, sont des récits de ce qui pourrait se produire à l'avenir. Ce ne sont pas des anticipations **sur ce qui se produira** ("prévisions"), ni des recommandations **sur ce qui devrait se produire** ("recommandations"). Ce sont des récits sur ce qui pourrait se dérouler au cours des prochaines années autour de la problématique des drogues dans le Continent, qui ont été élaborés sur la base des tendances actuelles et sur les dynamiques politique, économique, sociale, culturelle et internationale les plus conséquentes dans ce domaine.

Pour l'élaboration de ces "Scénarios pour le problème des drogues dans les Amériques, 2013-2025", une équipe d'individus remarquables issus de divers secteurs, tels que la sécurité, le monde des affaires, la santé, l'éducation, les cultures autochtones, les organisations internationales, le système de justice, la société civile et la politique, notamment les autorités gouvernementales qui ont exercé ou qui exercent des fonctions à travers les Amériques, se sont réunis pour deux séances de dialogue intense. Ils ont créé quatre scénarios fondés sur la diversité de leurs propres expériences et conclusions; sur le Rapport analytique élaboré par une équipe d'experts; et sur un ensemble d'entretiens réalisés au préalable auprès de 75 dirigeants de toutes les régions des Amériques, notamment des chefs de gouvernement passés et actuels.

Ces quatre récits sur l'évolution éventuelle de la situation actuelle se veulent **pertinents, stimulants, crédibles et clairs** pour qu'ils soient utiles lors des dialogues stratégiques que les dirigeants entreprendront sur les meilleurs moyens de faire face à la problématique des drogues dans les Amériques. L'objectif de ces récits est de fournir un cadre et un langage communs pour soutenir le dialogue, le débat et la prise de décision entre les chefs de gouvernement et autres acteurs pertinents aux plans national, bilatéral et multilatéral. Leur but est de devenir la pierre angulaire sur laquelle se fonde la recherche transparente et constructive de réponses à des questions fondamentales sur la politique et la stratégie anti-drogues : Quels sont les opportunités et les défis actuels ? Quelles opportunités pouvons-nous envisager et quels défis aurons-nous à relever à l'avenir ? Quelles sont nos options ? Que devons-nous faire pour mieux faire face au problème des drogues dans les Amériques ?

Ces scénarios jouent un rôle très particulier dans la planification stratégique. Parce que ce sont des récits de fiction qui se présentent par jeux d'au moins deux histoires différentes et plausibles, ils offrent un avantage politique crucial, celui d'appuyer un débat informé sans toutefois engager quiconque dans une position politique particulière. Les Scénarios nous mettent en mesure de faire face à la réalité suivant laquelle, même si nous ne pouvons ni prédire ni contrôler l'avenir, nous pouvons travailler avec lui et l'influencer.

En ce qui concerne la problématique des drogues, ces scénarios servent à renforcer les dialogues qui doivent déboucher sur l'élaboration de politiques et de stratégies dans ce domaine. Le but de ces dialogues n'est pas de refaire les scénarios proposés, mais plutôt de les utiliser, tels qu'ils sont rédigés, pour établir collectivement ce qui peut et doit être fait. Ainsi, pour que tout dialogue soit le plus fructueux possible, il faut qu'y participe un groupe d'intervenants intéressés et influents, issus de toutes les sphères du système en question. (À titre d'exemple, ce système peut être un gouvernement, une ville, un secteur, une nation ou une région.) La diversité est essentielle : il ne s'agit pas seulement d'impliquer des collègues et des amis, mais également des inconnus et des opposants.

Ce genre de dialogue fondé sur des scénarios comporte quatre étapes clés. Tout d'abord, les scénarios sont soumis sous forme de texte, de présentation diapos, de narration, ou de bande vidéo. Deuxièmement, pour chaque scénario, le groupe aborde la question suivante : " Si ce scénario se produisait, quelles en seraient les conséquences pour nous " ?, puis, étudie les opportunités et les défis que pose le scénario. Troisièmement, le groupe examine la question suivante : " Si ce scénario se produisait, que pourrions-nous faire ? Quelles options s'offrent à nous ? " Enfin, le groupe considère la situation actuelle et traite la question suivante : " Au vu de ces éventuels scénarios, que faut-il faire maintenant ? "

"Les scénarios traitent de deux mondes : le monde des faits et le monde des perceptions. Leur but est de recueillir les informations disponibles ayant une importance potentiellement stratégique et de les transformer en perceptions nouvelles projetant un éclairage stratégique qui, jusque lors, était hors de portée de l'esprit."

— Pierre Wack, co-fondateur de l'Équipe des scénarios au Royal Dutch Shell

Termes courants

Lignes d'action

- **Dépénalisation**

Ce terme se réfère à la suppression des sanctions pénales liées à la consommation et la possession non autorisée (habituellement de quantités assez réduites destinées uniquement à la consommation personnelle) de substances contrôlées. Dans un système dépénalisé, l'acte n'est plus passible de sanctions pénales, comme l'incarcération, même si, dans certaines juridictions, des sanctions administratives, telles que des amendes, des peines de prestation de services à la communauté, ou simplement une mise en demeure ou une citation à comparaître, peuvent encore être appliquées. Dans certains endroits, la consommation ou la possession de substances illicites à des fins personnelles cesse d'être considérée comme un délit ou une infraction punissable et, par conséquent, aucune sanction, pénale ou administrative, n'est appliquée.

- **Dépénalisation de fait (ou légalisation de fait)**

Ce terme signifie que les règles qui pénalisent la fabrication, la distribution ou la consommation d'une substance ne sont pas appliquées dans la pleine mesure prévue par la loi. Pour décrire ce concept, il est peut-être plus juste d'utiliser l'expression "décriminalisation de fait", qui survient lorsque le système de justice pénale n'agit pas ou n'intervient pas sans pour autant avoir perdu le pouvoir de le faire. C'est en général le résultat d'une évolution des mœurs dans une société où une pratique commence à devenir socialement acceptable en dépit du fait qu'elle continue d'être interdite par la loi, ou lorsque le système de justice pénale est engorgé et, par conséquent, n'est plus en mesure d'intervenir dans les cas d'infractions mineur, priorisant les comportements criminels plus sérieux. Dans les juridictions dotées de pouvoirs juridiques discrétionnaires sur la base du principe d'opportunité (à savoir, appliquer le critère de l'intérêt public au moment de décider des priorités quant aux poursuites pénales), la pratique de la non-application de la loi pour certaines infractions peut être formalisée dans des directives adressées à la police, aux procureurs, ou aux autorités judiciaires.

- **Légalisation**

Ce terme fait référence au processus d'élimination des interdictions juridiques liées à la production, la distribution et l'usage d'une substance contrôlée à des fins autres que médicales ou scientifiques, pour les remplacer, en général, par un marché réglementé. Ce terme est souvent associé à la "libéralisation" ou à des régimes qui consistent à lever les contraintes légales sur certaines drogues sans que soient nécessairement imposés des contrôles stricts de l'État. Dans certains cas, le terme de "légalisation" est également employé pour les régimes fondés sur la réglementation visant à

contrôler la commercialisation de la production et la distribution. Ainsi, le terme “ légalisation ” est qualifié, avec raison et par souci de clarté, de “ légalisation et réglementation ” ou de “ légalisation du libre marché ”.

- **Réglementation**

Ce terme se réfère à un large éventail de cadres réglementaires permettant que les drogues contrôlées soient disponibles légalement à des fins autres que médicales et scientifiques, mais toujours sous le contrôle de l'État qui varie en fonction des risques que chacune de ces substances pose à la santé. Parmi les instruments de contrôle administratifs peuvent figurer, entre autres, les ordonnances médicales et les délivrances en pharmacie, les licences conditionnées pour la production et la distribution, la fiscalité pour maintenir le niveau des prix, les restrictions liées à l'âge et les normes de qualité.

La nature et l'intensité de la réglementation peuvent varier considérablement, allant d'une légère réglementation – comme c'est le cas des boissons gazeuses caféinées – à une réglementation modérée – comme celle qui régit l'alcool et le tabac – ou encore, à une réglementation stricte (comme pour les opiacées délivrées sous ordonnance).

Autres termes pertinents

- **Cadre international pour le contrôle des drogues**

Cette expression se réfère à un ensemble de conventions et d'organismes des Nations Unies qui régissent le contrôle des substances psychoactives à travers le monde. Les conventions, qui ont été souscrites par tous les États membres de l'OEA, comprennent la Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants de 1961, amendée par le Protocole de 1972 ; la Convention sur les substances psychotropes de 1971 et la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988. Au nombre des organismes figurent la Commission des stupéfiants, qui est l'entité chargée de l'élaboration des politiques de l'ONU en matière de drogues ; l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants (OICS), qui s'assure de l'application des conventions de 1961 et de 1971 et du régime de contrôle des précurseurs établi en vertu de la Convention de 1988 ; l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), chargée par les traités d'émettre des recommandations relatives au classement des substances, et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) en sa qualité d'agence d'exécution des programmes de l'ONU.

- **Consommation (ou usage) problématique de drogues**

C'est la consommation de drogues à un âge précoce, ou l'usage de drogue qui commence à avoir des conséquences néfastes sur la santé ou des effets négatifs sur les individus, leurs familles, leurs amis ou la société

- **Délinquant toxicomane**

Tout individu qui ne peut se passer de drogues et qui commet un délit sous l'effet de celles-ci ou en raison de sa dépendance (par exemple, conduire en état d'ébriété, agressions, vols).

- **Délinquant usager de drogue(s)**

Désigne un individu qui viole les lois sur la drogue, comme celles liées à sa production, possession ou à son trafic.

- **Dépendance ou toxicomanie**

Indique un usage habituel et compulsif en dépit des conséquences néfastes sur la santé et les relations sociales.

- **Drogues illicites**

Cette expression est un terme plus familier que juridique et n'est pas employée dans les conventions des Nations Unies. Dans la pratique, la distinction entre les drogues légales et les drogues illégales n'est pas aisément déterminée, car de nombreuses zones d'ombre existent entre les deux. En général, les substances elles-mêmes ne sont pas, en soi, illégales, mais elles peuvent être produites illicitement ou distribuées sur le marché illicite. " Substances contrôlées " est un terme plus précis, car il englobe l'usage et les marchés à la fois licite et illicite. Les drogues contrôlées sont essentiellement limitées aux fins médicales et scientifiques. Les substances réglementées, telles que l'alcool et le tabac, ne seraient donc pas des substances contrôlées.

- **Interdiction**

La saisie, par les forces de l'ordre et de sécurité, de drogues acheminées en contrebande par voies aérienne, terrestre ou maritime. Elle survient généralement dans certaines zones ou les eaux internationales.

- **Nouvelles substances psychoactives / " drogues de synthèse "**

Ce sont des substances destinées à contourner les lois en vigueur sur le contrôle des drogues, en modifiant parfois leurs structures chimiques. Selon l'ONUDC, ce sont des " substances donnant lieu à des abus, soit à l'état pur, soit sous forme de préparation, qui ne sont pas placées sous le contrôle de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 ou de la Convention sur les substances psychotropes de 1971, mais qui pourraient constituer une menace pour la santé publique ".

- **Prévention**

Ce terme s'applique aux programmes mis en œuvre pour décourager ou retarder l'initiation à l'usage des drogues, ou s'il a commencé, d'empêcher la progression des troubles et de la dépendance qui y sont associés. Le terme " prévention " est souvent employé dans des domaines relevant, par exemple, de la prévention de la délinquance, de la prévention des risques associés à la drogue (comme

l'infection par le VIH chez les usagers de drogues injectables), ou "du développement alternatif préventif" (tels les programmes de développement rural dans des zones à risque pouvant être utilisées pour des cultures illicites).

- **Prohibition**

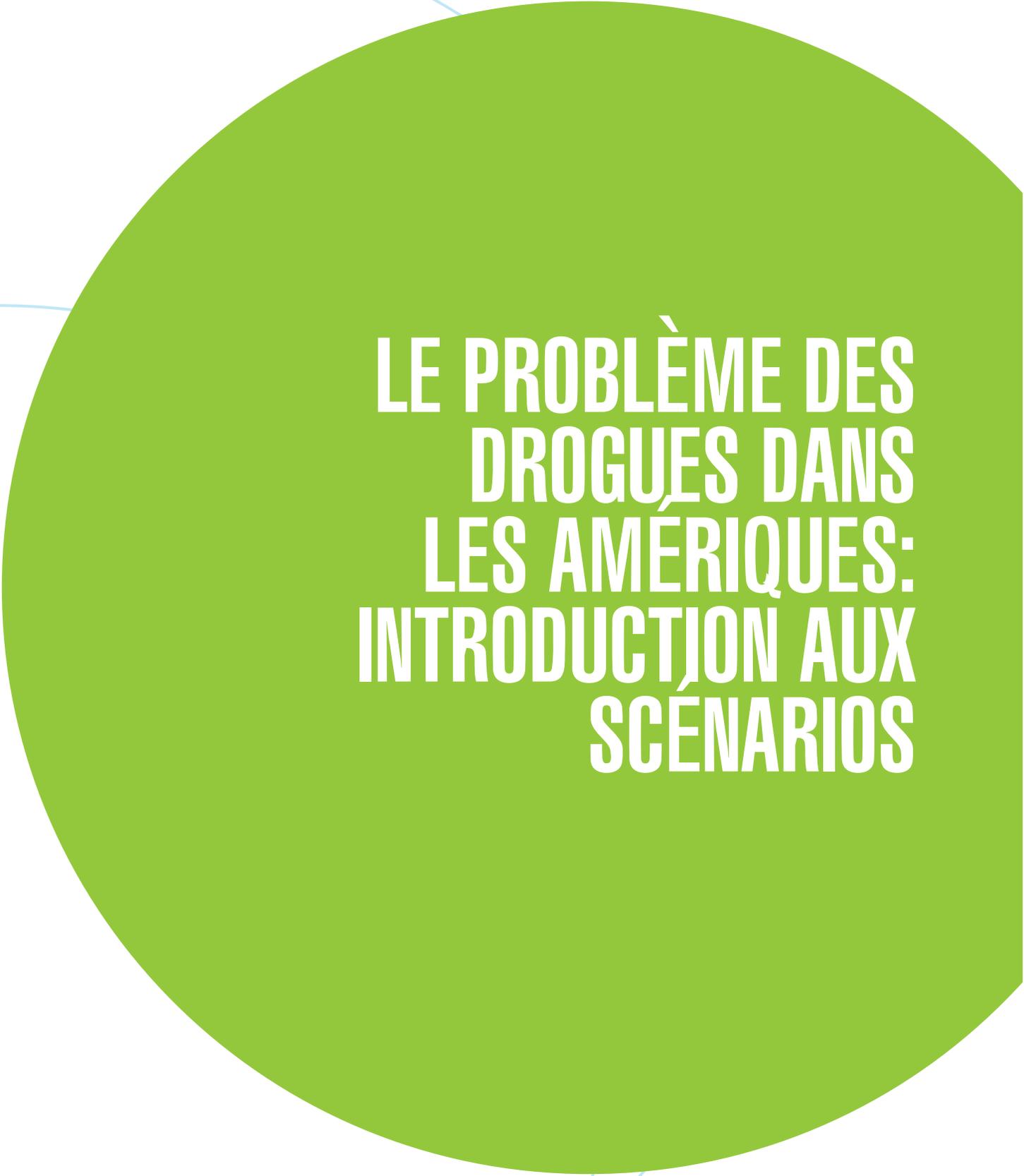
C'est l'interdiction pénale de la culture, de la production, de la distribution et de la possession non autorisée de certaines substances psychoactives à des fins autres que médicales ou scientifiques.

- **Réduction des risques**

L'expression "réduction des risques" s'applique aux politiques, programmes et pratiques qui visent à atténuer les effets négatifs qu'entraîne l'usage de substances psychoactives, au plan sanitaire, social et économique, sans pour autant réduire la consommation de drogues. La réduction des risques se fonde sur le principe que les consommateurs de drogue, plutôt que la société, sont les principaux agents du changement dans la réduction des risques causés par la consommation de drogue. Cette notion a été initialement élaborée pour faire face principalement aux préjudices directs liés à la dépendance aux drogues, en particulier pour prévenir les overdoses et les infections au VIH (ainsi que d'autres maladies transmises par le sang) chez les consommateurs de drogue qui recourent aux injections, par l'échange de seringues et par des traitements de substitution, mais également par des prescriptions d'héroïne ou par la fréquentation de salles de consommation supervisées de drogue. Depuis peu, cette expression est également utilisée pour désigner des changements dans les priorités des politiques en vue de réduire les risques associés au marché illicite de la drogue et à l'application des lois en vigueur en matière de drogues, tels que la violence, la corruption ou les dommages environnementaux, sans nécessairement réduire l'ampleur du marché.

- **Tribunaux pour le traitement de la dépendance**

À partir de programmes ayant un calendrier d'objectifs définis au préalable, les tribunaux cherchent à réduire les cas de récidive et l'usage problématique de la drogue chez les contrevenants et d'accroître leurs chances de réhabilitation grâce à un traitement précoce, continu, et intensif sous supervision judiciaire, accompagné de tests de dépistage périodiques et obligatoires, d'une supervision communautaire, de sanctions adéquates et, le cas échéant, de services de réhabilitation en sus des traitements de dépendance aux drogues.



**LE PROBLÈME DES
DROGUES DANS
LES AMÉRIQUES:
INTRODUCTION AUX
SCÉNARIOS**

Le problème des drogues dans les Amériques: Introduction aux scénarios

Parmi les multiples parcours future concernant le problème des drogues dans les Amériques, l'Équipe des scénarios en a bâti trois qui, selon elle, étaient les plus utiles à explorer, ainsi qu'un quatrième scénario, de prévention et de mise en garde, qui vient s'ajouter à la plate-forme de discussion.

Dans tous les scénarios, nous prenons pour point de départ le fait que bien que l'avenir soit incertain, nous avons la certitude qu'en 2025, la demande de substances psychoactives, notamment l'alcool, les médicaments et les drogues fabriquées illicitement, sera considérable ; qu'un faible pourcentage des consommateurs de drogue deviendra toxicomane ; que certains décéderont, tandis que d'autres développeront de graves conditions médicales ou des maladies infectieuses telles que le VIH et l'hépatite C ; qu'il y aura des activités illégales dans tous les domaines où elles peuvent rapporter des gains financiers et qu'il y aura des groupes du crime organisé opérant dans toute la région et tirant profit de tout un éventail d'activités illégales.

Néanmoins, un bon nombre d'incertitudes demeurent. La violence dans la plupart des pays des Amériques augmentera-t-elle ou diminuera-t-elle ? La consommation problématique de drogues augmentera-t-elle et pèsera-t-elle davantage sur l'infrastructure de la santé publique dans certains pays ? Pour éviter cette situation, serons-nous en mesure de mettre en œuvre, de renforcer et de diffuser plus efficacement les programmes de prévention, de réduction des risques, et de traitement fondés sur des données probantes qui, en conjonction avec l'évolution des tendances sociales et le développement de sociétés de plus en plus inclusives, permettront de réduire considérablement l'usage problématique de drogues et les risques qu'il pose dans nos pays ? Le blanchiment d'actifs restera-t-il largement inaperçu et impuni dans la plupart des pays des Amériques ? L'opinion publique appuiera-t-elle les changements en matière de politiques anti-drogues ? Dans l'affirmative, en quoi consisteront ces changements dans la région ? Quels compromis programmatiques et budgétaires faudra-t-il faire entre les mesures de contrôle de l'offre, les cadres juridiques et réglementaires et la réduction de la demande d'un pays à l'autre ? Pourrons-nous également gérer l'offre de façon plus intégrale au moyen des politiques actuelles ou faudra-t-il changer de politiques et de stratégies ? Comment fonctionneront les nouveaux cadres juridiques et réglementaires portant sur les drogues actuellement illicites, en cours de discussion ou appliqués dans certains pays ? Feront-ils partie du système généralisé de contrôle des stupéfiants ? Est-ce que les

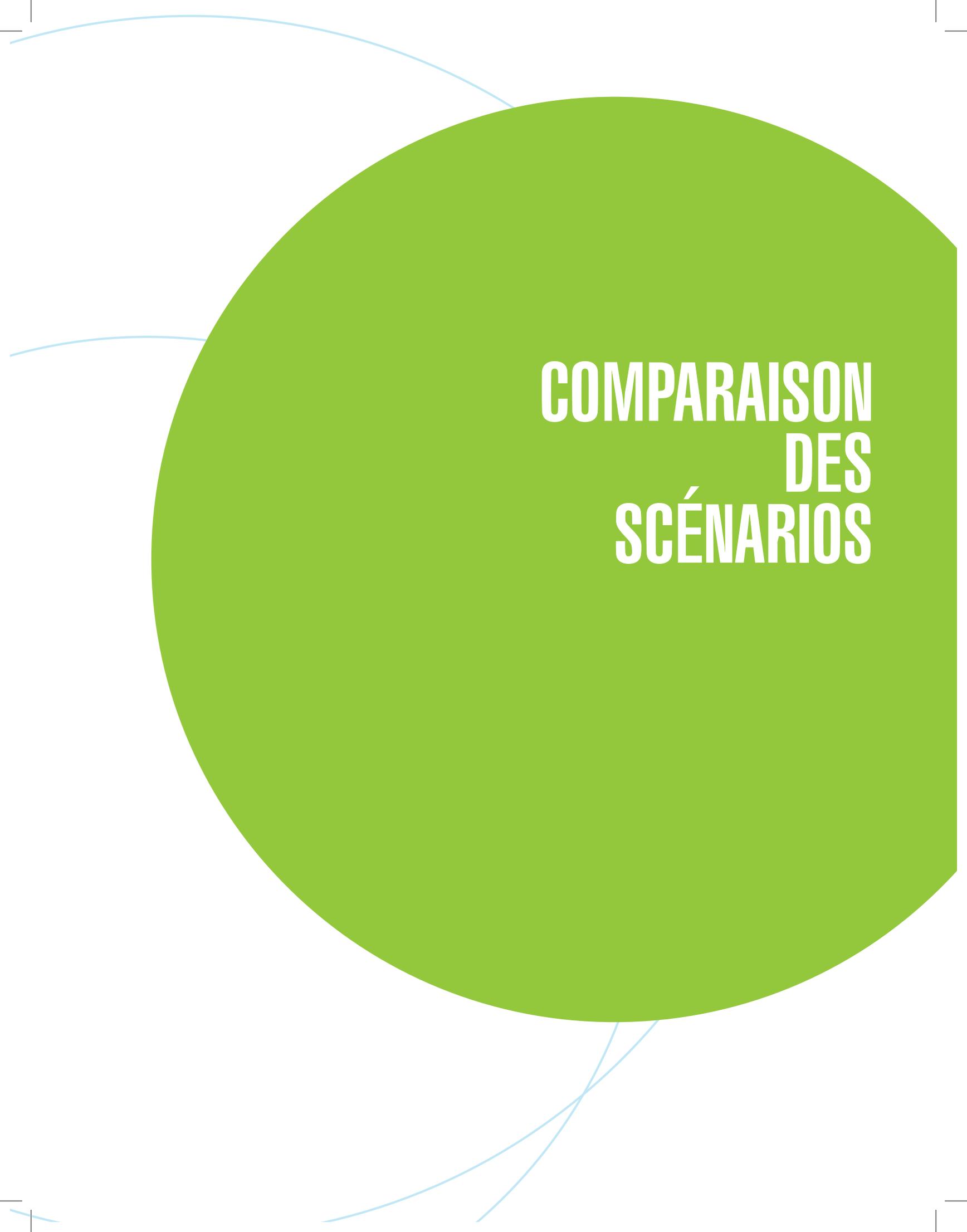
nouvelles drogues de synthèse ou la technologie remplaceront-elles les drogues d'origine végétale, ou poseront-elles des défis inattendus, voire des avantages inattendus tels que l'élargissement des options pour le traitement de la toxicomanie? Comment les individus souffrant d'un trouble lié à l'usage de drogues recevront-ils les soins qui leur sont nécessaires?

Face aux nombreuses approches permettant de relever ces défis, quelles seraient les réponses les plus fréquentes ? La plupart des pays s'appuieront-ils sur des années d'effort et de progrès substantiels dans un grand nombre de domaines pour tenter d'œuvrer ensemble à renforcer les capacités institutionnelles, combattre plus efficacement la corruption et changer les priorités afin d'améliorer la sécurité citoyenne ?

Ou bien, dans la perspective d'un autre avenir – qui n'exclut pas le précédent – certains pays arriveront-ils à la conclusion que nos politiques actuelles doivent être modifiées et qu'il faut explorer de nouvelles façons de réglementer les drogues actuellement illégales alors que d'autres se focaliseront sur le renforcement des programmes de prévention en explorant différents parcours? Dans une troisième approche, il s'agit de savoir si bon nombre de pays du Continent mettront à contribution leur capital social raffermi pour élaborer des approches basées sur la communauté dans lesquelles l'accent principal est mis non pas sur la lutte contre le trafic de drogues et la violence qu'il engendre d'un point de vue strictement juridique et sécuritaire, mais plutôt sur le renforcement de la résilience de la communauté afin de résoudre ce problème. Ou bien, dans une approche moins probable, mais qui mérite cependant d'être comprise et analysée, où une **rupture** se produirait au sein du Continent, les pays accusant des niveaux élevés de violence liés à la répression de la production, du trafic et du transit illicites de drogues, seraient-ils alors tentés de suivre leur propre voie? Ces pays choisiraient-ils de relever, seuls, le défi que représentent les drogues en s'efforçant d'atteindre un équilibre entre l'urgence de réduire la violence face aux risques qu'elle pose à leurs propres institutions et la nécessité d'établir des mécanismes plus adéquats de coopération internationale ?

Les scénarios ci-après – **Ensemble**, **Parcours**, **Résilience** et **Rupture** – explorent ces réponses au problème des drogues dans les Amériques dans la perspective de quatre possibilités d'avenir¹.

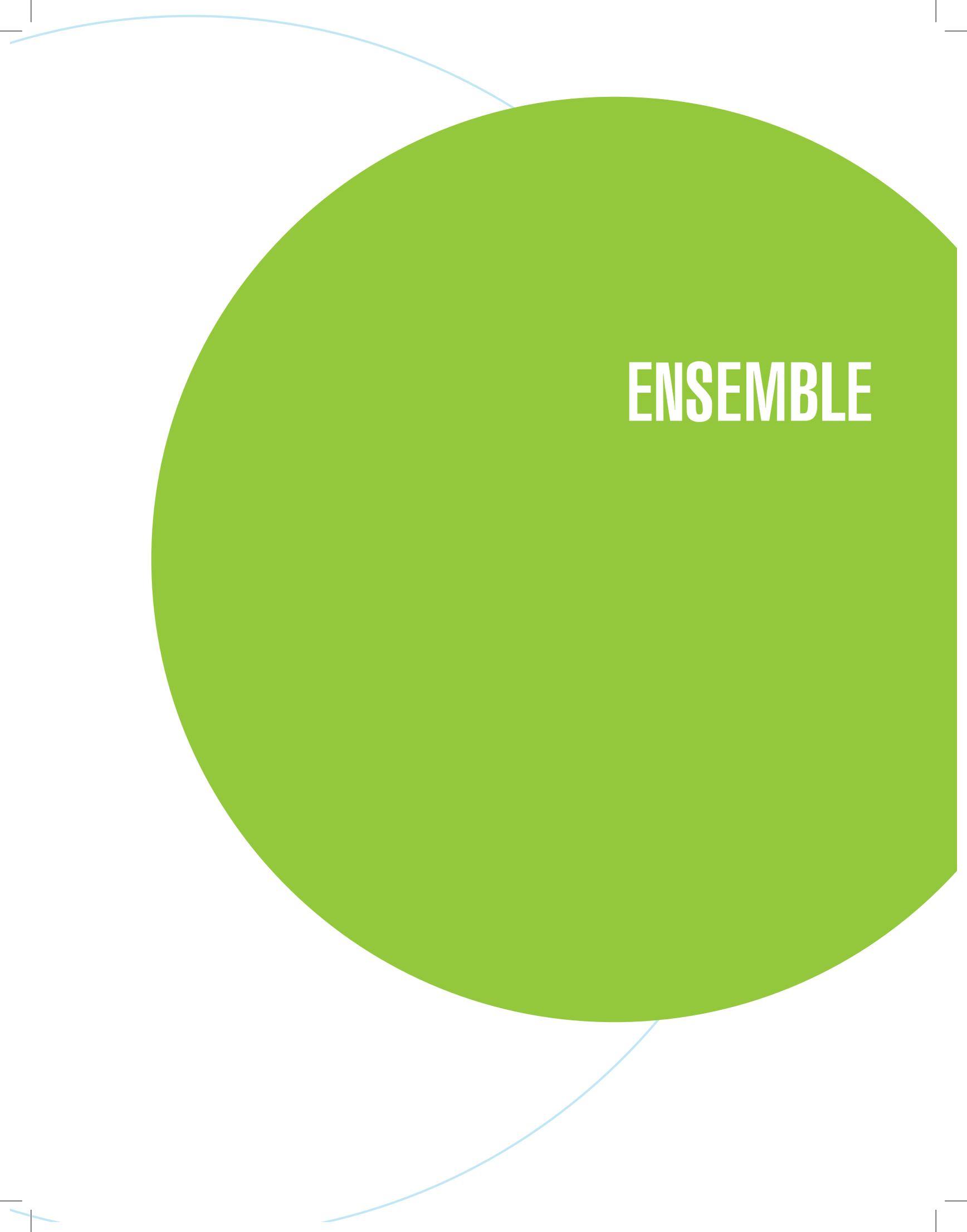
1 Sauf indication contraire, toutes les citations figurant dans les scénarios ci-après proviennent de l'Équipe des scénarios ou d'entretiens accordés de façon anonyme par 75 chefs de file du Continent, parmi lesquels des chefs de gouvernement.



COMPARAISON DES SCÉNARIOS

Comparaison des scénarios

	Ensemble	Parcours	Résilience	Rupture
Comment perçoit-on le “ Problème des drogues ” ?	Le problème des drogues est l’une des composantes d’un problème plus large d’insécurité touchant des États dotés d’institutions faibles et incapables de contrôler le crime organisé, ainsi que la violence et la corruption qu’il engendre	Le problème est que la réglementation actuelle sur le contrôle des drogues par le biais de sanctions pénales (notamment les arrestations et incarcérations d’usagers et de petits trafiquants) cause trop de dommages	Le problème des drogues est une manifestation des dysfonctionnements sociaux et économiques latents qui mènent à la violence et à la dépendance	Le problème est que les pays où les drogues (particulièrement la cocaïne) sont produites et à travers lesquels elles transitent, subissent des conséquences insupportables et injustes
La réponse qui pourrait être donnée	Renforcement de la capacité des institutions judiciaires et de sécurité publique afin d’assurer la sécurité grâce à une professionnalisation élargie, un meilleur partenariat avec les citoyens, de nouveaux indicateurs de réussite et l’amélioration de la coopération internationale	Essayer et apprendre des régimes juridiques et réglementaires alternatifs, en commençant par le cannabis	Programmes visant à renforcer les communautés et à améliorer la santé et la sécurité publiques, élaborés du début à la fin par les autorités locales, le secteur privé et les organisations non gouvernementales	Certains pays abandonnent la lutte unilatéralement (ou en viennent à accepter des arrangements) en ce qui a trait à la production et au transit des drogues sur leur territoire
Opportunités qu’offre cette réponse	Sécurité citoyenne accrue, crédibilité accrue des institutions de l’État s’appuyant sur la confiance et la taxation ; un partenariat renouvelé dans les Amériques	Mise en place de meilleures politiques de drogues au moyen d’expérimentations rigoureuses ; réallocation de ressources pour le contrôle des drogues et des consommateurs de drogues afin de prévenir et de traiter la dépendance ; réduction de certains marchés illicites et des gains qu’ils produisent par le biais de la régulation	Communautés plus inclusives, moins violentes et plus saines parce qu’elles remplissent un rôle plus actif dans la lutte contre la criminalité et la drogue	Réduction de la violence; attention croissante aux priorités locales plutôt qu’internationales; désengagement de ressources affectées actuellement à la sécurité et à la répression
Défis à relever pour de la mise en œuvre de cette réponse	Reconstruction des institutions de l’État face à l’opposition d’intérêts bien établis ; une coopération internationale faible, fragmentaire et hésitante ; l’effet boule de neige des activités criminelles qui se déplacent vers des endroits où les institutions sont plus faibles	Gérer les risques liés à l’expérimentation, en particulier la transition de marchés illicites aux marchés réglementés (notamment l’augmentation éventuelle de la dépendance) ; faire face à la contrebande et aux nouvelles tensions gouvernementales résultant des différences de réglementation entre les juridictions	Ressources et capacités insuffisantes de bon nombre d’autorités locales et d’organisations non gouvernementales pour affronter ces problèmes ; retard pris avant que cette réponse puisse réduire la criminalité liée aux drogues	Une application moins stricte de la loi, qui favorise l’expansion des marchés illicites de drogues et des gains qui en découlent ; la prise de contrôle de l’État par des organisations criminelles ; les conflits occasionnés par les violations des traités internationaux



ENSEMBLE

Ensemble

Dans ce scénario, “Ensemble”, les principaux dirigeants des Amériques reconnaissent particulièrement le coût élevé que la violence et la criminalité ont imposé aux pays les plus vulnérables du Continent, notamment ceux d’Amérique centrale et certains dans les Caraïbes. Il existe trop de violence et trop de victimes innocentes. Un fort consensus voit ainsi le jour: nous ne pouvons simplement plus continuer dans la situation actuelle.

S’appuyant sur la présentation du rapport de l’OEA sur les drogues comme d’un catalyseur, les dirigeants des Amériques reconnaissent que pour assumer leurs responsabilités partagées, ils doivent coopérer plus efficacement afin de faire face ensemble aux problèmes de criminalité liée aux drogues et d’offrir à leurs citoyens une sécurité améliorée en renforçant l’État de droit et en professionnalisant et modernisant les institutions démocratiques, en accordant la priorité aux mesures visant à dissuader et à décourager le recours à la violence, en appliquant les meilleures pratiques en la matière et en construisant de nouveaux rapports entre les citoyens et les institutions gouvernementales, notamment dans les domaines de l’application de la loi, de la justice pénale et de la sécurité citoyenne. Dans ce chapitre, “Ensemble”, l’accent n’est plus mis sur la lutte contre les drogues, mais plutôt sur la prévention du crime, de la violence et de la corruption.

“La solution à ce problème ne peut pas être unilatérale et elle ne peut venir d’une seule région. La coopération est nécessaire. C’est un débat différent de celui d’il y a quinze ans.”

Renforcer les institutions et les politiques: le modèle San Martín

Pendant plus de deux décennies (1970-1995), la région de San Martín au Pérou a été touchée par les activités criminelles liées au trafic des drogues et par la violence qui en découle. Actuellement, suite au travail sans relâche et à la volonté de changement de sa population, cette région a réussi à surmonter ces difficultés. En 1992, les cultures illicites de coca s’étendaient sur 28.600 hectares, soit 75 % de la valeur brute de l’économie agricole de la région. En 2011, ces surfaces cultivées ont été réduites à 468 hectares, ce qui représente une valeur brute de seulement 0,71 % – soit moins de 1 % – de l’économie agricole régionale. Ce modèle de renforcement des institutions et des politiques requiert l’interaction de sept facteurs principaux.

Gouvernance

L’État et les bailleurs de fonds internationaux, conscients de la nécessité d’établir la confiance entre la population et les autorités, ont augmenté la capacité pour le dialogue et pour la concertation en établissant des agendas communs entre la population et les autorités régionales et locales, en fondant l’administration publique sur le principe du service au citoyen, en renforçant les capacités techniques locales pour une meilleure gestion des ressources et en encourageant la population à s’organiser, à exprimer ses opinions, à faire des propositions, à évaluer et à surveiller l’administration publique.

Investissement et infrastructure

L’État a effectué un important investissement dans les infrastructures routières et énergétiques, qui a changé la dynamique économique de la région. La production agricole et l’élevage sont maintenant connectés aux marchés nationaux et internationaux,

ce qui les rend plus compétitifs et ouvre la voie à un développement plus élargi de l'agro-industrie. La population dispose d'un plus large accès aux services de base et la qualité de ces services s'est également accrue.

Développement agricole

Au cours des dernières années, une extraordinaire croissance agricole a permis à la région de connaître l'un des taux de croissance annuels les plus élevés du Pérou. Cette croissance repose presque exclusivement sur les activités des petits exploitants et entrepreneurs. La superficie des terres cultivées est passée de 98 000 hectares en 1996 à 279 000 hectares en 2010.

Organisation sociale

Le processus de transformation de San Martín est étroitement lié à la capacité de la population de s'organiser afin de stimuler son développement. Les coopératives de petits producteurs, par exemple, ont été en mesure de fournir une assistance technique et des crédits à leurs membres ; de diversifier et d'industrialiser leur production ; d'avoir accès au financement des banques nationales et étrangères ; de simplifier la chaîne de commercialisation ; d'obtenir une reconnaissance internationale quant à la qualité de leurs produits ; de négocier directement avec les marchés étrangers ; d'obtenir le label de commerce équitable et biologiques (certifications) et de se positionner sur les marchés les plus exigeants.

Coopération internationale

La coopération internationale, accompagnée d'une collaboration soutenue axée sur l'apprentissage cumulatif, continue de jouer un rôle crucial dans le processus de transformation de San Martín. L'apport technique et financier international appuie la gouvernance, l'infrastructure routière et sociale de base, la production agricole, la création et le renforcement des organisations associatives de producteurs, le développement communautaire, l'accès aux services financiers, la formalisation de la propriété foncière en milieu rural et la durabilité de l'environnement. Le soutien de la coopération internationale a été particulièrement critiquée au moment où le Pérou sortait de la pire crise économique, ponctuée d'actes de violence interne, de son histoire et où l'État ne disposait pas de ressources nécessaires pour répondre aux besoins de la population ou pour promouvoir le développement.

Application de la loi

Afin de prévenir la résurgence du trafic de stupéfiants, l'État péruvien met en œuvre un projet soutenu d'éradication programmée de cultures illicites de coca à San Martín. Ce programme vise les pépinières et les zones de culture abandonnées afin d'empêcher leur remise en état. Il comprend également la destruction de laboratoires rustiques consacrés au traitement des feuilles de coca.

Durabilité environnementale

En raison du déplacement et de l'expansion des cultures et du trafic de coca et suite à la déforestation qu'elles ont entraînée, la région de San Martín avait perdu plus de 33 % de ses forêts. Cette situation avait touché le bassin amazonien, qui est la principale source d'eau et de biodiversité de la planète et dont les forêts capturent le niveau le plus élevé de gaz carbonique du monde. Afin de contrôler et de réparer les graves dommages causés, des politiques et des actions sont actuellement adoptées afin de mettre en œuvre des programmes visant l'utilisation organisée des terres, la promotion des cultures permanentes qui empêchent l'agriculture migratoire, la clarification des titres fonciers appartenant à des particuliers et aux communautés autochtones et la diminution de l'impact sur l'environnement en réhabilitant les zones détériorées et en préservant la biodiversité dans les zones naturelles et les parcs nationaux

Les dirigeants reconnaissent qu'une plus étroite coopération – tant interne entre les différents organismes et institutions nationales de chaque pays qu'internationale à travers les Amériques – ne pourra se concrétiser que si la confiance est établie entre eux et les citoyens. C'est seulement alors que les gouvernements pourront faire face avec efficacité à la menace croissante que pose le crime organisé transnational. Les gouvernements s'engagent à intensifier la coopération interne de façon à ce que les institutions nationales de sécurité et de justice puissent mieux travailler ensemble à l'intérieur de leur propre frontière, et à accroître les informations sensibles relevant du domaine judiciaire et sécuritaire avec leurs partenaires internationaux. Les pays partageant des vues similaires sont déterminés à lancer - **ensemble** - une campagne soutenue contre le crime organisé transnational et ses conséquences les plus néfastes, telles que la violence, le trafic de drogues et d'armes et son pouvoir corrompeur, bien qu'aucun consensus n'ait été atteint sur la nécessité de changer ou d'assouplir les lois sur les drogues en vigueur ou sur la création d'un régime de réglementation alternatif en matière de lutte contre les drogues.

Hormis quelques expériences avec le cannabis au plan local, le changement éventuel de régime en vigueur pour le contrôle de la production, distribution et possession de drogues ne bénéficie pas du soutien de la plupart des gouvernements ou de l'opinion publique à travers le Continent. Les dirigeants des Amériques reconnaissent, cependant, que les interdépendances et les complexités liées à cette question sont si importantes qu'ils ne peuvent pas réaliser, de façon efficace, les objectifs énoncés dans les politiques sur les drogues. Ils conviennent également qu'il est impossible d'aborder les causes sous-jacentes qui sont à l'origine de la violence et de l'insécurité dans la région sans, auparavant, réformer les institutions clés du secteur de la sécurité.

Les dirigeants constatent que les pays doivent travailler plus efficacement, tant à l'intérieur de leurs frontières que conjointement, en prenant les décisions difficiles qui s'imposent pour renforcer leurs institutions respectives en matière de sécurité. Après des années qui ont vu naître bon nombre d'accords multinationaux, ils estiment que ce ne sont pas principalement les lois sur les drogues en vigueur qui sont responsables de la crise actuelle, mais plutôt sur une mise en œuvre inadéquate ou incomplète de ces lois et politiques par des institutions corrompues, ou trop faibles, ou qui ne se font pas mutuellement confiance pour être efficaces face aux puissantes menaces que posent le crime organisé, la violence, le trafic de stupéfiants, l'extorsion et les délits financiers.

“La variable clé est la force ou la faiblesse des institutions de l'État, à savoir la capacité des sociétés d'appliquer l'État de droit.”

Évaluation et certification pour le contrôle des drogues

Les États membres de l'OEA sont évalués tous les deux ou trois ans par la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) et l'OEA dans le cadre du " Mécanisme d'évaluation multilatérale " (MEM) qui, en 2013, s'est focalisé sur la mesure dans laquelle les pays progressent en vue de la mise en œuvre des recommandations énoncées dans la Stratégie continentale sur les drogues. Le MEM, créé par mandat émané du Sommet des Amériques de 1998, assure la promotion, à travers la région, de programmes visant à aider les États membres à renforcer leurs politiques de lutte contre les drogues et à accroître la coopération multilatérale dans les Amériques.

En outre, le Département d'État des États-Unis est doté de son propre mécanisme de révision et de certification annuelle, conformément aux lois de ce pays. Ce mécanisme a été revu depuis sa création en 1986, mais il reste en vigueur et est soumis annuellement au Président qui détermine si des pays considérés comme d'importants pays producteurs ou de transit de drogues " ont manifestement échoué " à respecter les accords internationaux sur le contrôle des drogues, ainsi que les objectifs de lutte anti-drogue établis par les lois américaines. Ces pays deviennent inéligibles pour bénéficier d'assistance étrangère dans de nombreux domaines, à moins que le Président décide que continuer de leur fournir de l'assistance est vital aux intérêts nationaux des États-Unis.

"Nous sommes parvenus à montrer que s'il y a suffisamment de confiance, si des mécanismes internationaux sont en place, si une bonne législation est en vigueur, si les forces de l'ordre sont bien formées et bien équipées et, avant tout, si l'engagement politique est là, vous pouvez remporter le plus grand succès. Lorsqu'il y a eu un engagement politique dans mon pays, nous avons vu les résultats."

Plutôt que de proposer de nouvelles réglementations sur le contrôle des drogues, ce qu'ils considèrent ni politiquement ni socialement viable, les dirigeants s'engagent à réformer les institutions publiques et à coopérer, de façon plus efficace, dans bon nombre de domaines. Ceci implique qu'il faut tirer les leçons des analyses et de l'évaluation des meilleures pratiques dans tout le Continent et tirer profit de la croissance économique qui a permis de mettre au point, dans plusieurs cas, de meilleures méthodes de recouvrement des impôts et une meilleure gestion des dépenses sociales. Parmi les principaux aspects de ces réformes figurent des mécanismes plus efficaces de coopération et de partage d'informations, non seulement sur le plan national, ce qui requiert la mise en place de commissions interinstitutionnelles et de centres du renseignement plus efficaces, mais aussi sur le plan international, par le biais de centres du renseignement régionaux et continentaux.

Tout en admettant qu'il existera toujours des marchés illégaux qui enrichiront les organisations criminelles, ainsi qu'un certain degré de corruption institutionnelle, il faut se focaliser sur l'objectif le plus important ; à savoir, la réduction de la violence liée au trafic illicite de drogues en diminuant l'emprise des organisations criminelles tout en accroissant, dans le même temps, la force et l'efficacité des institutions démocratiques et les capacités des professionnels de la sécurité, de la justice et des forces de l'ordre. Cette tâche peut être accomplie – en particulier pour ce qui est du trafic et du transit de la cocaïne – dans le contexte d'une meilleure coopération entre pays.

Pour améliorer la mise en œuvre des politiques de contrôle des drogues et de sécurité, il est essentiel d'accroître le partage des

informations – notamment du renseignement – au-delà des frontières nationales et à travers tout le Continent. Cependant, en 2013, la coopération en matière de renseignement se limite largement à des accords d'échanges bilatéraux entre les États-Unis et certains partenaires clés de la région. Suite à la proposition du Mexique, présentée en 2012, de créer une commission sur le crime organisé à l'OEA et un centre régional du renseignement en 2017, les gouvernements du Mexique, des États centraméricains, andins et d'autres États de la région échangent régulièrement des informations en matière de renseignement opérationnel et des données nécessaires aux poursuites judiciaires, non sans avoir au préalable établi des unités plus fiables et des procédures internes qui facilitent l'échange d'informations avec plus de détermination et moins de crainte. Au fil du temps, ces mesures aident à accroître la confiance entre les agences de renseignement de nombreux pays.

Le partage d'informations sur des actes criminels liés à la drogue à travers le Continent contribue à accroître l'efficacité des organisations policières et les aide à lutter contre la violence et à démanteler des organisations de trafiquants et des gangs urbains. Peu à peu, dans certains pays, le soutien local accordé aux groupes et aux forces armées irrégulières tend à s'amenuiser, non seulement en raison des progrès économiques que connaissent ces pays, mais également parce que la présence physique croissante des forces de l'ordre, le respect des droits de l'homme et la transparence des institutions de sécurité, de justice et d'autres organismes d'État, y compris dans les zones périphériques de culture et de production de drogues, sont des facteurs qui sapent leur influence.

De 2015 à 2020, un certain nombre de programmes seront lancés pour former les forces de police et de sécurité en matière de protection des droits de la personne, de dignité et de sécurité des citoyens. Certains d'entre eux s'appuient sur des modèles fructueux de polices de proximité, comme ceux de High Point en Caroline du Nord, de Rio de Janeiro au Brésil et du Nicaragua. Dans certains pays, on met en œuvre des programmes plus rigoureux pour combattre la corruption au sein des forces de l'ordre dont la supervision est effectuée en vertu des règles continentales les plus efficaces en la matière. Le succès de certains de ces programmes anti-corruption est dû, en partie, à un financement accru accordé aux forces de police afin de couvrir leurs frais opérationnels et d'offrir des salaires et des conditions de travail adéquats.

Dissuasion basée sur la communauté

Le crime organisé pose de multiples menaces aux États et à la société. Pourtant, il s'est avéré difficile pour les États d'éliminer ces groupes en employant des approches " tolérance-zéro " face aux drogues et à la criminalité. En revanche, cette méthode a entraîné un certain nombre de cas de violations des droits de la personne, de corruption et d'abus policiers. Certaines autorités ont eu recours à des stratégies plus axées sur la dissuasion basée sur la communauté et à des approches ciblées sélectives visant à atténuer les effets des comportements les plus pernicieux des groupes criminels (notamment ceux qui engendrent la violence) tout en tolérant les comportements les moins dangereux. Une telle approche permet également aux institutions judiciaires débordées de surmonter les problèmes liés au manque de ressources.

Boston (Massachusetts)

L'approche axée sur la dissuasion basée sur la communauté découle principalement dans la lutte menée par la ville de Boston contre les bandes armées violentes au cours des années 90, dénommée Operation Ceasefire (" Opération cessez-le-feu "). Après un incident particulièrement meurtrier survenu en 1992, une coalition de groupes religieux a commencé à tenir des forums qui réunissaient des délinquants impliqués dans des gangs, des agents des forces de l'ordre, des responsables religieux et des représentants des services sociaux. Il a été décidé de proposer deux options aux membres de gangs : accepter l'éducation ou la formation, ou bien être ciblés par la police en raison de leurs violentes activités. Cette offre a fait l'objet d'une large campagne publicitaire auprès des groupes criminels les plus violents, à la suite de laquelle les gangs de Boston ont diminué le degré de la violence qu'ils utilisaient pour éviter d'être la cible des interventions des forces de l'ordre. Au fil du temps, la violence dans les zones où opéraient ces gangs a considérablement diminué. Une étude du projet en 2001 a révélé une baisse de 63 % du taux mensuel d'homicides chez les jeunes.

High Point, Caroline du Nord

La ville de High Point, en Caroline du Nord, nous fournit une autre illustration de ce principe. Pendant de longues années, la police avait recueilli des informations sur de jeunes trafiquants du marché local de drogues, responsables de la plupart des délits et nuisances associés à ce trafic, et avaient contacté leurs parents et d'autres personnes à même de les influencer. La police s'est ensuite adressée à ces trafiquants en leur montrant les données qu'elle avait recueillies. Elle leur a fait savoir qu'ils seraient incarcérés s'ils poursuivaient leurs activités illicites. Après deux ans, cette initiative a entraîné une baisse des arrestations et une diminution de 25 % des crimes violents et des délits contre la propriété.

L'Initiative des marchés de drogues (DMI) de High Point repose sur le développement des ressources de la communauté et des liens étroits comme facteurs clés pour aider les individus à se dissocier des comportements criminels. L'aide offerte par les familles et la communauté comprend la formation professionnelle, l'emploi, l'éducation parentale, des garderies, le traitement de la dépendance, le logement, le transport et l'assistance à la famille.

Cette initiative a été étendue à plus d'une douzaine de villes aux États-Unis. " DMI implique peu d'arrestations, quelques pratiques traditionnelles et entraîne une transformation complète des zones ciblées. Les résultats sont immédiats et peuvent être soutenus pendant de nombreuses années. Ce sont les quartiers eux-mêmes qui assument la responsabilité de la sécurité au sein de leurs communautés. "

Santa Tecla, El Salvador

Santa Tecla (El Salvador) a adopté une approche similaire pour réduire les niveaux élevés de violence associés aux marchés de la drogue, du crime organisé et des activités des gangs. La municipalité a mis en œuvre des plans à long terme dont la priorité était le développement social, l'éducation, le développement des infrastructures, le renforcement des

capacités de la communauté et la coordination entre les différentes agences du gouvernement local. Un modèle de police de proximité focalisée sur la prévention de la violence a été mis en place avec la participation d'acteurs locaux, gouvernementaux et nationaux, ainsi que celle de citoyens locaux, en vue d'apporter une réponse axée sur le social face aux crimes violents associés à la drogue. Cette approche a bénéficié d'une grande popularité parmi les citoyens et a obtenu des résultats positifs. Depuis le lancement du programme, les taux d'homicides à Santa Tecla ont nettement diminué.

D'après : (juin 2011), *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment* (Washington, D.C.: Washington Office on Latin America, juin 2011) ; International Drug Policy Consortium (mars 2012); IDPC Drug Policy Guide, 2nd Edition (London: International Drug Policy Consortium); and http://www.highpointnc.gov/police/dmi_the_high_point_model.cfm.

En outre, certains pays ont choisi de créer leurs propres versions inspirées des modèles du Mexique et de la Colombie, et ce, avec succès. Elles ont permis d'améliorer les critères de recrutement des forces de police en engageant davantage de diplômés de l'université et en les formant de façon plus poussée afin de combattre les délits liés au blanchiment d'actifs (comptabilité, finances et économie), de lutter contre les séquestrations (gestion et suivi des crises, techniques d'investigation) et de contrôler les précurseurs chimiques nécessaires à la cocaïne et aux drogues de synthèse (produits chimiques utilisés lors de la fabrication de ces drogues).

Un nouveau modèle pour les institutions de sécurité commence à émerger dans ces pays et repose sur des normes partagées plus exigeantes et sur un plus grand professionnalisme. Dans certaines institutions publiques, des pressions de plus en plus fortes sont exercées pour l'adoption de mesures plus importantes et efficaces pouvant garantir la transparence et le principe de la responsabilité dans la gestion publique. L'accent est également mis sur le respect de la primauté de l'État de droit et sur la confiance des citoyens dans leurs institutions gouvernementales. Par ailleurs, le professionnalisme des fonctionnaires employés par les forces de police contribue non seulement à réduire la tentation de corruption, mais également à renforcer leur engagement dans la mission de service public que fournissent ces institutions. Les services d'inspection générale des forces de l'ordre, de plus en plus souvent implantés au sein de chaque institution, garantissent la détection et la révocation des fonctionnaires corrompus avant qu'ils ne puissent nuire à l'essor des efforts liés à la réforme institutionnelle.

Pour faire le suivi, évaluer et améliorer l'efficacité de ces programmes, il faut non seulement disposer d'un meilleur système de collecte et d'échange d'informations, mais également mettre en œuvre un nouveau système d'évaluation. Ainsi, au lieu de vérifier le nombre d'hectares de coca éradiquée, ou le nombre de tonnes de cocaïne saisie, ou le nombre d'individus arrêtés, les gouvernements et les organisations internationales commencent à analyser dans quelle mesure les organisations criminelles les plus violentes ont été neutralisées, ou le nombre de fonctionnaires corrompus à avoir été révoqués, ou le nombre de plaintes déposées par les citoyens pour violations des droits de la personne à avoir entraîné

“Les États-Unis sont dotés d'une grande capacité de collecte de renseignements. Les 'capos', actuellement incarcérés, ont révélé beaucoup d'informations stratégiques. Grâce à ces renseignements et ces informations, les États-Unis pourraient aider nos pays à choisir où attaquer”

des condamnations pénales de membres de la police ou de l'armée, ou le nombre d'homicides à avoir été investigués et jugés avec succès, ou si des défaillances du système financier ayant facilité le blanchiment d'actifs ou l'évasion fiscale ont été palliées, ou le nombre d'armes saisies et leur origine identifiée, ou encore dans quelle mesure les taux d'homicide ont diminué.

Évasion fiscale, blanchiment de capitaux et réglementation financière

L'importance de l'évasion fiscale

Une grande partie des quelque 42 milliards USD qui quittent chaque année le Mexique finissent par aboutir dans les banques des États-Unis, et une partie de cette somme sert à l'établissement de comptes anonymes ouverts beaucoup plus facilement que dans les centres financiers internationaux off-shore.¹ Ces défaillances du système financier prive le Mexique de quelque 7 à 12 milliards USD de recettes fiscales par an² – une somme bien plus importante que le montant de l'aide que fournissent les États-Unis au Mexique dans la lutte contre la violence liée à la drogue (Initiative Merida), qui se chiffre à 1,5 milliard USD.

Blanchiment de capitaux et réglementation financière

En juillet 1989, les dirigeants des grandes puissances économiques, réunis lors du Sommet du G7 à Paris, ont convenu de créer le Groupe d'action financière (GAFI) pour mettre en œuvre une Stratégie efficace pour combattre le blanchiment de capitaux (AML, selon ses sigles en anglais). Cependant, depuis la création du régime AML, on constate une prise de conscience croissante du fait qu'il ne fonctionne pas comme prévu.³ Un exemple phare est le récent scandale de la banque HSBC: de 2006 à 2010 le cartel de Sinaloa du Mexique et le cartel Norte del Valle de Colombie ont transféré plus de 881 millions USD de capitaux par le biais d'un bureau de la HSBC aux États-Unis et d'autres succursales au Mexique.⁴

La plupart des observateurs supposent que cette affaire ne représente que la pointe de l'iceberg. Les succursales de la banque aux États-Unis et au Mexique n'ont pas réussi à vérifier efficacement la provenance de plus de 670 milliards USD en virements bancaires et de plus de 9,4 milliards USD en achat de dollars américains effectués par la HSBC au Mexique. Les trafiquants ont déposé parfois des centaines de milliers de dollars en numéraire, en une seule journée et dans un seul compte, en utilisant des boîtes fabriquées selon les dimensions des guichets des caissiers dans les succursales de la HSBC au Mexique.⁵ Au lieu d'intenter un procès à la banque, les autorités des États-Unis ont préféré régler cette affaire à l'amiable et la HSBC leur a versé 1,92 milliard USD. Cette amende représente moins de 10% des profits bruts (20,6 milliards USD) que la HSBC a engrangés dans le monde en 2012.

En mars 2010, Wachovia (qui appartient au géant financier Wells Fargo) a versé aux autorités fédérales 110 millions USD pour avoir autorisé des opérations financières liées au trafic des stupéfiants et a encouru une amende de 50 millions USD pour avoir

1 "How Delaware Thrives as a Corporate Tax Haven," The New York Times, June 30, 2012; <http://www.nytimes.com/2012/07/01/business/how-delaware-thrives-as-a-corporate-tax-haven.html>

2 Les taux d'imposition au Mexique oscillent entre 17,5 % et 30 % (taux le plus élevé concerne l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises), voir : PKF Mexico Tax Guide 2012 at <http://www.wipfli.com/Resources/Images/13754.pdf>

3 Tom Blickman, Countering Illicit and Unregulated Money Flows: Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation, TNI Crime & Globalisation Debate Paper (January 2010). (<http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/crime3.pdf>)

4 "Les succursales de la HSBC au Mexique seraient les préférées des trafiquants", selon Bloomberg, 12 décembre 2012. (<http://www.bloomberg.com/news/2012-12-12/hsbc-mexican-branches-said-to-be-traffickers-favorites.html>)

5 <http://www.justice.gov/opa/documents/hsbc/dpa-attachment-a.pdf>

omis de vérifier des montants en espèces utilisés pour expédier 22 tonnes de cocaïne. Une action en justice a été ouverte contre Wachovia, mais non à l'encontre d'un individu. Cependant, l'affaire n'est jamais parvenue devant les tribunaux. La banque a été sanctionnée pour ne pas avoir appliqué les règles établies par l'AML au transfert des 378,4 milliards USD - une somme équivalente à un tiers du produit intérieur brut du Mexique – à partir de maisons de change mexicaines. Selon le procureur chargé de l'affaire, "le mépris flagrant de Wachovia envers nos lois bancaires ont donné carte blanche aux cartels internationaux de la cocaïne pour financer leurs opérations".⁶ Au final, l'amende infligée à Wachovia a été inférieure à celle de la HSBC, soit 2% des profits de la banque (12,3 milliards) pour 2009.

Alors que l'attention s'est particulièrement portée sur les centres financiers offshore des pays en développement, les principales sources d'évasion fiscale, de secret fiscal, de blanchiment de capitaux et d'arbitrage réglementaire se trouvent au sein des systèmes bancaires offshore des pays développés, selon la Commission dénommée Stiglitz, créée en 2008 pour émettre des recommandations aux Nations Unies sur les conséquences de la débâcle financière et de son impact sur le développement.⁷

6 "How a Big US Bank Laundered Billions from Mexico's Murderous Drug Gangs, The Observer (3 avril 2011). <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/03/us-bank-mexico-drug-gangs>

7 Rapport de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du Fonds monétaire international (FMI) et du système financier. http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf

Encourager la confiance et œuvrer ensemble présentent un avantage supplémentaire: en effet, une plus grande partie des données peut être collectée et transformée en informations stratégiques qui permettent d'améliorer les prestations des services publics et enrichir les connaissances des décideurs. Les bonnes pratiques se propagent beaucoup plus rapidement là où existent des méthodes d'évaluation cohérentes et objectives et une meilleure notion de ce qui fonctionne. La mise en place d'une boucle de rétroaction permet également une amélioration progressive et constante des performances. Il ne fait aucun doute que la coordination en matière d'analyse, d'évaluation et d'action accroît le partage des connaissances entre les différents secteurs, ainsi que l'efficacité organisationnelle de tout le système.

D'ici à 2020, les premiers progrès ont été réalisés contre le blanchiment de capitaux et l'évasion fiscale. Contrairement à ce qui se passait une décennie plus tôt lorsque les banques de blanchiment de capitaux étaient à peine mises à l'amende, les directeurs exécutifs des banques sont maintenant tenus pénalement responsables. Il est désormais évident que le système financier mondial, qui souffrait d'une supervision insuffisante et d'une réglementation inadéquate, a freiné les tentatives d'introduction de contrôles de base qui étaient indispensables pour combattre efficacement le blanchiment de capitaux et l'évasion fiscale. Dans "Ensemble", les paradis fiscaux ne peuvent plus opérer en toute impunité et grâce à de nouveaux systèmes informatisés, conçus pour analyser une grande quantité de données financières anonymes, les gouvernements commencent à être en mesure de détecter les flux d'argent illicites. Ainsi, en 2020, les pays du Continent disposent d'une assiette fiscale plus importante qui sert à renforcer leurs institutions, à réformer leurs systèmes judiciaires et à améliorer les services liés à la prévention, le traitement et la réduction des risques.

Bien que l'on enregistre une légère diminution du flux total de cocaïne, qui transite par l'Amérique centrale, à destination des États-Unis, en partie due à un simple changement de transit vers les Caraïbes, les taux de violence liée à ce trafic baissent davantage du fait que les gouvernements regagnent le contrôle de leurs propres territoires et qu'une grande partie des actes de violence se produisent entre bandes rivales dans les zones urbaines. Les forces de sécurité ont modifié leurs priorités et accordent une attention particulière à l'identification et au démantèlement des organisations criminelles les plus violentes, ce qui prend le pas sur l'éradication des cultures et la saisie des cargaisons de drogue.

Dans "*Ensemble*", en dépit des progrès réalisés dans le renforcement des institutions, des projets continentaux de grande envergure visant à combattre le crime organisé produisent des résultats bien plus rapide que les tentatives d'éradication de la corruption au niveau local. Les criminels continuent de soudoyer ou de harceler les juges, d'offrir des pots de vin aux fonctionnaires afin d'obtenir des contrats pour les grands projets d'infrastructure, d'infiltrer le système judiciaire pour que les procès soient retardés, de financer et de participer directement aux campagnes électorales. Néanmoins, ces problèmes tendent à disparaître graduellement en partie en raison de la présence dans les pays d'institutions publiques fortes et transparentes, notamment dans les régions reculées, ce qui entraîne un contrôle plus affermi de l'État dans les régions qui étaient auparavant aux mains de criminels.

De 2015 à 2025, plusieurs développements conduisent peu à peu à la réalisation de progrès dans la lutte contre le crime organisé, tels que des informations plus abondantes et plus exactes, portant non seulement sur les organisations criminelles elles-mêmes, mais aussi sur le blanchiment de capitaux, qui permettent l'arrestation des principaux trafiquants ; l'amélioration des relations entre la plupart des unités de police et les citoyens, découlant de programmes anticorruption efficaces ; une meilleure formation ; des réductions mesurables de la violence et une présence institutionnelle plus importante dans les territoires périphériques et des améliorations ciblées du système de justice pénale. Par conséquent, les citoyens commencent à avoir confiance en leurs institutions et à s'attendre qu'elles leur fournissent transparence, sécurité et justice. Ils commencent à voir leurs attentes satisfaites. Dans la mesure où ces initiatives sont couronnées de succès, les principaux chefs des cartels et les criminels violents sont beaucoup plus fréquemment arrêtés, poursuivis et incarcérés pour leurs crimes et, partant, les incitations au crime sont moindres et les coûts des infractions à la loi plus élevés.

À mesure que ces nouvelles politiques commencent à être mises en œuvre, il devient apparent que même si tous les pays travaillent ensemble, dans le même cadre politique international et sous le même parapluie continental en vue de leur application, certains d'entre eux sont plus exposés aux menaces que d'autres. Construire des

institutions fortes exige beaucoup d'efforts et une considérable détermination politique, qui n'existent pas forcément au même degré entre les pays ou au sein des pays. Les institutions sont plus fortes dans certains pays que dans d'autres, ce qui entraîne le déplacement d'activités illicites depuis les pays, où l'application des nouvelles approches commence à porter des fruits, vers des pays ou des régions plus faibles. De surcroît, tous les pays ne peuvent pas toujours parvenir à un accord sur certaines questions et ils doivent, par conséquent, « convenir d'être en désaccord » tout en encourageant un dialogue ouvert et franc. Les groupes sous-régionaux de pays, qui font face à des problèmes similaires, se rassemblent pour traiter de questions spécifiques en apportant des solutions spécifiques à une région, qui peuvent parfois compliquer la mise en application de mesures de plus grande envergure. La coopération continentale devient plus complexe et plus efficace à la fois.

Les Conventions internationales sur les stupéfiants

La Convention unique sur les stupéfiants des Nations Unies (1961) a fusionné tous les traités internationaux de l'avant-guerre en un seul instrument qui a mis l'accent sur le contrôle des drogues d'origine végétale les plus connues, telles que l'opium, le cannabis et la cocaïne, ainsi que sur l'obligation d'abolir tous les usages traditionnels de ces plantes – à savoir, les pratiques largement répandues et profondément ancrées dans la culture, la religion et les usages « à des fins pratiquement médicales » des pays en développement.

Dix ans plus tard, l'usage croissant de ces substances a donné lieu à la Convention des Nations Unies sur les substances psychotropes (1971) qui a étendu les politiques internationales en la matière aux substances synthétiques comme les amphétamines, les benzodiazépines, les barbituriques et les substances psychédéliques. Le concept de « substances psychotropes » a été créé afin d'exclure une vaste gamme de produits pharmaceutiques psychoactifs, inclus dans la Convention de 1971, des contrôles plus stricts énoncés dans la Convention unique. Dans ses commentaires sur les lois-types en matière de drogue, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), le prédécesseur de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), recommandait de ne pas faire cette distinction artificielle dans la législation nationale du fait que « le classement international dans la catégorie de stupéfiants et de substances psychotropes, selon que la substance est régie par la Convention de 1961 ou par celle de 1971, n'a aucun fondement conceptuel. La définition juridique de bon nombre de substances psychotropes est pleinement applicable aux stupéfiants et, dans de nombreux cas, l'inverse est également juste. »

Près de 235 drogues psychoactives, d'origine végétale et de synthèse (ayant des effets hallucinogènes, narcotiques ou stimulants) sont couvertes par ces traités internationaux. La plupart des gouvernements sont signataires de ces traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, qui établissent l'illégalité de l'usage, la vente, le trafic et la production de drogues telles que l'héroïne, la cocaïne et le cannabis, mais aussi la méthadone, la morphine et le diazépam à des fins autres que médicales ou scientifiques. Cependant, lors de la signature, de la ratification ou de l'adhésion à un accord, tout État conserve le droit d'y adhérer avec une réserve visant à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans son application à cet État.

À la fin des années 1980, les Nations Unies ont élargi cette approche pour y inclure les nombreuses 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 renforcé les interventions contre le blanchiment d'actifs et d'autres délits liés aux drogues. La Convention de 1988 a renforcé l'obligation de criminaliser les délits liés aux drogues (en excluant la consommation en soi, mais en incluant la possession pour usage personnel) et a invité les États parties, en ce qui concerne les délits liés au trafic, d'imposer des sanctions pénales qui « prennent en considération la gravité de ces infractions, comme l'incarcération ou d'autres formes de privation de liberté » et de décourager « la libération anticipée ou conditionnelle ».

L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), organisme quasi-judiciaire composé de 13 membres élus par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), a pour mandat de surveiller l'application des Conventions de 1961 et 1971 et du système de contrôle des précurseurs en vertu de la Convention de 1988. La responsabilité la plus importante de l'OICS est de gérer le système d'estimations et de demandes visant à assurer la disponibilité des drogues contrôlées à des fins médicales et scientifiques. Lorsque de graves violations des traités de 1961 et 1971 sont constatées, l'OICS peut proposer que des consultations soient ouvertes et, dans les cas extrêmes où les objectifs de la Convention « sont sérieusement menacés », il peut recommander l'imposition de l'embargo sur les imports-exports de drogues, à des fins médicales, en provenance et à destination du pays incriminé. Cependant, ce pouvoir d'imposition n'a jamais été appliqué.¹ Des différences surgissent régulièrement quant à l'interprétation des limites de la latitude que le traité laisse aux pays en ce qui a trait aux pratiques de réduction des risques, telles que les salles de consommation de drogues et plusieurs modèles de politiques plus souples envers le cannabis.²

Changer les conventions internationales est possible au moyen de modifications ou d'amendements. La modification comprend la reprogrammation des substances et peut être effectuée au sein de la Commission des stupéfiants (CND), en consultation avec l'Organisation mondiale de la santé et, en ce qui concerne les précurseurs, avec l'OICS. Un amendement implique une modification formelle des dispositions des traités. Toute partie peut proposer un amendement à tout traité. Si aucune des autres parties n'émet d'objection quant à l'amendement en question dans les 18 ou 24 mois suivant sa présentation – selon le traité soumis à la proposition d'amendement – celui-ci est alors adopté et entre en vigueur.³ Les pays peuvent également modifier, individuellement ou en groupe, les obligations qu'ils ont contractées dans un traité en les dénonçant et en renouvelant leur adhésion accompagnée d'une réserve. Cela a été récemment le cas de la Bolivie. Toutes ces procédures sont complexes et sont généralement contestées, mais comme le souligne le premier Rapport mondial des Nations Unies sur les drogues, « les lois - voire les Conventions internationales - ne sont pas écrites dans la pierre; elles peuvent être modifiées lorsque la volonté démocratique des nations le souhaite. »⁴

La Stratégie continentale sur les drogues de 2010, adoptée par l'OEA, ainsi que son Plan d'action (2011-2015) établissent également un ensemble d'options programmatiques sur les politiques qui respectent les droits de la personne, encouragent la diminution de la consommation de drogues et reconnaissent la dépendance comme un problème de santé publique qui requiert une réponse intégrée.

1 <https://www.incb.org/incb/en/treaty-compliance/index.html>

2 Dave Bewley-Taylor et Martin Jelsma, *The Limits of Latitude - The UN drug control conventions, Série sur la réforme législative et les politiques sur la drogue No 18, TNI/IDPC Mars 2012.* <http://undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr18.pdf>

3 Une analyse approfondie sur les modifications des conventions internationales sur les drogues est effectuée par D. Bewley-Taylor, "Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities," *International Journal of Drug Policy*, Vol. 14 (2003), pp. 171- 79. Voir R. Room, et consorts., "Rewriting the UN Drug Conventions," et Room, et consorts., "Cannabis Policy: Moving Beyond the Stalemate," (Oxford University Press, 2010).

4 Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, *Rapport mondial sur les drogues* (Oxford University Press, 1997), p. 199.

D'ici à 2025, la violence liée à la drogue a en général baissé, mais il n'est pas évident que le commerce illicite des drogues ait considérablement diminué. Ce qui a changé est que les forces de sécurité ont concentré leurs ressources sur le renforcement de leurs institutions en s'attaquant à la corruption et au crime organisé de haut niveau au lieu de cibler les petits vendeurs de drogues. Les forces de sécurité n'ont pas jeté l'éponge en ce qui concerne la lutte contre les drogues, mais elles ont de plus en plus mis l'accent sur la réduction de la violence et de la corruption et sur le renforcement de la coopération internationale, mesures qui doivent se révéler, à la longue, plus efficaces contre le crime organisé. Alors que les trafiquants de drogues réalisent que chaque acte de violence leur vaut, à eux et à leurs complices, une plus grande attention des forces de l'ordre, ils sont de moins en moins motivés à commettre des actes violents. Ce nouvel accent mis sur les acteurs les plus violents, ainsi que l'efficacité accrue des forces de sécurité dans le Continent ont pour conséquence la réalisation de certains progrès, non seulement dans la lutte contre les trafiquants de drogues, mais aussi dans la traite des personnes, l'extorsion et les séquestrations.

Une autre raison qui explique la diminution de la violence est que, suite à l'élargissement international des politiques en la matière qui sont passées de la lutte exclusive contre le transit de drogues aux échanges d'informations et à la déstabilisation de toutes les activités du crime organisé, les pays des Amériques sont plus à même de réprimer le trafic illicite d'armes à feu. Cet effort est renforcé par la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (CIFTA) et, en 2015, les deux seuls pays qui ne l'avaient pas encore ratifiée – le Canada et les États-Unis – y adhèrent. L'ajout de ces deux pays favorise l'application élargie des systèmes électroniques de traçage des armes, qui permettent aux agences de sécurité d'introduire le numéro de série d'une arme dans une base de données et d'identifier son origine, ainsi que l'individu qui l'a transportée dans la région. Les gouvernements des Amériques sont de plus en plus conscients du fait que le trafic d'armes, qui entraîne la violence, est aussi important que le trafic des drogues et que la lutte contre ces deux fléaux doit se poursuivre avec la même intensité.

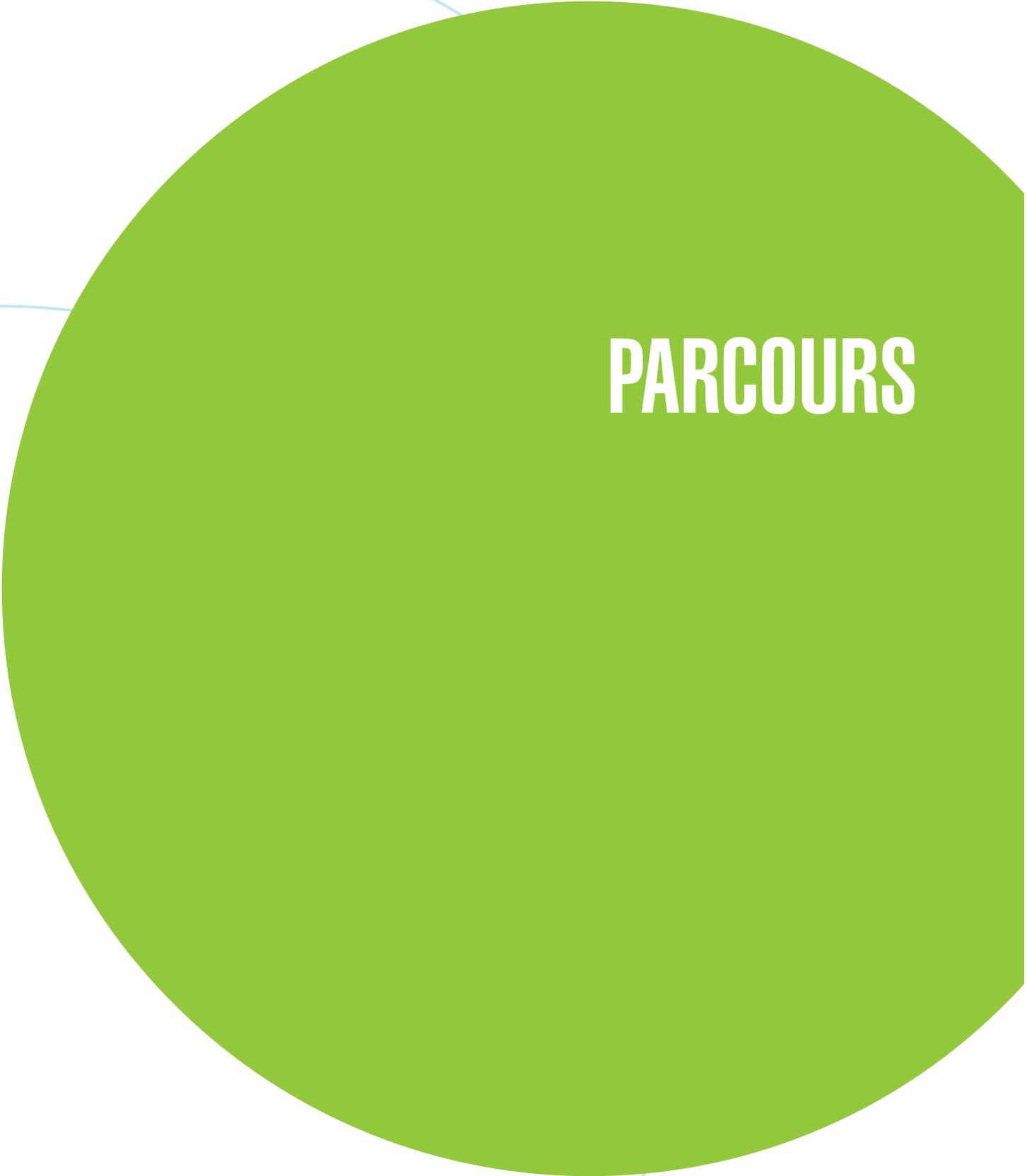
Par le passé, même si les procureurs parvenaient à monter un dossier contre un individu soupçonné de blanchiment d'actifs, peu de magistrats possédaient l'expertise nécessaire pour porter l'affaire devant les tribunaux et obtenir la condamnation du suspect et, par conséquent, ces affaires faisaient souvent l'objet de longueur administrative dans les tribunaux. Cependant, au cours de cette décennie, des cours sont non seulement organisés pour former les juges et les avocats, mais aussi de nombreux pays commencent à progresser dans les réformes des procédures judiciaires. Dans le même temps, les lois pour pallier les failles dans la législation dont tirent profit les entreprises, qui facilitent l'évasion fiscale et qui sont également utilisées dans le blanchiment d'actifs, deviennent plus strictes. Tandis que les échanges, la

“Dans mon scénario positif, nous mettrions l'accent sur les crimes qui causent réellement des problèmes. Les individus avec qui je travaille chaque jour ne seraient plus constamment harcelés par la police. Notre police s'attaque aux proies faciles. La question des enfants au coin des rues est résolue. Les homicides et les crimes plus graves, eux, ne le sont pas”

formation et le financement s'accroissent, les institutions de sécurité et de justice et s'améliorent et se renforcent. Cependant, les progrès sont lents et irréguliers en partie parce que ces réformes et initiatives nécessitent un financement plus important et que les budgets sont fréquemment restreints. Les dirigeants reconnaissent de plus en plus qu'il ne suffit pas d'offrir des cours de formation ou d'amender les lois pour l'instauration de nouvelles procédures juridiques. Tout renforcement des institutions requiert des formations et des investissements soutenus, qui s'inscrivent dans la durée.

Alors que les économies d'Amérique latine ne cessent de croître, la coopération régionale en matière de sécurité et de mise en œuvre des politiques sur les drogues entraîne également des conséquences positives dans d'autres domaines, notamment le développement des institutions démocratiques. La coopération Sud-Sud sur la formation en matière de sécurité s'est également améliorée. Si chaque pays avait suivi son propre parcours dans la mise en œuvre de politiques sur les drogues, les solutions à court terme auraient peut-être lésé les avantages acquis à long terme. Cela ne signifie pas que les différences régionales ont été ignorées, mais plutôt que la coopération a été développée à tous les niveaux, comme on peut le constater dans les nombreux projets sous-régionaux qui ont été entrepris à travers tout le Continent.

D'ici à 2025, dans le monde du scénario **Ensemble**, de nombreux pays ont commencé à regagner la souveraineté sur leur territoire et à établir des structures institutionnelles plus fortes et moins vulnérables à l'infiltration du crime organisé. Les cartels de la drogue les plus violents et les plus dangereux ont été démantelés même si une déstabilisation plus exhaustive du commerce des drogues dans les Amériques continue de se poursuivre. Bien que le chemin à parcourir soit encore long, des institutions renforcées, la coordination interdépartementale et l'application effective des accords internationaux et continentaux commencent à laisser entrevoir une époque moins corrompue et moins violente.



PARCOURS

Parcours

Dans le scénario des *Parcours*, un nombre croissant de dirigeants à travers le Continent estiment que les approches actuelles pour la lutte contre les drogues dans leur pays n'ont pas donné les résultats escomptés. D'autres pays, pour diverses raisons, sont moins enclins à poursuivre des réformes juridiques et réglementaires. Par conséquent, il est extrêmement difficile d'atteindre un consensus en ce qui concerne de la direction à suivre alors que l'on cherche de nouveaux parcours de réglementation. Au lieu de continuer à œuvrer en appliquant les mêmes approches qu'ils ont toujours suivies en matière la lutte contre les drogues, bon nombre de pays entreprennent de nouvelles expériences qui, en fait, les conduisent à s'écarter des politiques actuelles afin de construire peu à peu un nouveau consensus.

L'élan en faveur du changement est dû, en partie, aux pressions politiques qui proviennent non seulement du Continent, mais aussi de la société civile, des gouvernements, des dirigeants politiques, des universitaires et d'autres acteurs de par le monde. Les pays des Amériques se tournent vers des politiques de réduction des risques, de dépénalisation et de lois plus clémentes sur le cannabis, qui ont été analysées de façon positive et entreprises au Canada, en Nouvelle-Zélande, en Australie, aux États-Unis, ainsi que dans certains pays européens et ailleurs.

Un nombre croissant de chefs de file internationaux appellent à la tenue d'un débat franc et sincère. Certains dirigeants parlent de la nécessité d'envisager de nouvelles perspectives pour relever les défis de la politique actuelle sur les drogues, à commencer par le cannabis, alors que d'autres pays, peut-être moins touchés par la dépendance aux drogues ou par les conséquences involontaires de l'application des politiques sur les drogues, ou pour d'autres raisons, refusent de s'atteler à toute réforme juridique ou réglementaire dans ce domaine. Là où la consommation ou le trafic de la cocaïne pose un problème majeur, les dirigeants sont prêts à envisager d'autres modèles qui pourraient être utiles à leurs juridictions et exercer également une pression croissante sur les pays à forte consommation de cette drogue afin qu'ils en réduisent la demande ou qu'ils trouvent de meilleures façon d'aborder la question.

Ce qui en ressort est qu'il existe différents parcours sur lesquels certains pays s'engagent pour poursuivre la voie de l'expérimentation basée sur des données probantes et des réformes progressives, alors que d'autres maintiennent les politiques et les cadres juridiques et réglementaires actuels et concentrent tous leurs efforts sur les programmes de réduction de la demande à travers la prévention et des alternatives à l'incarcération. D'autres, encore, appellent instamment à ce que d'importants changements se fassent au sein des pays à forte consommation.

“La Commission estime que le problème américain des drogues actuel est en partie dû à notre réponse institutionnelle à l'usage des drogues. [...] Si cette politique n'est pas remaniée, nous allons perpétuer les mêmes problèmes, tolérer les mêmes coûts sociaux et nous retrouver là où nous sommes actuellement, à savoir, non loin du chemin que nous parcourions, vers une approche plus rationnelle, juridique et sociale qu'en 1914”
(Commission nationale des États-Unis sur l'abus de la marijuana et des drogues, qui a recommandé la dépénalisation de la marijuana en 1972)

“Une bonne perspective serait d’envisager le fait que la prohibition a échoué et qu’il faut encourager l’expérience de nouveaux cadres politiques. Il pourrait s’agir de la légalisation, de la réduction des risques, de l’investissement dans des systèmes de traitement. La formule précise devrait varier en fonction des décisions démocratiques prises dans chaque pays.”

Dans les pays désireux d’effectuer des réformes juridiques, les dirigeants politiques estiment qu’imposer à leurs citoyens la prohibition des drogues entraîne beaucoup plus de dommages que les drogues elles-mêmes.

Ces dirigeants estiment que les politiques actuelles non seulement ne parviennent pas à réduire suffisamment l’offre et la demande dans leurs pays, mais qu’elles permettent également au crime organisé d’engranger d’immenses profits aux dépens de la sécurité des citoyens et de l’intégrité des démocraties. En outre, l’augmentation rapide des nouvelles substances psychoactives sur le marché, l’expansion inquiétante du détournement illicite de produits pharmaceutiques et leurs impacts sur la santé publique intensifient la pression en vue du réexamen des politiques actuelles sur les drogues. Une majorité de l’opinion publique de nombreux pays développés, grands consommateurs de drogues, a changé et considère que l’usage occasionnel de cannabis n’est pas plus nocif – voire peut-être moins nocif – que la consommation occasionnelle de l’alcool et du tabac.

Ce point de vue devient progressivement une norme, et ce, même lorsque les modes d’utilisation divergent d’un pays à l’autre et que l’on observe dans certaines juridictions une croissance du nombre d’individus entamant un traitement pour dépendance au cannabis – bien qu’elle ne semble pas être le résultat d’une augmentation d’utilisateurs problématiques, mais plutôt d’une augmentation du nombre des usagers problématiques qui se sentent libres de rechercher de l’aide dans ce nouveau contexte où la stigmatisation et l’incrimination se sont atténuées et où la disponibilité des alternatives de traitement s’est accrue.

Dans le même temps, l’opinion publique de tout le Continent change progressivement de cap, bien que de façon inégale, et s’éloigne de son ancienne opposition farouche à la légalisation de toute drogue. Dans certains pays, le concept d’usage récréatif de drogues demeure socialement inacceptable en raison des perceptions publiques persistantes sur le lien qui existe entre les drogues et la criminalité et des préoccupations liées aux conséquences d’une forte consommation soutenue et régulière de cannabis. Dans bon nombre de pays, néanmoins, l’usage non problématique du cannabis commence à être perçu comme un cas particulier méritant des réponses politiques adaptées qui tiennent compte de la différence qualitative des problèmes liés aux drogues les plus dangereuses, telles que la cocaïne fumable, la métamphétamine ou l’héroïne.

Quoiqu’il en soit, la volonté accrue de trouver des solutions susceptibles de réduire l’ampleur du crime organisé mène à une nouvelle ouverture pour un dialogue sur d’éventuelles alternatives. Le mouvement en faveur de la régulation du cannabis en Amérique du Nord et en Uruguay crée un vif débat sur les politiques afin de savoir si celles-ci pouvaient entraîner la réduction de la criminalité organisée et de la violence dans les pays d’origine et de transit si d’autres drogues, comme la cocaïne et l’opium, étaient également prises en compte.

D'autres considèrent que la répression rigoureuse et la militarisation de la lutte contre les drogues, l'expansion des services de sécurité de l'État, ainsi que d'autres aspects de ce que l'on dénommait par le passé « la guerre contre les drogues » ne sont pas dans le meilleur intérêt du Continent.

Certains dirigeants concluent qu'il n'y a pas de solution parfaite ou parfaitement cohérente et qu'il n'existe que des alternatives aux approches actuelles qui pourraient avoir des conséquences moins néfastes. D'autres persistent à croire que les systèmes de contrôle actuels fournissent des résultats satisfaisants ou offrent suffisamment d'occasions pour progresser ; ou encore, ils soutiennent que tout écart substantiel au modèle de contrôle actuel peut également entraîner des conséquences négatives imprévues et affirment qu'ils ne sont pas enclins à se lancer dans des expériences.

Certains chefs de gouvernement ont décidé d'adopter une approche pragmatique fondée sur leur préoccupation de répondre à la question la plus importante: comment pouvons-nous atténuer les dommages causés non seulement par la production, l'acheminement et la consommation de drogues, mais aussi ceux qu'engendrent les efforts liés à l'interdiction de la production, de l'acheminement et de la consommation de drogues? La dépendance aux drogues correspond à une maladie chronique, comme le diabète, que le monde a dû apprendre à gérer plus efficacement, tandis que le système des politiques actuelles, tel qu'administré dans de trop nombreux pays, traite ce problème comme un cancer devant être excisé chirurgicalement, même si cela risque d'endommager des tissus sains pendant le processus.

Réduction des risques

Pendant les années 1980, la « réduction des risques » est apparue comme une approche à la politique sur les drogues différente de celles qui visaient à réduire la demande et l'offre de stupéfiants. La réduction des risques a, depuis, été définie comme « des politiques, programmes et pratiques visant principalement à diminuer les conséquences sanitaires, sociales et économiques néfastes de la consommation licite et illicite de drogues psychoactives, sans nécessairement en réduire la consommation ». ¹ Le concept de la réduction des risques n'est pas restreint aux politiques sur les drogues ; il a été mis en œuvre avec succès dans un large éventail de domaines, notamment ceux liés à l'alcool, au tabac et à la santé sexuelle.

En ce qui concerne les drogues, la réduction des risques a été, à un certain moment, synonyme d'initiative de santé publique, comme les efforts déployés pour la prévention du VIH chez les consommateurs de drogues, principalement grâce à des interventions telles que les programmes d'échange de seringues et le traitement de substitution aux opiacés. Au fil du temps, cependant, le concept de « réduction des risques » s'est étendu aux préjudices que les efforts internationaux relatifs au contrôle des drogues causent à la société et aux particuliers, tels que les incarcérations en masse et les violations des droits de la personne. La réduction des risques a été adoptée par l'Assemblée générale

1 <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>

des Nations Unies² et d'autres agences des Nations Unies relevant du domaine des droits de l'homme et de la santé,³ par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,⁴ PEPFAR,⁵ le Fonds mondial⁶ et d'autres importants donateurs, ainsi que, d'une façon ou d'une autre, par près d'une centaine de pays de par le monde, notamment une douzaine d'États membres de l'OEA et par l'ensemble des pays de l'Union européenne.⁷ Néanmoins, l'expression « réduction des risques » reste controversée aux yeux de la Commission des Nations Unies sur les stupéfiants où certains États membres s'opposent à son utilisation dans les résolutions. La Stratégie régionale de l'OPS adopte ce concept mais évite, en revanche, d'utiliser l'expression elle-même et préfère plutôt parler de « services d'appui pour atténuer les conséquences néfastes liées à l'usage de stupéfiants ».⁸

L'OMS, l'ONUDC et l'ONUSIDA ont identifié un « module exhaustif » d'interventions fondées sur des données probantes pour les consommateurs de drogues injectables.⁹ Des groupes de la société civile ont plaidé en faveur de l'extension de cette liste de services essentiels pour la réduction des risques afin qu'elle comprenne, entre autres, les interventions en cas d'overdoses, le plaidoyer en faveur de la réforme des politiques, la diminution de la stigmatisation et de la violence, les services juridiques, les salles de consommation de drogues, ainsi que le développement alternatif.¹⁰ La mise en œuvre de mesures efficaces de réduction des risques liés à la cocaïne fumable (crack, basuco, paco) dans les Amériques en est encore à ses débuts, mais plusieurs projets pilotes sont déjà en cours au Canada, aux États-Unis, au Brésil, en Uruguay, en Argentine et en Colombie.

La mise en œuvre de la réduction des risques est plus adéquate lorsqu'elle constitue le pilier complémentaire d'une réponse équilibrée en matière de politique anti-drogue et qu'elle accompagne la réduction de la demande et de l'offre. Les partisans de cette approche affirment qu'elle est ciblée, progressive, fondée sur les faits et rentable.¹¹ En reconnaissant que bon nombre d'individus à travers le monde sont incapables ou refusent de mettre fin à leur engagement dans les marchés de la drogue, la réduction des risques tente de protéger autant que possible leur santé, leurs droits humains, leur dignité et leur bien-être.

2 http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2011/06/20110610_un_a-res-65-277_en.pdf

3 <http://www.ihra.net/files/2010/06/01/BuildingConsensus.pdf>

4 http://www.ifrc.org/PageFiles/96733/Red_Cross_spreading_the_light_of_science.pdf

5 <http://www.pepfar.gov/documents/organization/144970.pdf>

6 J. Bridge, B.M. Hunter, R. Atun, et J.V. Lazarus, "Global Fund Investments in Harm Reduction from 2002 to 2009," *Int J Drug Policy*, 23(4) (2012), pp. 279-85.

7 <http://www.ihra.net/global-state-of-harm-reduction-2012>

8 <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/CD50.R2-e.pdf>

9 http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf

10 http://www.aidsallianceg/includes/Publication/GPG_drug%20use_07.06.12.pdf

11 <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>

“Le problème ne réside pas dans les drogues. Le problème vient des lois qui interdisent les substances et empêchent les individus de faire face à ces questions.

La criminalisation cause plus de problèmes que les drogues elles-mêmes.”

Cependant, l'élaboration de nouvelles politiques sur les drogues est une tâche complexe. Tous les pays sont touchés par le problème des drogues, mais pas de la même façon. L'opinion publique varie considérablement : certains pays connaissent un mouvement en faveur de la réforme juridique ; d'autres, en revanche, privilégient des interventions de santé publique fondées sur des données probantes et des programmes de traitement comme alternatives à l'incarcération. Certains pays appuient une approche encore plus rigide comportant des peines de prison plus longues, alors que d'autres, dont les dirigeants politiques estiment que le moment n'est pas encore venu de proposer de grands changements, tentent une approche pragmatique en établissant des modèles de tribunaux qui ordonnent le traitement du toxicomane plutôt que son incarcération.

Proportionnalité des sentences

Selon le principe reconnu internationalement de la proportionnalité, la réponse de l'État à tout ce qui peut nuire à la paix, à l'ordre, ou à la bonne gouvernance doit être proportionnée. En ce qui a trait à la justice pénale, ce principe reconnaît la punition comme une réponse acceptable au délit dans la mesure où elle n'est pas disproportionnée à la gravité du délit.

Les dernières décennies ont enregistré une augmentation sans précédent du recours au droit pénal pour faire face aux marchés des drogues illicites en expansion et dans tout le Continent américain le nombre de sanctions pénales prononcées dans le cadre de délits liés aux drogues est monté en flèche. Dans le contexte d'une escalade de la guerre contre les drogues renforcée par l'obligation de mettre en œuvre les dispositions de la Convention des Nations Unies de 1988 sur le trafic des stupéfiants, tous les pays de la région ont durci leurs législations en matière de drogues.

Deux indicateurs démontrent clairement cette tendance : l'augmentation du nombre d'actes liés aux drogues incriminés dans les articles des codes pénaux nationaux et celle de la durée des peines de prison, établies sous forme de sentences minimales et maximales, pour ces délits. Le premier a décuplé, ce qui permet aux gouvernements d'incarcérer plus facilement un plus grand nombre d'individus liés aux marchés des drogues, essentiellement des consommateurs et des petits dealers, qui écopent souvent de peines dont la sévérité dépasse largement la gravité du délit .

En ce qui concerne les sanctions pénales, les premières lois sur le contrôle des drogues prévoyaient des peines mineures allant jusqu'à deux ans de prison, voire aucune peine de prison, mais la sévérité des sanctions s'est multipliée au cours des dernières décennies. Une étude menée dans sept pays d'Amérique latine a révélé qu'en 1950, le total des peines dans ces pays se chiffrait à 34 ans pour une sentence maximale, à 4,5 ans pour une sentence minimale et à 19,25 ans pour une sentence moyenne.

Aujourd'hui, ces chiffres s'élèvent à 141 ans pour la peine maximale ; à 59,7 ans pour la peine minimale et à 100,4 ans pour la peine moyenne. Ce qui signifie qu'en 60 ans, le total des peines maximales a augmenté de 415%, celui des peines minimales de 1,327 % et celui des peines moyennes, de 521%.¹

¹ "Addicted to Punishment: The Disproportionality of Drug Laws in Latin America", Executive Summary, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), 2013. http://www.wola.org/sites/default/files/Addicted%20to%20Punishment_Exec%20Summ.pdf Édition complète (en espagnol) disponible à : http://www.de-justicia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=13911

On s'accorde généralement à reconnaître que le cadre international du contrôle des drogues peut raisonnablement bien fonctionner pour certains pays, mais qu'il engendre de graves problèmes pour d'autres. Ainsi, les dommages et les coûts liés à la consommation des drogues dans la région (perte de productivité, dépendance, coûts des traitements, pressions familiales) et ceux associés à l'application des lois sur le contrôle des drogues sont inégalement répartis et n'affectent pas tous les pays des Amériques de la même façon ou dans la même mesure. Les dirigeants politiques de certains pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud impliqués dans la culture de drogues estiment que les problèmes de violence liés aux drogues, les taux élevés d'homicides, l'insécurité, la surpopulation carcérale et les violations des droits de la personne sont aggravés ou même en grande partie

causés par les efforts visant à prévenir la production illicite et le trafic illicites de stupéfiants.

La sécurité nationale et régionale continue d'être sapée par le pouvoir des groupes criminels transnationaux qui tirent profit du commerce des drogues. La question de l'impact négatif des obligations inscrites dans les traités internationaux sur les drogues est plus fréquemment soulevée lors de débats portant sur les politiques nationales. Dans d'autres pays d'Amérique du Nord et du Cône Sud, les préoccupations concernant la consommation des drogues dominent et une approche visant la réduction de la demande est privilégiée, parfois en tentant de trouver un équilibre entre les programmes de prévention, de traitement et de réduction des dommages et l'application des lois.

“Les projets expérimentaux et pilotes ont été essentiels.

Il nous faut une échelle d'innovation qui ne soit pas écrasante et, par la suite, nous devons élargir les choses. En Europe, il était normal d'essayer de nouvelles choses et même d'échouer, mais au Canada, il y eut 101 raisons de ne pas tenter d'expériences.”

Le point tournant pour un nouveau débat avait déjà été amorcé en 2012 avec la tenue du Sommet des Amériques à Cartagena et le mandat conféré à l'OEA à cette occasion. Peu de temps après, la sensibilisation du public à cette question s'est accrue lorsque le Colorado et Washington, aux États-Unis, ont adopté des mesures au plan étatique visant à mettre en œuvre un marché légal et régulé de la consommation de cannabis réservée aux adultes et à but récréatif, qui comprend la culture, l'octroi de licences aux points de vente au détail, les contrôles de qualité, ainsi que la taxation. Les experts estiment que d'ici quelques années, le développement de marchés légaux et régulés dans ces deux États pourrait considérablement diminuer les gains que procure le cannabis aux cartels mexicains de la drogue, si la production dans ces États alimente la demande d'États voisins.

Cependant, les réactions d'autres États des États-Unis sur cette question restent mitigées. Certains s'inquiètent du risque d'augmentation de la consommation de drogues chez les jeunes. D'autres déplorent la difficulté d'empêcher la contrebande et l'élargissement de l'offre au-delà des frontières, du fait que le cannabis est légalement disponible à proximité. À Denver et à Seattle, certains politiciens et citoyens craignent que leurs villes deviennent rapidement des destinations touristiques de la drogue ou que la dépendance augmente considérablement.

Dans certains États, le soutien public en faveur d'initiatives visant l'introduction de législations similaires ou le vote populaire s'accroît et certains politiques commencent à se demander si le maintien de la prohibition fédérale n'est pas une bataille perdue.

Entre-temps, le gouvernement fédéral américain est lent à faire face aux amendements juridiques introduits dans les législations des États, en raison de la complexité qui découle de la façon dont ces nouvelles lois ont été adoptées, des difficultés liées à la division constitutionnelle des pouvoirs fédéraux et étatiques et de la volonté politique de l'électorat dans les deux États en question.

Dans le court terme, du moins, les expériences des États du Colorado et de Washington semblent avoir eu peu d'effets négatifs, ce qui a encouragé de nouvelles initiatives, aux plans étatique et provincial à travers les États-Unis et le Canada, en faveur de la légalisation ou de la dépénalisation du cannabis. La réponse mesurée du gouvernement fédéral américain face aux initiatives des États et aux continuel changements de perception de l'opinion publique incite à un élargissement de la légalisation du cannabis au plan étatique. On observe un changement progressif de l'opinion publique américaine en faveur d'une régulation légale du marché de cannabis, ce qui rend un renversement des lois par l'État moins plausible, ou l'intervention du gouvernement fédéral à leur encontre, comme plate-forme électorale de politiciens, moins vraisemblable.

L'opinion publique dans certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes ne cesse de changer en faveur de la dépénalisation de la possession de cannabis à des fins personnelles et de l'expérimentation de la disponibilité limitée légale de cette drogue. Dans la majeure partie du Continent, le cannabis est considéré comme une question relativement marginale et les autorités se préoccupent davantage des graves problèmes liés à la consommation problématique d'alcool, de crack (cocaïne base), d'héroïne et de produits pharmaceutiques. Officieusement, bon nombre de pays ont déjà mis en place des pratiques plus pragmatiques de répression en ce qui concerne les délits liés au cannabis.

En 2014, un plus grand nombre de pays a progressé vers la dépénalisation de la consommation personnelle et de la possession d'autres drogues, plutôt que vers l'application d'un régime spécifique en vue de la régulation du cannabis. Cela reflète l'opinion de la majorité des autorités chargées du contrôle des drogues selon laquelle mettre en place un système complexe de production légalisée et de réglementation du cannabis irait non seulement à l'encontre des conventions internationales sur les drogues, mais serait également un défi de taille à relever vu les moyens politiques limités dont disposent la plupart des gouvernements Continent. Dans plusieurs pays, une série de propositions législatives émerge en vue de l'établissement de marchés légaux et régulés, mais le débat se déroule avec prudence du fait que plusieurs dirigeants préfèrent attendre que des résultats plus approfondis quant aux expériences menées aux États-Unis et en Uruguay soient disponibles. Par ailleurs, les tensions entre les pratiques sur le terrain et les restrictions prévues par les traités internationaux ne cessent de monter.

Au cours de la même période, une nouvelle législation passe de justesse dans un pays d'Amérique latine, qui devient ainsi le premier pays du monde à créer un marché légal et régulé de production, distribution, et de consommation de cannabis en population adulte et à des fins non médicales. Néanmoins, l'opinion publique dans ce pays reste sceptique quant à cette nouvelle politique qui est rejetée par certains candidats aux élections présidentielles.

“Il est crucial de créer une plus grande flexibilité pour que les pays puissent trouver leurs propres solutions en fonction de leur contexte local. Actuellement, la communauté internationale contrôle la façon dont les drogues sont criminalisées. Les pays devraient avoir la possibilité de développer diverses stratégies afin de protéger leurs propres populations. Il nous faut un plus large éventail d'options qui ne relèvent pas du droit pénal”.

En 2015, plusieurs pays des Caraïbes, qui possèdent une longue tradition d'acceptation sociale de la consommation de cannabis, commencent à amender leurs lois sur les drogues, profitent de la conjoncture politique pour effectuer des réformes législatives visant à dépénaliser l'usage et la possession de cette drogue et débattent de la meilleure façon d'en réguler la production et la distribution. Au cours de la même année, les propositions parlementaires, en cours d'examen dans plusieurs pays d'Amérique latine, bénéficient d'un soutien plus important. Certains présidents expriment publiquement leur appui en faveur de la régulation du cannabis tandis que d'autres prônent la régulation de la cocaïne et du pavot à opium cultivé illégalement dans la région ; le débat public s'intensifie.

Certains pays hésitent à adopter la légalisation par crainte que, ce faisant, ils transmettent aux jeunes une image positive de la consommation de cannabis. D'autres soulignent que tous les États membres de l'OEA ont signé les traités des Nations Unies qui restreignent la production, le commerce et l'usage de nombreuses drogues psychoactives à des fins médicales et scientifiques. Les mesures prises par les pays en faveur de la régulation légale du marché de cannabis sont, bien évidemment, condamnées avec fermeté et considérées comme une violation des traités. Selon ces pays, faire fi des obligations contractées dans les traités sape l'intégrité de tout le système de lutte contre les drogues et mine la légitimité d'autres traités internationaux, qui sont importants dans un monde de plus en plus interconnecté. Néanmoins, les pays montrés du doigt soutiennent qu'ils ne dérogent pas à leurs obligations, mais qu'ils tentent plutôt de concilier les obligations juridiques, parfois conflictuelles, des traités relatifs au contrôle des drogues avec celles inscrites dans les instruments sur les droits de la personne concernant le droit à la santé, le développement et la protection des droits culturels des peuples autochtones.

La coca et la culture autochtone

Nous vivons dans la Sierra Nevada de Santa Marta. Nous possédons 603.000 hectares et, répartis dans trois réserves, se trouvent les Koguis, les Arawaks, les Wiwas et les Kankuamos qui partagent le même noyau culturel, le Tayrona. Ici, nous avons pu vivre en suivant nos traditions en dépit de nombreuses difficultés. Comment comprenons-nous la vie ? Quel est notre rôle sur la terre ? Nous comprenons les règles de la nature. Notre façon de penser doit être cohérente avec les règles de la nature. Le monde dépend de nous. Nos codes de bonheur seront liés à notre responsabilité. L'usage des feuilles de coca est une façon de maintenir un niveau plus élevé de conscience et de connexion avec l'ordre naturel.

Les autorités spirituelles se réjouissent du fait que la société, dans son ensemble, commence à reconnaître que le bien-être dépend de l'interrelation responsable avec cet ordre. Ce dont a souffert la société est un problème culturel. Il s'agit d'un manque d'identité. Pourquoi les gens refusent-ils d'accepter les normes sociales ? Se peut-il que personne ne leur a demandé ce qu'ils veulent vraiment ? Nous laissons tout entre les mains des experts. Les experts s'impliquent dans bon nombre de questions, mais

les experts ne sont pas une communauté, ils ne sont pas une collectivité et, par conséquent, lorsqu'ils disparaissent, ils laissent derrière eux une énorme quantité d'archives, de théories et d'idées qui sont bien là, mais qui ne sont pas reproduites dans la société.

Pour que quelque chose fonctionne et puisse être reproduit dans la société, il faut que les enfants imitent le comportement de leurs parents, que la culture des parents soit reproduite par leurs enfants et par les générations futures. Les experts ne sont pas réellement une culture. La seule façon d'explorer la vérité est d'avoir une pratique collective. Le manque de pratique collective mène à une absence de bonnes idées et d'accords. L'autre problème est que votre monde est affecté par les médias, mais parfois cela n'implique pas la charge culturelle, et ce sont les médias qui guident les décisions.

C'est une bonne chose qu'un représentant de la communauté autochtone ait été invité à participer à cet atelier. Je pense qu'il existe, de notre part, une source d'idées même si nous sommes une petite communauté. Comment pouvons-nous contribuer à ce débat ? Nous disons que nous sommes les grands frères parce que nous sommes porteurs d'un important message dans un monde confus. Nous sommes conscients que le monde dépend de la façon dont nous agissons. Nous devons dialoguer avec maturité et sérénité. Un jour, il faudra que se produise une espèce de changement, une logique renouvelée de la vie et un nouveau sens des responsabilités à l'égard de la Terre. Nous espérons que ce sera un moment de changement pour voir clairement ce qui peut réorienter notre façon de penser.

– Danilo Villafañe, dirigeant arawak – extrait de l'exposé qu'il a présenté lors de l'Atelier sur les scénarios réalisé au Panama en 2013

Les tensions montent tandis que les conflits politiques ne sont pas résolus. Certains pays d'Asie et d'Afrique, ainsi que d'autres au sein du Continent soutiennent que passer à des marchés légaux mais régulés de cannabis ou d'autres substances actuellement illégales ouvre une boîte de pandore qui peut également miner le système de contrôle de la cocaïne et d'autres drogues plus dangereuses et, ce faisant, entraîner des conséquences imprévues et potentiellement dramatiques.

Bien que les expériences concernant les régimes légaux et régulés soient en cours dans diverses juridictions, de nombreux dirigeants restent prudents quant à l'adoption d'une approche qu'ils jugent non testée et sujette à controverse dans leurs propres pays. Ainsi, une régulation légale entraînerait-elle une augmentation de la disponibilité des drogues en comparaison de leur disponibilité facile actuellement sur le marché illicite et, dans l'affirmative, la consommation augmenterait-elle ? Et si la consommation s'accroissait, la situation deviendrait-elle plus problématique qu'auparavant ? Assisterait-on à une commercialisation de l'offre, comme c'est le cas pour l'alcool et le tabac, accompagnée de campagnes de publicité agressives et efficaces de la part des entreprises ? Quelles seraient les incidences sur la santé publique ? Même s'il est probable que le crime organisé poursuive ses activités relatives aux drogues, du moins jusqu'à un certain point, dans quelle mesure pourrait-il récupérer les gains issus des drogues qu'il aura perdus en augmentant ses opérations liées à d'autres commerces illicites ? Quelle serait la

quantité de revenus dont il serait privé ? Combien de pouvoir perdrait-il ? Les marchés régulés auraient-ils des conséquences imprévues ? Le remède serait-il pire que la maladie ?

En 2016, l'Organisation mondiale de la santé entreprend une étude critique du cannabis et de la feuille de coca et recommande de supprimer le cannabis des tableaux IV et I et la feuille coca du tableau I de la Convention unique. Toutefois, la recommandation de l'OMS suscite une vive controverse politique et la plupart des pays représentés au sein de la Commission des stupéfiants des Nations Unies (CND selon ses sigles en anglais) vote en faveur du rejet de ces recommandations, ce qui entraîne le maintien du statut actuel de ces deux substances. Cette même année, l'Assemblée générale de l'ONU consacre une session extraordinaire (UNGASS) à la politique internationale sur les drogues au cours de laquelle certains pays expriment leur opposition à l'inclusion du cannabis et de la feuille de coca dans le système de classement. Ils demandent l'ouverture d'une procédure de révision et d'amendement des conventions internationales afin de pouvoir bénéficier d'une plus grande souplesse en vue de la mise en place d'expériences nationales avec des modèles de régulation.

Les pays du Continent n'attendent pas la renégociation des conventions des Nations Unies pour explorer des alternatives au système en vigueur. À l'issue des élections générales de 2016 aux États-Unis, plusieurs autres États de ce pays légalisent et réglementent le cannabis bien que la prohibition fédérale demeure en vigueur. D'autre part, les gouvernements de plusieurs pays d'Amérique latine cherchent à reproduire les expériences, menées ailleurs, de légalisation du cannabis, mais ils continuent de se heurter au scepticisme du public. En outre, il existe un mouvement grandissant visant à reconnaître les droits des peuples autochtones et des premiers peuples de cultiver et de mâcher la feuille de coca. Au moins deux présidents du Continent appellent à un débat ouvert sur le bien-fondé de l'application du modèle de régulation légale à d'autres substances que le cannabis.

En réponse à ces écarts de facto de politiques, l'opinion publique demeure mitigée. L'évolution des modes de consommation problématique des drogues dans la région, notamment le problème croissant que constituent le crack cocaïne et l'héroïne, influence également le débat. Néanmoins, un mouvement grandissant se dessine, plus particulièrement au Brésil, afin de traiter le cannabis différemment de la cocaïne et l'intérêt pour la réalisation d'expériences portant sur le cannabis, comme son utilisation en tant que traitement de substitution de la cocaïne fumable, s'intensifie.

En 2016, l'UNGASS aborde toutes ces questions, mais les débats aboutissent à des désaccords. Les divergences d'opinion quant à la voie à suivre ne peuvent pas être négociées afin de parvenir à un nouveau consensus. Des efforts diplomatiques sont déployés pour éviter une démonstration explicite du désaccord qui prévaut, de sorte que la session se conclut par l'adoption d'une faible déclaration pour masquer l'éclatement du consensus mondial dans le domaine du contrôle

des drogues. L'évidence de profondes divisions et l'absence de consensus font que la session de l'UNGASS de 2016 marque un tournant dans l'histoire de la lutte contre les drogues.

En 2017, après avoir reconnu que des amendements formels aux conventions sont difficiles à réaliser dans le court terme, plusieurs pays des Amériques et d'Europe commencent à mettre en œuvre des politiques régionales de facto sur le cannabis, qui s'écartent de plus en plus du paradigme énoncé dans les conventions. Un groupe de pays, partageant les mêmes vues et qui, déjà en 2014, avait commencé de manière informelle à analyser et à élaborer des stratégies pour l'ébauche éventuelle d'une nouvelle structure des conventions actuelles, soumet une proposition visant la révision des traités, accompagnée d'une feuille de route indiquant la voie à suivre pour y parvenir. En 2017, ces pays invitent d'autres États à se joindre à eux pour exhorter l'ONU à réexaminer les trois conventions de cette institution qui constituent le cadre international actuel de contrôle des drogues.

Cette proposition de « Modernisation du contrôle des drogues » est d'une grande pertinence non seulement parce qu'elle jouit de l'appui de la plupart des pays d'Amérique latine et d'Europe, mais également parce qu'elle contient un plan soigneusement étudié pour surveiller les effets de différents modèles de régulation et d'expériences quant à la production, la vente et la consommation de cannabis et de produits naturels dérivés de la feuille de coca.

De nouvelles recherches, émanées des pays qui ont été les premiers à adopter des régimes de réglementation du cannabis, ont alimenté ce processus. Les résultats des recherches initiales, après plusieurs années d'expérience en utilisant de nombreuses approches différentes de réglementation, indiquent que certaines de ces « expériences » exercent des incidences positives ou négligeables sur toute une gamme de mesures, notamment la santé, le « tourisme de la drogue » et les taux de consommation. D'autres modèles sont estimés quelque peu problématiques et font l'objet de processus de révision visant à identifier des ajustements appropriés pour faire face à des questions qui se présentent. Certains nouveaux régimes de réglementation sont mal conçus ou mal appliqués, et sont blâmés pour la croissance de l'usage problématique ou pour le fardeau de plus en plus lourd imposé aux institutions de réglementation ou de santé, ou pour les conflits avec les juridictions avoisinantes qui ont des régimes différents. On a reconnu cependant que la plupart des « expériences » de réglementation ont réduit les risques pour les usagers, les producteurs, les vendeurs et les communautés, lesquels risques étaient habituellement un résultat direct du statut illégal du cannabis.

Route de la soie : Drogues et Internet

En février 2011, un site Web appelé « Silk Road » (Route de la soie) fut lancé pour mettre quiconque dans le monde en mesure d'acheter et de vendre anonymement divers médicaments contrôlés. Ce site n'est pas le seul dans le genre, mais il est le plus tristement célèbre. Décrit par le Sénateur américain Chuck Schumer comme « un guichet unique certifiable pour les drogues illégales qui constitue la tentative la plus impudente que nous ayons jamais vue de faire le trafic des drogues en ligne, »¹ il a, jusqu'à présent, échappé à toutes les tentatives des forces de l'ordre visant à le fermer. En soi, il est l'un des progrès technologiques posant les plus grands défis à l'efficacité des efforts traditionnels déployés par les forces de l'ordre pour réduire l'offre des drogues.

Des recherches indépendantes menées en 2011 et 2012 ont révélé qu'environ EU\$ 1,2 million a été dépensé sur le site Silk Road chaque mois,² et que ce site fonctionne depuis sur une plus grande échelle. Il opère également par le truchement d'autres forums de vente communautaires bien connus comme eBay : la réputation des vendeurs et celle des acheteurs sont vérifiées au moyen de sondages après les transactions, et les paiements sont habituellement déposés entre les mains d'un tiers jusqu'à ce que la transaction soit achevée. Silk Road a été décrit comme un « site pour les connaisseurs : un moyen facile de trouver des drogues de meilleure qualité - pas de la camelote - », et un moyen pour le consommateur de « contourner les gangs ».³

Silk Road s'est soustrait aux interventions des forces de l'ordre car il emploie le logiciel Tor – « un réseau de tunnels virtuels » qui garantit l'anonymat des usagers d'Internet.⁴ De plus, les transactions sont effectuées en utilisant la monnaie en ligne « Bitcoin ». Ce sont là deux mécanismes légitimes utilisés en ligne : Tor a été un outil crucial de l'activisme contre la censure du gouvernement dans des pays comme la Chine, l'Iran et la Syrie, alors que Bitcoin est la monnaie qui connaît la plus grande croissance dans le monde et a une valeur marchande estimée à EU\$ 800 millions.

1 <http://www.nbcnewyork.com/news/local/123187958.html>

2 <http://www.andrew.cmu.edu/user/nicolasc/publications/TR-CMU-CyLab-12-018.pdf>

3 <http://www.guardian.co.uk/world/2013/mar/22/silk-road-online-drug-marketplace>

4 <https://www.torproject.org/about/overview.html.en>

Dans cette conjoncture, la situation dans les Amériques est une mosaïque de régimes hétérogènes autour du cannabis. Le commerce international de la coca sous sa forme naturelle a été autorisé entre un certain nombre de pays, par exemple pour alimenter l'importante consommation légale dans le Nord de l'Argentine à partir de la Bolivie. Aucun État des Amériques n'est encore prêt à s'engager sur la voie de la légalisation de la production ou de la vente de la cocaïne ou de l'héroïne en raison d'une forte opposition de la population, bien que la possession aux fins de consommation personnelle de faibles quantités de toutes les drogues ait été dépenalisée dans plusieurs pays.

Innovation en matière de réglementation: la Nouvelle Zélande et les NPS

“Des approches novatrices devraient être employées par les agents de l’ordre. La Nouvelle Zélande, par exemple, a promulgué des lois créatives qui imposent au vendeur de prouver que la substance est sans danger”.

– » Yuri Fedotov, Directeur exécutif de l’UNODC, 2013

La proposition de loi de la Nouvelle Zélande visant la réglementation des nouvelles substances psychoactives (NPS) prescrit la délivrance de licences pour certaines NPS (actuellement non incluses dans la liste contenue dans les conventions de l’ONU sur les drogues) qui seront produites et vendues légalement dans un cadre réglementaire strict.¹

Cette nouvelle législation fait suite à des tentatives antérieures de relever le défi émergent que constituent les NPS en Nouvelle Zélande, et en particulier la popularité croissante de ce qu’on appelle les « pilules du soir » (*party pills*) contenant le stimulant benzylopipezine or ‘BZP’. Les tentatives initiales visant à introduire un modèle de marché réglementé pour le BZP au moyen d’un amendement à la loi de la Nouvelle Zélande sur l’usage problématique des drogues tournaient en rond (bien que cet amendement constituait la première tentative jamais faite dans le monde pour réglementer un stimulant de synthèse destiné à un usage non médical), et le BZP a été interdit en 2008.

À l’instar d’autres pays où les NPS disposent de marchés établis, les interdictions ont eu tendance à mener uniquement à l’apparition de substances encore plus nouvelles sur le marché². Le nouveau projet de loi sur les substances psychoactives fournit un cadre permettant la réglementation de la production et de la vente des NPS, mais impose au producteur le fardeau de la révision et de l’établissement des risques découlant du produit, à l’instar des compagnies de produits pharmaceutiques, qui doivent faire une demande d’émission de licence pour commercialiser une drogue uniquement après avoir effectué de nombreux tests. Les pénalités en vertu du nouveau régime incluent jusqu’à deux ans de prison pour l’importation, la fabrication, l’approvisionnement ou la possession dans le but de fournir des substances non approuvées. Les éléments du modèle de réglementation des ventes prescrivent ce qui suit : l’âge minimal permettant l’achat est fixé à 18 ans ; pas de publicité sauf aux points de vente ; des restrictions sont imposées aux endroits habilités à vendre ces produits, et l’étiquetage et l’emballage doivent respecter certaines conditions.

Le gouvernement de la Nouvelle Zélande a dit que « la situation actuelle est intenable » et que ce nouveau « régime permettra des contrôles plus solides sur les substances psychoactives. Pour le moment, ces produits ne sont pas réglementés, et aucun contrôle n’est exercé sur leurs ingrédients, les points de vente et les personnes qui peuvent les acheter »³

1 Le texte intégral de ce projet de loi peut être consulté à l’adresse suivante : <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2013/0100/latest/whole.html>

2 UNODC, 2013, “The Challenge of New Psychoactive Substances” http://unodc.org/documents/scientific/NPS_2013_SMART.pdf

3 <http://www.scoop.co.nz/stories/PA1210/S00181/dunne-legal-highs-regime-costs-and-penalties-announced.htm>

“Nos politiques rendent l'héroïne dangereuse pour un usager parce qu'on ne sait jamais ce qu'on s'injecte ou ce qu'on fume, ou quelle est la dose appropriée. Lorsque des jeunes prennent de l'Ecstasy ils n'ont aucune idée de ce que contient cette drogue. Nos politiques maximisent le risque que l'usager meure d'une surdose ou à cause d'un polluant mortel contenu dans la drogue”.

Vers 2025, le ciblage d'un objectif unique concernant l'interdiction des drogues est devenu un kaléidoscope d'approches relatives au cannabis, à la feuille de coca et à certaines nouvelles substances psychoactives. Bien que dans la plus grande partie des Amériques l'opposition à la création d'un cadre réglementaire juridique relatif à la cocaïne reste ferme, un débat sérieux sur les options en matière de réglementation des stimulants est déjà engagé. Un certain degré d'expérimentation relativement à des traitements de maintien avec des stimulants est actuellement en cours à des endroits où le crack est un problème grave, et des efforts de réduction des préjudices sont consentis pour aider des usagers du crack et de la pâte de coca sont bien avancés au Brésil et dans quelques autres juridictions.

Bien que la criminalité organisée et la violence aient diminué, elles sont encore présentes, et elles sont largement liées au trafic de la cocaïne dans les pays du Sud - bien que certains groupes liés à la criminalité organisée tentent de diversifier leurs activités pour se lancer dans la fabrication et la distribution illicites de produits pharmaceutiques et de nouvelles substances psychoactives dans les pays du Nord. Cependant, les effets des nouvelles politiques relatives au cannabis incluent non seulement une augmentation des recettes fiscales des gouvernements, mais une déstabilisation importante des profits de la criminalité organisée dans ce domaine.

En créant un espace permettant à différents pays de s'engager sur de nouvelles voies ; en élaborant et en appliquant de meilleures pratiques fondées sur des données certaines ; en allégeant de façon importante le fardeau imposé à la police, aux prisons et aux tribunaux, et en réduisant le niveau tant du marché des drogues que de la violence liée au contrôle des drogues, les bénéfices d'une réglementation juridique de certaines drogues sont compris et reconnus.



RÉSILIENCE

Résilience

Le chapitre **Résilience** est l'histoire d'un profond changement de perspective quant à la direction qui devrait être prise pour trouver une solution au problème des drogues dans les Amériques. Au lieu de concentrer leur attention principalement sur un frein à la production et au trafic des drogues, ou un changement du régime juridique ou réglementaire, les dirigeants nationaux et locaux reconnaissent que la meilleure approche consiste à concentrer leur attention sur les personnes plutôt que sur les drogues, et à reconstruire et renforcer les communautés à partir de la base. Comme un corps sain, une communauté en santé résiste à une 'épidémie', qu'il s'agisse d'une épidémie de violence ou de dépendance à la drogue, en faisant appel à ses propres capacités de répondre efficacement, c'est-à-dire à sa propre résilience.

La toxicomanie en tant que maladie

Les recherches menées au cours des dernières décennies en neurosciences ont produit des preuves qu'il existe une relation étroite entre les structures du cerveau et les comportements associés à l'usage de la drogue, y compris en ce qui concerne la prédisposition à l'usage problématique des drogues, les effets à court et à long terme qui peuvent être causés par la consommation de drogues, et le rôle important des facteurs environnementaux.

Les découvertes en neurosciences appuient également la définition des troubles liés à l'usage des drogues, par exemple des problèmes chroniques sur lesquels des traitements agissent, avec une gamme de marqueurs qui sont potentiellement utiles dans la mise au point de stratégies visant à aborder la consommation de drogues. Les troubles graves découlant de la consommation de drogues, y compris les substances les plus dangereuses, comme l'alcool, l'héroïne et la cocaïne fumable, sont des troubles médicaux qui peuvent sérieusement porter atteinte à la qualité de vie, et même mener à des conditions qui menacent la vie et le fonctionnement de ceux qui en souffrent. Il existe des traitements spécifiques pour ces troubles, et ils aident un fort pourcentage de patients ; cependant, comme dans le cas d'autres états chroniques, les rechutes sont fréquentes. Il a été rapporté que le pourcentage de patients toxicomanes capables de maintenir l'abstinence est à peu près le même que celui des patients atteints de diabète de type 2 qui réussissent à contrôler leur trouble métabolique de façon appropriée, soit de 40 à 60 pour cent.

Ces statistiques montrent qu'il est nécessaire d'apporter aux troubles causés par la consommation de drogues, en parallèle et de façon pragmatique, une réponse amenant une réduction des préjudices pour l'important pourcentage de personnes incapables d'atteindre les objectifs d'un traitement basé sur l'abstinence. Afin d'appliquer la compréhension acquise sur les habitudes problématiques liées à la toxicomanie dans le contexte de la prévention, du traitement et des interventions visant à réduire les préjudices, il faut que des distinctions soient clairement établies entre différentes habitudes de consommation et entre le danger et les risques associés aux diverses substances disponibles sur les marchés licites et illicites.

Ce changement commence lorsqu'un nouvel effort s'avère nécessaire pour aborder les niveaux croissants de violence, d'activité des bandes de rue, de surpopulation des prisons et d'exclusion sociale liés à la drogue en de nombreux endroits des Amériques. Ces pro-

“Lorsque les chaînes de télévision ont affiché sur l'écran, dans les années 1990, les images de jeunes de Davis Inlet dans le nord du Canada – dont certains étaient âgés d'à peine 11 et 12 ans – aspirant de l'essence contenue dans des sacs en papier et leurs yeux vides d'expression, les Canadiens ont immédiatement saisi le problème. Personne ne s'est imaginé que l'essence en était la cause”.

60

blèmes ne peuvent pas être attribués à une seule cause: il s'agit plutôt de toute une gamme de facteurs de risque troublants qui ont contribué au désespoir et à la frustration au sein de la communauté, en particulier le trafic et la toxicomanie qui cause des problèmes, les familles dysfonctionnelles, le chômage et un effritement de la force de caractère, des valeurs communautaires et du réseau de soutien du voisinage, lesquels sont nécessaires pour assurer une transition réussie de la jeunesse à l'âge adulte. De surcroît, le faible niveau de confiance de la population dans le système judiciaire et dans d'autres institutions gouvernementales dans de nombreux pays a entraîné la formation de coalitions locales et nationales demandant des initiatives plus globales et plus efficaces dans les domaines social, sanitaire et judiciaire au sein des communautés. De nombreuses administrations locales, organisations non gouvernementales et entreprises réagissent en essayant de collaborer et de faire participer les citoyens dans une plus large mesure.

Ces initiatives locales comprennent, par exemple, la formation de personnes appartenant aux communautés elles-mêmes en matière de prévention de la toxicomanie et de traitement des toxicomanes auxquels la drogue pose des problèmes ; des programmes de réduction des préjudices ; des programmes d'éducation qui ciblent les jeunes ; le parrainage d'activités, par exemple des sports, qui encouragent les individus socialement exclus à faire partie d'une équipe sportive plutôt que d'une bande de rue. Des communautés plus unies entraînent également un partage d'informations qui permet aux membres de ces communautés de mieux savoir qui a besoin d'aide.

À l'instar de bien des changements profonds, celui-ci démarre graduellement et se consolide avec le temps. Certains pays et certaines communautés progressent plus vite que d'autres. Par exemple, un maire pionnier qui comprend le pouvoir de ce type de changement investit généreusement dans ces programmes, et au bout de cinq ans ces initiatives semblent produire des résultats très positifs, amenant une réduction des homicides, du trafic, ainsi qu'une amélioration de la santé. À cet exemple s'en ajoutent d'autres, et après dix ans, les réalisations deviennent une tendance régionale. Cependant, le processus est tellement lent que, outre la réaction violente des institutions et des politiciens qui estiment que leurs intérêts sont menacés, il y a aussi une résistance de la part de ceux qui estiment que les résultats ne se produisent pas assez vite.

Alors que ces changements au niveau de la communauté se produisent à l'échelle des Amériques, le contexte mondial commence également à changer. Une session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU est convoquée, à l'occasion de laquelle des dirigeants tiennent une réunion privée pour discuter de ce changement de focalisation, passant du contrôle des drogues à la résilience de la communauté.

Faire face à la crise de l'héroïne: étude de cas de l'Espagne

Pendant les années 1980 et au début des années 1990, l'Espagne connut une épidémie d'héroïne qui causa un grave problème de santé publique et de sécurité citoyenne. Les drogues devinrent la principale cause de décès parmi les jeunes dans les grandes villes, et le nombre de nouveaux cas de SIDA liés à l'injection de drogues avait atteint 3 500 cas par an en 1993 et 1995, ce qui a placé l'Espagne en tête de l'Europe à cet égard. En outre, une augmentation marquée de la criminalité associée à la toxicomanie causa une alarme sociale intense.

En réponse à cette crise, l'Espagne mit en œuvre dès 1985 un Plan national sur les drogues. Ce plan, fondé sur une approche de santé publique et un consensus politique et social, a évolué pendant près de trente ans.

Les efforts initiaux visaient la création d'un réseau vaste et diversifié de centres pouvant garantir aux toxicomanes un traitement gratuit. Jusqu'à présent, plus de 200 000 personnes ont été traitées. Les politiques de réduction des risques, y compris la fourniture de méthadone et les échanges de seringues, ont pris de l'ampleur, ce qui a eu pour conséquence que le nombre de toxicomanes prenant de la méthadone est passé de 28 806 en 1995 à 88 700 en 2003.

En outre, vers le milieu des années 1990, l'éducation en matière de prévention a été accrue par le truchement de programmes visant l'école, les familles et la communauté.

Au bout de dix ans d'application de ces politiques, les effets les plus graves de l'épidémie d'héroïne commencèrent à diminuer. Tout d'abord, le nombre de morts par suite de surdose a baissé, puis la prévalence de la consommation a grandement diminué ; ensuite, lentement, la demande de traitement a également diminué. L'un des indicateurs de succès les plus importants a été la réduction radicale de la consommation de drogues par injection intraveineuse : en 1990, 50 % des héroïnomanes qui recevaient un traitement consommaient la drogue par injection ; en 2000, cette proportion n'était plus que 17 %. Ces chiffres expliquent la chute importante du nombre d'infections au VIH-SIDA et d'autres maladies infectieuses (comme la tuberculose et l'hépatite) parmi les usagers de drogues par injection. Certaines conséquences de cette crise sont encore visibles, mais l'efficacité de ces politiques est incontestable : une réduction importante de l'incidence et de la prévalence de l'utilisation de l'héroïne (0,1 % en 2011), une baisse de la mortalité et une amélioration de la santé et de la qualité de vie de milliers de personnes. Le taux de criminalité liée à la drogue a également diminué. Un changement culturel s'est produit, également : aujourd'hui, l'usage de l'héroïne entraîne un rejet social, et les jeunes perçoivent les risques entraînés par la consommation de l'héroïne comme étant très élevés.

En réponse à des demandes d'aide émanées de pays et de régions sous le poids de la violence, les pays développés acceptent de s'associer à l'effort humanitaire complexe visant à renforcer les communautés, portant principalement sur la réduction de la violence plutôt que sur le contrôle des drogues. Cet effort humanitaire est encouragé par le pouvoir économique grandissant des pays en développement, lequel rend l'entretien de bonnes relations plus attrayant encore.

Pour contribuer à cette tentative de lutter contre la violence, les pays des Amériques imposent des contrôles plus sévères des ex-

“Se concentrer sur le contrôle des drogues équivaut à chercher les clefs de votre voiture sous le réverbère alors que vous les avez perdues un coin de rue plus loin dans l'obscurité”

“Le problème des drogues n'est pas tant un problème de criminalité qu'un problème économique et social.”

portations d'armes, et ratifient la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu. En même temps, ces pays négocient des mémorandums d'accord (MOU) entre eux pour rendre possible l'échange des avoirs confisqués découlant de revenus illicites liés à la drogue. Ces nouveaux fonds, combinés avec un nouvel équilibre de l'aide étrangère pour mettre un accent sur la prévention de la violence et le renforcement des communautés, commence à rétablir un consensus continental sur des questions liées à la drogue et à la criminalité.

Une nouvelle initiative voit le jour, en grande partie à travers les médias sociaux, citant le succès de réalisations visionnaires du passé, comme le Plan Marshall, la dissémination de campagnes de planification familiale par le Fonds de la population des Nations Unies et le succès à l'échelle mondiale des politiques visant à prévenir le tabagisme. Si des paris aussi importants ont pu réussir par le passé, alors une initiative visant à renforcer les communautés au moyen d'approches portant principalement sur leurs besoins ainsi que sur les stratégies d'intervention appropriées et qui ont des indicateurs de succès harmonisés et clairs devrait elle aussi certainement faire une différence.

Des donateurs des quatre coins de la région et de l'extérieur contribuent en aidant à financer une gamme d'initiatives connexes, dans le cadre d'un plan qui a été appelé « Résilience 2025 ». Dans cet effort conjoint, les pays focalisent leurs efforts sur les défis liés à la violence, à la prévention de l'usage des drogues, à la réforme pénitentiaire, au développement social communautaire, à l'éducation, à l'emploi et aux problèmes liés à l'usage problématique des drogues au sein de leurs communautés locales avec une vigueur et une efficacité renouvelées. L'expansion importante du traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme, la réduction des préjudices, les programmes de dépistage et d'intervention précoce ainsi que les solutions de rechange à l'incarcération, la dépénalisation de la possession de drogue pour usage personnel dans la plupart des régions, les tribunaux de traitement de la toxicomanie, les services de liberté conditionnelle, le suivi et les services de conseils, les services de santé dans les prisons pour les toxicomanes et les initiatives de justice réparatrice tant pour les victimes que pour les délinquants profitent à un nombre croissant de personnes dans une telle mesure que bon nombre d'entre eux arrivent à reconstruire leur famille et à rebâtir leur vie professionnelle. Ces succès ont à leur tour une incidence sur le taux de criminalité, sur la cohésion familiale et sur la santé de la communauté dans plusieurs domaines.

Ces efforts sont soutenus par une foison d'initiatives dans d'autres domaines connexes également : des campagnes de responsabilité parentale, des programmes de valeurs pour les écoles, des programmes d'éducation dans les prisons, des programmes sportifs et culturels pour les communautés démunies, des programmes de formation professionnelle, des programmes de développement des compétences de base pour une vie réussie à l'intention des jeunes

parents peu instruits : des programmes communautaires de maintien de l'ordre dans la région. Avec tous ces autres programmes qui nécessitaient également un appui, l'objectif original de réaffecter 25 % du financement des forces de l'ordre contre les drogues à la prévention de la violence et de la toxicomanie fondée sur des données probantes ainsi qu'aux programmes de réduction des préjudices ne sera pas atteint d'ici 2020, bien que des ressources aient été réassignées dans le budget afin tout au moins d'entreprendre des programmes-pilotes dans chaque pays.

Prévention fondée sur des données probantes

Jusqu'à présent, les programmes les plus réussis de prévention de la toxicomanie ont été des interventions polyvalentes visant à aider les parents à adopter des pratiques positives d'éducation des enfants, à gérer les environnements scolaires et à développer une vaste gamme d'aptitudes sociales. Les programmes qui tiennent compte des différences culturelles, des pratiques et des coutumes de chaque pays ou de chaque groupe-cible ont produit les meilleurs résultats.

Le tabagisme et l'alcoolisme fournissent des enseignements potentiellement importants pour les programmes de prévention de la toxicomanie. Dans le cas de l'alcool, des taxes plus élevées, des restrictions relatives à la distribution, des heures de vente réduites, l'interdiction de la publicité et l'établissement d'un âge minimum pour la consommation, entre autres mesures, se sont révélés efficaces dans la réduction de l'usage nocif. Des interventions brèves et ciblées visant des populations sur le point de commencer à consommer peuvent également être utiles.

Prévention de la toxicomanie fondée sur des données probantes

- Programmes de compétence parentale (petite enfance, enfance et adolescence)
- Éducation de la petite enfance
- Compétences personnelles et sociales, et influences sociales dans l'éducation (enfance et adolescence)
- Compétences en gestion des salles de classe (enfance)
- Mise en œuvre des politiques relatives à l'alcool et au tabac (début de l'adolescence jusqu'à l'âge adulte)
- Initiatives communautaires à composantes multiples (tous les âges)
- Dépistage, brève intervention, et aiguillage pour traitement – SBIRT selon le signe en anglais (début de l'adolescence jusqu'à l'âge adulte)
- Prévention sur les lieux de travail (adolescence et âge adulte)

Non fondée sur des données probantes

- Diffusion d'informations uniquement
- Campagnes médiatiques non théoriques et prévention n'ayant pas un fondement scientifique
- Sports et autres activités récréatives

Source : Normes internationales pour la prévention de l'usage des drogues - Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

... le concept de sécurité doit passer de l'idée d'une sécurité militarisée des frontières des États à la réduction de l'insécurité dans la vie quotidienne des personnes (ou l'insécurité humaine). Dans toutes les sociétés, la sécurité humaine est minée par diverses menaces, notamment la faim, la maladie, la criminalité, le chômage, les violations des droits de l'homme et les menaces à l'environnement. L'intensité de ces menaces varie d'un pays à l'autre, mais la sécurité humaine demeure une quête universelle d'affranchissement du besoin et de la peur." Rapport sur le développement humain, 2013

Cette difficulté à trouver un financement suffisant pose des obstacles à la mise en œuvre intégrale des nombreux programmes inscrits pour être financés. Les efforts visant à effectuer des virements de fonds des budgets de la sécurité et de l'application de la loi réussissent partiellement, mais causent des contrecoups importants. Des coupures de dix pour cent en moyenne dans les budgets de la police dans plusieurs pays de la Caraïbe, nécessaires pour financer des services accrus de prévention de la violence communautaire et de santé sont accompagnées de mises à pied de policiers et d'une augmentation à court terme de la criminalité et de la violence. Dans certains pays d'Amérique latine où la violence, l'activité des gangs de rue et la toxicomanie sont relativement faibles, une réponse orientée vers la santé communautaire semble plus pertinente que le recours à des peines sévères estimées utiles pour dissuader des activités criminelles, y compris la toxicomanie.

Cependant, le plan « Résilience 2025 » modifie graduellement les façons d'aborder les drogues et la criminalité connexe, qui sont passées d'une tendance au recours aux sanctions répressives à une focalisation sur l'éducation efficace en matière de prévention précoce et de développement social, en particulier au moyen d'initiatives visant les jeunes et de la dépénalisation de la consommation personnelle dans un nombre croissant de pays. Les leaders sociaux de pays dotés de tribunaux de traitement de la toxicomanie offrent formation et assistance technique aux communautés du Continent américain désireuses de s'éloigner du modèle de réponse privilégiant la pénalisation des délits liés aux drogues. Des tribunaux communautaires et des solutions de rechange à l'incarcération - comme les nouveaux modèles de liberté surveillée et de liberté conditionnelle conçus pour être appliqués aux populations toxicomanes ainsi qu'aux petits trafiquants - sont aussi inclus dans ces programmes de formation et d'assistance technique. Vu les excès passés de la police et des forces de sécurité, les institutions de maintien de l'ordre établissent des partenariats avec les organismes de santé pour assurer que les personnes qu'elles trouvent qui souffrent soit d'un trouble dû à l'usage des drogues ou d'une maladie mentale sont orientées vers un traitement approprié au lieu d'être incarcérées.

Alternatives à l'incarcération des délinquants toxicomanes

Tribunaux de traitement de la toxicomanie

(Chili, Mexique, Trinité-et-Tobago, Jamaïque, Costa Rica, EUA, Canada, Australie, Nouvelle Zélande, Europe)

Les tribunaux de traitement de la toxicomanie soumettent les contrevenants à un traitement de désintoxication et suivent leurs progrès au moyen de fréquents tests de dépistage et d'un suivi judiciaire rigoureux. Le modèle comporte les caractéristiques suivantes : des communications régulières entre les juges, les procureurs, les avocats de la défense, les fournisseurs de traitement et le personnel du tribunal afin d'assurer l'échange d'informations exactes et à jour et une réponse coordonnée ; un système d'incitations et

de sanctions d'une sévérité diverse pour encourager le respect du traitement ; enfin, des liens avec d'autres services, tels que la formation professionnelle et le logement, pour aider les toxicomanes à atteindre - et à maintenir - une vie sans drogues. Les recherches aux États-Unis ont montré que les tribunaux de traitement de la toxicomanie réduisent le taux de récidive en moyenne de 8 à 12 pour cent.

Tribunaux communautaires

(EUA, Canada, Australie, Europe)

Les tribunaux communautaires sont des tribunaux orientés vers les quartiers, qui essaient d'utiliser le pouvoir du système juridique pour aborder les problèmes locaux. Ils estiment que les quartiers sont des victimes de la criminalité et exigent des délinquants qu'ils remboursent le quartier lésé (habituellement sous forme de restitution à la communauté). Ils ordonnent aussi aux contrevenants, dans les cas applicables, de chercher de l'aide pour leurs problèmes sous-jacents, comme la toxicomanie et les maladies mentales. Par le truchement de la collaboration avec le système juridique ainsi qu'avec des partenaires de l'extérieur, comme les résidents, les détaillants, les églises et les écoles, les tribunaux communautaires mettent à l'essai des approches nouvelles et dynamiques de la sécurité publique au lieu de se contenter de répondre à la criminalité après le fait. Les recherches aux États-Unis ont montré qu'ils peuvent réduire le taux de récidive, contribuer au fléchissement de la criminalité et accroître la confiance de la population dans le système juridique.

Une variante de ce modèle est le programme « Hawaii Opportunity Probation with Enforcement (HOPE) », d'Hawaï, un programme de supervision qui vise à réduire la criminalité et la toxicomanie en effectuant des tests de dépistage fréquemment et au hasard des personnes en liberté surveillée assortis de la menace d'une courte incarcération immédiate en cas d'échec. D'autres efforts qui encouragent l'intégration sociale et réduisent le taux de récidive sont le traitement des délinquants toxicomanes en prison et la mise sur pied de tribunaux communautaires et de tribunaux de réinsertion. Dans tous ces programmes, il a été démontré que la participation des acteurs locaux et communautaires est déterminante pour leur succès.

La plupart des responsables s'entendent sur la nécessité de suivre une approche intégrée en matière de santé et d'inclusion sociale: une gamme complète d'approches en matière de logement, de traitement et de réduction des risques, comportant le traitement ambulatoire au sein de la communauté, le traitement des jeunes, des interventions telles que l'échange des seringues (là où l'injection constitue un problème), des innovations dans le traitement de remplacement pour les usagers de la pâte de coca, des services de consommation supervisée, des programmes d'intervention directe auprès des populations marginalisées et l'accès à des débouchés d'emplois exigeant de faibles qualifications.

Souvent, toutefois, le nombre de juges, de policiers, de travailleurs sociaux, de travailleurs de la santé ainsi que de dirigeants locaux ne suffit pas pour répondre à tous les besoins sociaux. Dans d'autres cas, les tentatives de mise en œuvre de programmes fondés sur des données probantes pour aborder le problème de la drogue entrent en conflit avec les intérêts et programmes déjà bien enracinés. Ces conflits se produisent non seulement au niveau de la communauté, mais également au niveau de l'application des politiques, où les autorités locales trouvent difficile d'abandonner des idées

“Autrefois, les juges connaissaient tout le monde dans le village, pouvaient apparaître comme une image paternelle et parlaient à tout le monde. Aujourd’hui, les individus sont devenus des numéros dans nos tribunaux. Ce que les tribunaux de traitement de la toxicomanie nous ont encouragés à faire est de redonner un visage humain au système juridique.”

que l’ensemble des experts ont depuis longtemps discréditées ou de défier les intérêts acquis. Si ces programmes ne sont pas intégrés aux services sociaux, de santé et d’éducation, lors de compressions budgétaires, les programmes établis sont les premiers à bénéficier des fonds, alors que les nouveaux programmes sont étranglés et parfois disparaissent.

Dans certains pays, l’application inégale de « Résilience 2025 » provoque des conséquences imprévues, y compris une réaction violente contre le programme et les pays bailleurs de fonds, qui sont accusés d’avoir fait des contributions inadéquates. En 2021, les dirigeants des Amériques renouvellent leur engagement en faveur de « Résilience 2025 » et un certain nombre de pays de la région dont l’économie est plus forte apporte des contributions supplémentaires aux pays qui en ont le plus besoin.

Deux faits nouveaux accroissent le succès de « Résilience 2025 ». Le premier est la prospérité croissante de la région, qui crée une plus grande cagnotte pouvant être utilisée pour ces initiatives sociales et en matière de santé. Le deuxième fait nouveau est discret mais puissant: à mesure que la focalisation passe des drogues aux populations et communautés résilientes, un ensemble différent d’indicateurs commencent à refléter le changement de priorités. Les Amériques commencent à mesurer le succès de leurs sociétés en termes de santé et de sécurité plutôt que selon des facettes d’un problème particulier auquel elles sont confrontées.

Au fil du temps, le concept d’une approche équilibrée devient plus que des beaux discours : il devient une réalité locale dans de nombreux pays aux quatre coins des Amériques. Bien que ces réformes ne soient pas universellement mises en œuvre dans tous les pays, elles commencent à prendre racine dans certains domaines et petit à petit commencent à s’étendre à mesure que les avantages de l’approche deviennent plus visibles. Construction de communautés résilientes au moyen de l’amélioration de l’éducation et de l’emploi; modification des approches relatives à l’incarcération; inculcation de valeurs solides dans le cadre de programmes de prévention globaux; protection des droits de la personne; offre de services d’intervention précoce aux personnes ayant un trouble dû à la consommation de drogues; adhésion au principe de la proportionnalité dans les sentences; offre de services accrus en matière de santé et de réduction des risques aux alcooliques et aux toxicomanes auxquels l’usage d’alcool ou de drogues cause le plus de problèmes, y compris la prévention du VIH et de l’hépatite, ainsi qu’une protection contre les surdoses chez les utilisateurs de drogues injectables: dans tous ces domaines, les meilleures pratiques sont mises en commun et sont consacrées non seulement dans les stratégies de toutes les nations sur les drogues, mais dans l’établissement de leurs programmes et de leurs budgets.

Un travail communautaire assidu à long terme, et une politique efficace en matière de communication aident les citoyens à se forger

une vision plus réaliste du problème des drogues et à clarifier la perception des risques pour leur santé et pour celle de leur famille. De même, les citoyens deviennent de plus en plus conscients qu'ils sont une partie essentielle de la solution, et pas seulement des victimes du problème.

Ce partenariat continental refocalisé fait passer les approches du problème des drogues du contrôle à la prévention, aux mesures de réduction de certains risques et au traitement, et de directives émanées d'un gouvernement central à la reprise des rôles aux niveaux régional et local. Bien qu'il existe des variations à l'intérieur des pays et entre ceux-ci, la plupart des nations voient l'activité et la violence des bandes de rue comme des défis qu'il est mieux de confronter au moyen d'initiatives communautaires de prévention. Elles estiment qu'il est sage de s'occuper de l'exclusion sociale et d'appliquer des approches communautaires focalisées sur la santé aux personnes qui souffrent d'un trouble sous-jacent de consommation de drogues et aux petits trafiquants, de même qu'aux personnes les plus à risque de se joindre à une bande de rue ou de passer à des activités criminelles plus graves.

Des sentences pénales importantes liées aux drogues sont imposées uniquement aux principaux barons de la drogue et aux chefs de gang de rue, en particulier ceux qui sont coupables de violence contre des victimes innocentes. Les petits trafiquants au niveau communautaire sont souvent traités selon un modèle de justice réparatrice qui les expose à la communauté, où ils doivent payer des amendes monétaires, faire du travail communautaire et passer une longue période à participer à des programmes de rééducation aux valeurs ou à des programmes offerts par les Communautés résilientes qui font partie de l'initiative « Résilience 2025 ». Le gouvernement et la société civile semblent coopérer plus étroitement pour garantir que les services de prévention et de traitement fondés sur des données probantes et les interventions de prévention de la violence soient disponibles.

Vers 2020, les dirigeants communautaires peuvent signaler certaines réussites initiales. Les groupes criminels sont plus faibles, partout dans les Amériques les communautés sont plus solides, et les taux de criminalité et l'activité des gang de rue, bien que pas encore disparus, diminuent et sont devenus des problèmes plus faciles à gérer. Les jeunes dans des régions autrefois troublées ont maintenant le choix de terminer leurs études, ce qui leur offre de meilleures perspectives d'emploi et un style de vie stable, et de nombreux jeunes venant des communautés plus démunies peuvent aspirer à entrer dans la classe moyenne. Un plus grand nombre de jeunes commencent à participer à des sports et à des activités culturelles financées en bonne partie par le secteur privé, des ONG et des institutions religieuses.

Dans de nombreuses communautés, la confiance du public en la justice et en d'autres institutions du gouvernement s'est accrue

“ Il est vrai que les gens font des progrès en suivant une approche holistique. Il ne faut pas se limiter à construire de plus en plus de prisons. Examinons les personnes non violentes condamnées pour une infraction liée aux drogues et, le cas échéant, offrons-leur un traitement au sein de la communauté. ”

par suite des efforts de participation civique. Davantage de pères de famille assument leur obligation de participer pleinement à élever leurs enfants, en partie parce que leur capacité de répondre aux besoins d'une famille a été aidée par le développement économique des Amériques, ce qui a créé davantage d'emplois, même dans les quartiers les plus pauvres. Des services de réduction des préjudices causés par l'alcool et les drogues et de traitement des toxicomanes et des alcooliques sont disponibles pour la plupart des personnes qui en font la demande. La violence des gangs de rue, l'exclusion sociale et les préjudices causés par les drogues et l'alcool, selon les mesures données par les sondages effectués par l'OEA à l'échelle des Amériques, ont diminué, lentement mais sûrement, dans l'ensemble du Continent américain.

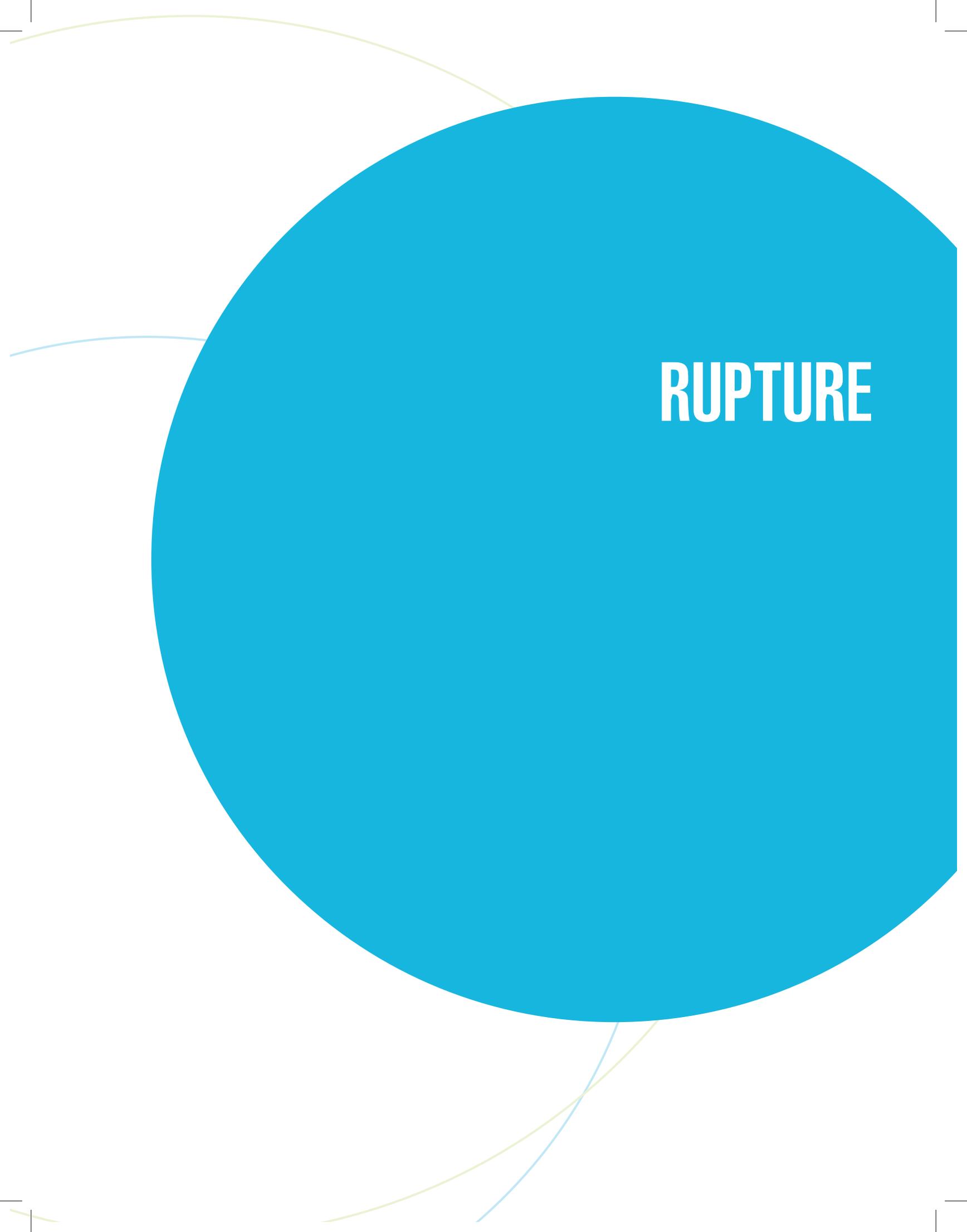
Le grand défi, cependant, consiste à poursuivre les efforts. Dans certains pays, l'absence de soutien à la recherche en cours sur le suivi et l'évaluation a entraîné une réduction de la qualité de la prévention de la criminalité et de l'usage des drogues ainsi que de la qualité des interventions auprès des gangs de rue et des interventions de traitement de la toxicomanie. Ces échecs ont entraîné un usage accru du tabac et de l'alcool, et ensuite une augmentation de l'usage du cannabis, de la cocaïne et des opiacées. Des pays de partout en Amérique ont fait part de leurs inquiétudes au sujet de cette tendance troublante alors que tellement d'indicateurs semblaient aller dans une direction positive.

“Les programmes de prévention de la toxicomanie ont généralement une incidence sur d'autres comportements : ils touchent l'échec et le décrochage scolaires, ainsi que l'absentéisme au travail. Il y a de si nombreux effets secondaires. C'est beaucoup plus que d'éviter simplement que les gens ne se droguent.”

68

Malgré ces déceptions, le cadre organisationnel fondé sur la communauté qui s'est développé dans l'ensemble des Amériques par suite de l'initiative « Résilience 2025 » offre des occasions de réévaluer ces anomalies et d'identifier les lacunes dans la fourniture des services dans tous les secteurs. Le changement de paradigme consistant en une focalisation sur la construction de sociétés résilientes force les populations et les gouvernements à faire une analyse introspective pour trouver des solutions et à reconnaître la nécessité d'effectuer des réformes sociales.

Vers 2025, la plupart des problèmes actuels existent encore, mais de nombreuses communautés ont réussi à atténuer les conséquences les plus graves de ces problèmes. Elles ont aidé leurs citoyens à se guérir de l'usage problématique des drogues ; elles sont arrivées à enseigner à beaucoup de jeunes comment faire des choix judicieux ; elles ont trouvé des moyens plus efficaces pour prévenir la violence, et elles ont renforcé les partenariats. Le choix de mettre les personnes et les communautés au cœur des préoccupations encourage les pays des quatre coins des Amériques à aborder un problème commun en construisant des citoyens résilients et des communautés résilientes.



RUPTURE

Rupture

Au cours de l'Assemblée générale de l'OEA tenue en 2013, le Rapport sur le problème des drogues dans les Amériques est présenté et reconnu comme une importante référence. Ce rapport donne lieu à un débat vigoureux. Les pays membres conviennent de renforcer l'application et la coordination de leurs politiques relatives aux drogues.

Cependant, à l'Assemblée générale de 2016, il est devenu évident que très peu de progrès a en fait été accompli, et la frustration des représentants de plusieurs pays membres est palpable. Plusieurs représentants de pays d'Amérique centrale déclarent qu'à leur avis le problème le plus urgent et le plus important en matière de drogues réside dans les dizaines de milliers de morts causées par la violence, beaucoup d'entre elles associées au transit des drogues sur leur territoire, et que cette situation est intolérable. Certains d'entre eux ajoutent qu'ils sont déçus par l'absence de progrès depuis la réunion de 2013, au cours de laquelle il avait été convenu que les pays plus développés fourniraient une assistance additionnelle aux pays producteurs et aux pays de transit. Plusieurs représentants soulignent que les engagements contractés à ce moment ne se sont pas encore matérialisés, et que leurs pays continuent d'être touchés par la violence associée au transit des drogues destinées à d'autres pays. Ces discussions aboutissent habituellement à la plainte suivante : « C'est nous qui payons le prix le plus élevé. C'est nous qui perdons le plus grand nombre de vies. La situation actuelle est injuste ».

En privé, ces représentants soulignent la contradiction de plus en plus patente et injuste liée au fait que dans certaines juridictions des pays de destination, la production, la vente et la consommation de cannabis sont en train d'être légalisées, alors que leurs pays doivent poursuivre une « guerre contre les drogues » – en particulier la cocaïne – dont le coût, en vies et en ressources, est si élevé. Après tout, soutiennent-ils, signer un traité international ne devrait pas signifier un pacte suicidaire.

Plus tard en 2016, lors d'une réunion au sommet des pays d'Amérique centrale, l'un des gouvernements qui avaient été l'un des plus critiques à l'Assemblée générale de l'OEA annonce qu'il a décidé de refocaliser ses ressources en matière de sécurité et d'établir ses priorités dans les domaines suivants : renforcement de l'éducation ; offre de traitement aux toxicomanes ; prévention de la toxicomanie ; contrôle des activités de blanchiment d'argent ; offre de services de réduction des préjudices, et adoption de mesures drastiques pour freiner la corruption. À l'issue de la réunion, plusieurs analystes laissent entendre que cette réorientation des priorités signifiera moins de contrôle du transit des drogues dans plusieurs pays de la région, dont les forces de police et l'appareil judiciaire semblent être épuisés par suite d'une hausse des activi-

“En politique, les gens n'essaient jamais de se contraindre, mais seulement de contraindre les autres.”

– Citation attribuée à l'historien Jens Arup Seip

“Les Mexicains se plaignent que la notion de - responsabilité partagée - proclamée par des bureaucrates internationaux signifie que leurs compatriotes se font tuer tandis que les États-Unis, avec leurs lois permissives en matière d’armes, arment les trafiquants, blanchissent leur argent et consomment leur produit.”

The Economist, 27 février 2013

tés criminelles et de la violence au cours des dernières années. Ils mentionnent la politique qui, à leur avis, était généralement appliquée au cours des dernières décennies dans un pays dont les gouvernements semblaient avoir conclu des accords tacites avec les organisations de trafiquants, s’abstenant de restreindre trop sévèrement le transit des drogues en échange d’une « paix sociale » interne relative.

Les gouvernements de certains pays du Continent américain prennent leurs distances de ce changement possible de politique et indiquent que bien qu’ils comprennent parfaitement la situation qui sévit tout particulièrement dans de nombreuses zones de transit de la drogue, ils aimeraient plutôt voir une solution collective quelconque au problème, et non différentes solutions divergentes prises unilatéralement, ce qui semble se produire maintenant. Ils s’inquiètent qu’une approche divergente favorisera un accroissement du trafic, de la criminalité et de la consommation dans ces pays et mènera à une baisse de l’application de la loi.

Les spécialistes et les experts en matière de sécurité soutiennent qu’il est impossible de recréer l’expérience d’il y a plusieurs décennies lorsqu’un pays semblait avoir pris des ententes tacites avec des trafiquants de drogue. Aujourd’hui, soutiennent-ils, les groupes effectuant le trafic de la drogue sont beaucoup plus puissants, et ils ont développé un potentiel de corruption qui n’existait pas dans le passé. Ils font remarquer que le résultat le plus probable de la politique qui semble être en cours d’élaboration serait un flux croissant de drogues à travers les pays affectés et des problèmes de consommation de drogue, de délits de droit commun et de rupture du tissu familial.

Ils soulignent, de surcroît, que les criminels commenceraient à acheter la respectabilité en finançant des écoles, des dispensaires et en socialisant avec des politiciens. Ils deviendraient des membres acceptés de la communauté. Pour conserver cette place, ils commenceraient à payer pour les votes en faveur des politiciens qui appuient leur agenda, ce qui créerait deux centres de pouvoir dans l’État : le gouvernement et un autre centre de pouvoir dirigé par des criminels. Les pays tolérant les criminels deviendront des États criminels et auront plus de difficulté à obtenir des ressources pour le développement parce qu’ils ne pourront pas garantir un système financier digne de confiance. Pour la même raison, les investisseurs privés légitimes hésiteront à investir dans ces pays.

D’autres gouvernements, cependant, soutiennent que les saisies ne sont que l’une des facettes d’une approche focalisée sur l’application de la loi et qu’elles ne révèlent pas le fond de l’histoire en ce qui concerne la criminalité et la violence. Ils mentionnent un pays où une campagne intensive visant à interrompre les opérations d’un cartel de la drogue a entraîné une hausse du taux d’homicide. Ils mentionnent également un deuxième pays, où une augmentation du nombre d’opérations contre le trafic de la cocaïne a tout

d'abord mené à un accroissement de la violence dans les ports et les villes frontalières dans le premier pays avant que les cartels soient démantelés. Un certain nombre de pays, en particulier ceux qui sont impliqués tant dans la production que dans le transit, déclarent que c'est un droit souverain des États que de décider de leurs propres politiques nationales et que ce principe prévaut sur ce qu'ils considèrent comme des conventions obsolètes et inefficaces relatives à la drogue et aux obligations qui découlent de ces traités.

Cette dernière opinion est appuyée par des analystes qui soutiennent que la possibilité d'établir des politiques divergente relatives à la production et au transit des drogues en tant que moyen de prioriser l'action dans ce domaine plutôt que dans d'autres comme la prévention de l'usage de drogues, de la violence et du blanchiment d'argent n'est pas en conflit avec les principes associés au concept de « sécurité multidimensionnelle » adopté par les États membres de l'OEA en 2003, selon lequel l'architecture de sécurité devrait être flexible et qu'il appartient à chaque État de la définir.

Peu après le sommet des pays d'Amérique centrale, d'autres pays qui étaient confrontés à des problèmes internes similaires indiquent qu'ils pourraient adopter la même attitude indépendante afin de réduire la violence. Les rapports des médias suggèrent que certains gouvernements mettent actuellement en œuvre une politique analogue aux récentes politiques adoptées en Amérique centrale où les pays font porter leurs efforts en matière de maintien de l'ordre sur la criminalité non liée à la drogue ainsi que sur la violence des gang de rue dans leur pays, sans réprimer les opérations des cartels de la drogue.

Par la suite, certains gouvernements sont accusés de négliger leurs responsabilités pour contrôler le trafic des drogues sur leur territoire et à travers celui-ci. Les gouvernements critiqués ne répondent pas directement à ces accusations, mais des commentaires non officiels précisent que cette nouvelle politique accorde la priorité à la réduction de la violence et que, bien que les efforts contre le trafic de la drogue bénéficient encore d'une certaine attention, ils ne sont pas au cœur de la politique gouvernementale.

Dans ce contexte, les gouvernements des corridors clés du trafic de la drogue en Amérique centrale et en Amérique du Sud renouvellent leur engagement de respecter les liens de coopération avec la communauté internationale en ce qui concerne la répression des activités liées à l'économie des drogues illégales, mais ils insistent également pour que des organisations internationales telles que la CICAD de l'OEA et l'ONUDC accroissent le pourcentage de leurs ressources en matière de lutte contre la drogue consacré à la protection des frontières, y compris la formation et la technologie de pointe. À peu près au même moment, les médias locaux rapportent que deux pays des Caraïbes qui ont pendant longtemps été des routes de transit pour la cocaïne à destination de l'Europe et de l'Afrique de l'Ouest envisagent la possibilité de mettre en œu-

“L'Amérique centrale ne peut tout simplement pas venir à bout de ce problème. Cela dépasse de loin ses capacités, étant donné qu'il existe déjà un énorme problème de sécurité résultant de la violence des conflits armés. Le conflit a changé parce que l'État de droit n'a pas été établi afin de le résoudre ; les gens continuent de résoudre leurs conflits au moyen d'armes à feu. ”

“Certains pays ne veulent pas vraiment se débarrasser des organisations criminelles transnationales. Celles-ci apportent des milliards de dollars à leur économie. Ils préféreraient simplement que ces organisations se comportent bien. ”

“Un mauvais avenir est un avenir dans lequel les pays producteurs et les pays consommateurs continuent de ne pas coordonner leurs efforts ; c'est un avenir dans lequel il n'existe pas de clarté ou de consensus entre les États-Unis, l'Europe et l'Amérique latine et dans lequel les trafiquants de drogue peuvent, par conséquent, continuer d'exploiter le négoce le plus rentable au monde. En somme, c'est un avenir dans lequel nous continuons de ne pas utiliser la même boussole.”

vre une politique similaire de « non-intervention contre les drogues pour focaliser sur les criminels ». Cette nouvelle est largement diffusée internationalement alors que les gouvernements concernés ne la confirment ni ne la dénie.

Au sein de la communauté mondiale, la possibilité que certains pays mettent en œuvre une politique leur permettant de fermer l'œil sur la production et le transit des drogues – en particulier la cocaïne – dans leur territoire et à travers celui-ci provoque de fortes réactions. Des voix se font entendre proclamant que cette situation est inacceptable car non seulement elle abandonne les obligations contractées dans les traités, mais aussi elle menace gravement la sécurité régionale. Les dirigeants politiques et les journalistes du monde entier soutiennent que les pays qui mettent en œuvre cette politique deviendront des « narco-États » et leurs voisins protestent en arguant que cette situation ne devrait pas être permise et que le temps de réagir est arrivé, avant qu'il ne soit trop tard. D'autres leaders mondiaux exigent que des mesures soient prises immédiatement pour renverser ce changement dans la politique et pour réaligner tous les pays avec leurs responsabilités légales et morales envers la communauté mondiale.

Après presque deux ans d'application, la nouvelle approche de non-intervention face à la production et au trafic de la cocaïne a amené une réduction du nombre publié de saisies de drogues et d'arrestations de trafiquants dans certains des pays dans lesquels cette approche est mise en œuvre. Certains de ces pays ont également connu une diminution du nombre de meurtres, que les autorités attribuent indirectement aux mesures adoptées.

Deux ans plus tard, toutefois, les sources médiatiques locales et internationales signalent que les pays d'Amérique centrale qui ont substantiellement réduit leurs opérations de lutte antidrogue trouvent qu'ils attirent de plus en plus les cartels de la drogue. Tout en décrivant les problèmes découlant d'une consommation accrue des drogues et d'une hausse de la criminalité sur les territoires de ces pays, les analystes et les commentateurs parlent de la puissance grandissante que les chefs des cartels semblent avoir. L'économie de ces pays a été stimulée par le nombre croissant de riches chefs de cartel ayant déménagé dans la région, ayant construit d'immenses résidences protégées et ayant engagé localement des travailleurs, des gardes du corps, des avocats, des comptables et d'autres employés pour administrer leurs biens et s'occuper de leur commerce dont l'importance est grandissante. Ces chefs de cartel ont une influence croissante sur l'économie ainsi que sur la politique et les institutions de ces pays. À l'avenir, soutiennent ces analystes, il est inévitable que ces dirigeants criminels deviendront des leaders respectés dans leurs sociétés, et ce qui avait été prédit deviendra une prophétie auto-réalisatrice : ces pays se seront transformés en « narco-États ».

La population et les partis politiques de la région avoisinante réagissent de différentes façons. Dans certains pays, on observe une opposition importante à la mise en œuvre de la nouvelle politique, avançant l'argument qu'elle constitue « un retour aux pires moments du passé ». Dans d'autres, la réaction dominante est l'indifférence, bien que la réduction initiale du nombre d'homicides soit bien accueillie. Les pays qui sont des destinations finales des drogues connaissent, en revanche, une augmentation du volume de la consommation de cocaïne attribuable à une plus grande disponibilité, une diminution des coûts ainsi qu'à la pureté accrue de cette substance suite à la réduction des opérations de lutte antidrogue dans les pays de transit.

Pendant le premier trimestre de 2018, l'Organe international de contrôle des stupéfiants publie un rapport dans lequel il critique durement ce qu'il définit comme le « laxisme » de certains pays face à la production et au transit des drogues, et indique que cette attitude est une violation des engagements contractés dans la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, dans la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988. Étant donné que le rapport mentionne spécifiquement certains pays, les gouvernements concernés réagissent en soulignant qu'ils respectent leurs engagements à ces conventions et que leurs politiques internes en matière de sécurité ne sont pas définies en termes de laxisme en ce qui a trait de l'économie des drogues illégales, mais en termes de priorités dans la lutte contre certaines de ces drogues dans le contexte de leur conjoncture nationale et de leurs besoins particuliers.

D'autres pays soutiennent qu'ils sont en fait plus conformes aux conventions parce qu'ils consacrent leurs modestes ressources là où l'impact est le plus important en abordant les facettes du problème des drogues qui les touchent le plus directement. Les pays du Nord se focalisent sur le contrôle des frontières et la prohibition, soulignent-ils, mais les saisies de drogues, bien que leur nombre ait considérablement augmenté par rapport aux niveaux antérieurs, sont en réalité le prix à payer pour traiter avec les cartels.

La communauté internationale renouvelle ses objections aux violations des traités, en invoquant le rapport de l'OICS, et continue de faire pression sur les gouvernements. Toutefois, aucune mesure spécifique n'est adoptée et les pays d'Amérique du Nord font preuve de retenue quant à d'éventuelles mesures de représailles alors qu'ils déploient des efforts diplomatiques pour convaincre les pays de renoncer à leur politique de non-intervention. Dans le même temps, les efforts de ces pays dans le but de perturber le flux d'armes à travers leurs frontières ne parviennent pas à limiter l'accès des cartels aux armements. Dans ce contexte, au début de 2019, d'importants membres de l'Opposition dans un État d'Amérique du Sud, producteur de drogues et pays de transit, suggèrent que le gouvernement envisage d'établir des priorités

“On vient tout juste d'annoncer que la banque HSBC, accusée de blanchir - de l'argent pour des trafiquants de drogue mexicains, paiera une amende de 1,9 milliard de dollars en échange de quoi les autorités américaines abandonneront les poursuites judiciaires. Il s'avère que les banques qui perpétuent le problème peuvent maintenant payer une amende pour éviter une sanction. C'est la dernière preuve du système de deux poids deux mesures employé actuellement : les Américains n'arrêtent pas d'exiger que les pays d'Amérique latine agissent avec une plus grande fermeté, mais ils sont incapables d'être tout aussi sévères dans leur propre pays.”

“L’interdiction n’est qu’une plaisanterie. Elle peut tout au plus intercepter 5 % du flux de drogues, montant que les trafiquants considèrent comme coût nécessaire pour mener à bien leurs affaires. Ils trouveront toujours d’autres routes. Cela revient à couper une seule route : nous ne possédons pas suffisamment de ressources pour bloquer toutes les routes. Nous bénéficions de projets valables et avons de bonnes intentions, mais le manque de coordination entre nous explique notre échec.”

dans leur politique intérieure semblables à celles mises en œuvre dans certains pays d’Amérique centrale, car elles sont plus à même de répondre directement aux besoins prioritaires en matière de sécurité. Ces déclarations sont au cœur d’une nouvelle controverse qui éclate principalement dans les pays d’Amérique du Sud. Dans un autre pays de transit et producteur de drogues, le gouvernement réitère que les décisions de politique intérieure incombent uniquement à chaque gouvernement et à chaque pays. En outre, il n’exclut pas l’application de mesures visant à modifier ses propres priorités afin de faire face à l’économie des drogues illicites.

Le gouvernement d’un pays frontalier de ce pays de transit et producteur de drogues réagit en déclarant que toute réduction de la sévérité avec laquelle son voisin lutte contre la production et l’acheminement de tout type de drogues sera considérée comme un acte d’hostilité. Il déploie alors des efforts visant à sécuriser ses frontières afin d’atténuer les risques liés à une éventuelle mise en œuvre, par son voisin, d’une telle politique de non-intervention.

Vers 2025, des tensions et des conflits internationaux liés aux drogues et au crime organisé se sont accrus à travers tout le Continent.



Collaborateurs

L'équipe des scénarios est composée d'importants acteurs qui sont représentatifs (mais non des représentants) de tout le « système des drogues » des Amériques. Individuellement, ce sont des leaders dans leur domaine et, en qualité de membre de l'équipe, ils offrent chacun un vaste éventail d'antécédents et de perspectives (au plan sectoriel, idéologique, professionnel, géographique) qui les mettent à même de comprendre, ensemble, le panorama général du système naissant. Les groupes représentés au sein du projet incluent, entre autres, des dirigeants de la société civile, des gouvernements, du monde des affaires, de l'enseignement supérieur, des peuples autochtones, de la police, des forces armées et de la jeunesse, ainsi que des politiciens et des activistes.

Parce que ces scénarios représentent quatre parcours différents pour l'avenir, presque tous les membres de l'équipe de scénarios sont en désaccord avec des éléments dans au moins l'un des scénarios. En conséquence, la liste représente non un consensus sur les recommandations implicites d'action publique, mais les personnes elles-mêmes, un groupe diversifié, engagé et humain de professionnels qui ont travaillé ensemble dans l'espoir que ces scénarios aideraient le monde à avancer dans le traitement du problème de la drogue dans les Amériques.

Équipe des scénarios

María de las Mercedes Aranguren
Présidente de la Fondation Convivir
(Argentine)

Kofi Barnes
Juge à la Cour de justice de l'Ontario
(Canada)

Rafael Bielsa
Secrétaire d'État du Ministère de la planification pour la prévention de l'abus et du trafic des drogues (SEDRONAR) - Argentine

Adam Blackwell
Secrétaire à la sécurité multidimensionnelle de l'Organisation des États Américains

Margaret Bloodworth
Ancienne conseillère à la sécurité nationale du Canada

Gloria Bodnar
Directrice du Département de la recherche et de l'évaluation de la Fondation anti-drogues de El Salvador (FUNDASALVA)

Mauricio Boraschi
Vice-ministre de la présidence aux questions de sécurité, Commissaire national à la lutte contre le trafic des drogues du Costa Rica

Álvaro Briones
Directeur par intérim du Département de la sécurité publique de l'Organisation des États Américains

Marisol Calix
Coordonnatrice locale du projet *Armando Paz* au Honduras

Marcela Chacón
Vice-ministre de l'Intérieur et de la Police et Coordinatrice de la Stratégie régionale de sécurité du SICA (Costa Rica)

María Teresa Chadwick
Directrice de la prévention et de la gestion, Consultante et ancienne Secrétaire de CONACE au Chili

Gino Costa
Ancien ministre de l'Intérieur, ancien Ombudsman adjoint, Président actuel de *Ciudad Nuestra* au Pérou

Sandro Costa Santos

Coordonnateur adjoint à la sécurité humaine de Viva Rio (Brésil)

Rogelio Flores

Juge de la Cour supérieure de justice du comté de Santa Barbara (Etats-Unis d'Amérique)

Jaime García Díaz

Adjoint à la recherche de l'Institut d'études internationales de la *Pontificia Universidad Católica* du Pérou

Genaro García Luna

Ancien Secrétaire à la sécurité publique du Mexique

Juan Ramón Gradiz Blanco

Inspecteur général de la Police nationale du Nicaragua

Aminta Granera Sacasa

Directrice générale de la Police nationale du Nicaragua

Ivelaw Lloyd Griffith

Professeur de sciences politiques, Recteur et Vice-président principal, *York College of The City University of New York* (États-Unis d'Amérique)

Edgar Gutiérrez

Ancien ministre des Affaires étrangères et actuel Ambassadeur du Guatemala en mission spéciale pour la réforme des politiques sur les drogues

Alejandro Hope

Analyste de l'Institut mexicain de la compétitivité

Martin Jelsma

Coordonnateur du Programme "Drogues et démocratie" du *Transnational Institute* (TNI) des Pays-Bas

Callixtus Joseph

Coordonnateur régional de la Stratégie de sécurité et de criminalité, *Implementation Agency for Crime and Security* (IMPACS) - CARICOM

Julius Lang

Directeur de la formation et de l'assistance technique du *Center for Court Innovation* (États-Unis d'Amérique)

Donald MacPherson

Directeur exécutif de la Coalition canadienne des politiques sur les drogues

Emiliano Martín González

Ancien Directeur général adjoint du Plan national espagnol sur les drogues et ancien Directeur du Plan des drogues de Madrid; Responsable de la protection des mineurs (Espagne)

Antanas Mockus

Ancien Maire de Bogota (Colombie)

Jorge Morales

Coordonnateur local du projet *Armando Paz* au Nicaragua

Joaquín Moreno

Membre fondateur et Directeur du *Centro de Liderazgo y Gestión (Colombie)*; membre du Conseil d'administration d'Ecopetrol en Colombie et ancien Président des sociétés du Groupe *Royal Dutch Shell* pour la Colombie, le Mexique et le Venezuela

Óscar Naranjo

Ancien Directeur de la Police nationale colombienne et Directeur en exercice de l'Institut latino-américain de la citoyenneté du Système technologique de Monterrey (Mexique)

Antonio Navarro Wolff

Ancien Gouverneur de Nariño, ancien Sénateur, ancien Maire et ancien ministre de la Santé (Colombie)

Michael Reid

Éditorialiste de la Section "Amériques", *The Economist* Royaume-Uni de Grande-Bretagne)

Peter Reuter

Professeur de la Faculté de Politiques publiques et du Département de Criminologie et Président fondateur de la Société internationale pour l'étude des politiques sur les drogues (États-Unis d'Amérique)

Víctor Rico

Directeur du développement institutionnel et des questions spéciales à la Banque latino-américaine de développement (CAF) en Bolivie

Fredy Rivera Vélez

Professeur, chargé de recherche, à FLACSO (Équateur)

Lisa Sánchez

Coordonnatrice du Programme latino-américain pour la réforme de la politique sur les drogues - *México Unido contra la Delincuencia / Transform Drug Policy Foundation* au Mexique

Chandrikapersad Santokhi

Ancien ministre de la Justice et de la Police, Représentant titulaire du Suriname près la CICAD

Rogério Seabra Martins

Ancien Commandant général des Unités de la police de pacification (UPP), Rio de Janeiro (Brésil)

Diego Silva Forné

Professeur de droit pénal à la *Universidad de la República Oriental del Uruguay*, Directeur de la Revue de droit pénal, Montevideo (Uruguay)

Zili Sloboda

Directrice du Centre de recherche et de développement de *JBS International, Inc.* (États-Unis d'Amérique)

Eduardo Stein

Ancien Vice-président de la République du Guatemala et actuel Coordonnateur du *Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRED)*

Vladimir Stempluk

Directeur des projets stratégiques et des questions internationales du Secrétariat national des politiques sur les drogues du ministère de la Justice du Brésil

Alcira Tejada Anria

Doyenne de la Faculté des sciences infirmières de l'Université du Panama

Danilo Villafañe

Dirigeant arawak, Coordonnateur du territoire et de l'environnement de l'Organisation *Gonawindúa Tayrona* (Colombie)

Alberto C. Vollmer

Président de *Ron Santa Teresa* et fondateur du Projet Alcatraz du Venezuela

John Walsh

Associé principal du *Washington Office on Latin America (WOLA)* des États-Unis d'Amérique

Personnes interviewées**Diane Ablonczy**

Ministre d'État des Affaires étrangères du Canada

Pedro Abramovay

Ancien Secrétaire aux questions législatives du ministère de la Justice et Directeur d'AVAAS (Brésil)

José Antonio Abreau

Fondateur et Directeur de *Sistema Nacional de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles* du Venezuela

Enrique Accorsi

Député au Parlement du Chili

María de las Mercedes Aranguren

Présidente de la *Fundación Convivir* (Argentine)

Francisco Babin

Directeur de l'Institut des dépendances de la ville de Madrid

Kofi Barnes

Juge à la Cour de justice de l'Ontario (Canada)

Richard Baum

Chef de division chargé de politique internationale au Bureau de réduction de l'offre (ONCDP), Bureau exécutif du Président des États-Unis d'Amérique

Francisco José de Vargas Benítez

Ministre et Secrétaire exécutif du Secrétariat national antidrogues (SENAD) du Brésil

Rafael Bielsa

Secrétaire d'État du Ministère de la planification pour la prévention de l'abus et du trafic des drogues (SEDRONAR) - Argentine

Adam Blackwell

Secrétaire à la sécurité multidimensionnelle de l'Organisation des États Américains

Javiera Blanco

Directeur de la *Fundación Paz Ciudadana* du Chili

Margaret Bloodworth

Ancienne conseillère à la sécurité nationale du Canada

Gloria Bodnar

Directrice du Département de la recherche et de l'évaluation de la Fondation anti-drogues de El Salvador (FUNDASALVA)

Mauricio Boraschi

Vice-ministre de la présidence aux questions de sécurité, Commissaire national à la lutte contre le trafic des drogues du Costa Rica

Fernando Henrique Cardoso

Ancien Président de la République du Brésil

Carlos Castresana

Ancien Commissaire de la Commission internationale des Nations Unies contre l'impunité au Guatemala (CICIG)

María Teresa Chadwick

Directrice de la gestion et de la prévention, Consultante et ancienne Secrétaire de CONACE au Chili

Gino Costa

Ancien ministre de l'Intérieur, ancien Ombudsman adjoint et président actuel de *Ciudad Nuestra* au Pérou

Sandro Costa Santos

Coordonnateur adjoint à la sécurité humaine de *Viva Rio* (Brésil)

Lucía Dammert

Professeur de FLACSO (Chili)

Marcus Day

Vice-président de *Harm Reduction International* (Sainte-Lucie)

Joaquín Domingos de Almeida Neto

Juge à la Cour de justice de l'État de Rio de Janeiro (Brésil)

Gustavo de Greiff

Ancien ministre de la Justice de Colombie et ancien Ambassadeur de ce pays au Mexique

Paulina Duarte

Secrétaire aux questions nationales antidrogues du ministère de la Justice du Brésil

Rogelio Flores

Juge de la Cour supérieure de justice du comté de Santa Barbara (États-Unis d'Amérique)

Francis Forbes

Directeur exécutif par intérim de la *Caribbean Community Implementation Agency for Crime and Security*, CARICOM, Port-of-Spain (Trinité-et-Tobago)

Enrique García

Président exécutif de la Banque latino-américaine de développement (CAF)

César Gaviria

Ancien Président de la République de Colombie

Ivelaw Lloyd Griffith

Professeur de sciences politiques, Recteur et Vice-président principal, *York College of The City University of New York* (États-Unis d'Amérique)

Eduardo Guerrero

Partenaire de *Lantia Consultores* (Mexique)

Edgar Gutiérrez

Ancien ministre des Affaires étrangères et actuel Ambassadeur du Guatemala en mission spéciale pour la réforme des politiques sur les drogues

Alberto Hart

Directeur de *Compromiso Global de DEVIDA* (Pérou)

Rodrigo Hinzpeter

Ministre de la Défense nationale du Chili

Alejandro Hope

Analyste de l'Institut mexicain de la compétitivité

West Huddleston

PDG de la *National Association of Drug Court Professionals* (NACDP) (États-Unis d'Amérique)

José Miguel Insulza

Secrétaire général de l'Organisation des États Américains

Martin Jelsma

Coordonnateur du Programme "Drogues et démocratie" du Transnational Institute (TNI) des Pays-Bas

Gil Kerlikowske

Directeur de l'Office de la politique nationale pour le contrôle des drogues de la Maison-Blanche (États-Unis d'Amérique)

Ricardo Lagos

Ancien Président de la République du Chili

Aldo Lale

Représentant de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) en Uruguay

Julius Lang

Directeur de la formation et de l'assistance du *Center for Court Innovation* (États-Unis d'Amérique)

Helen Mack

Ancienne Commissaire présidentielle pour la réforme de la police (Guatemala)

Donald MacPherson

Directeur exécutif de la Coalition canadienne des politiques sur les drogues

Carmen Masías

Présidente exécutive de DEVIDA (Pérou)

Carl Meacham

Conseiller principal pour l'Amérique latine et les Caraïbes de la Commission des affaires étrangères du Sénat des États-Unis

Daniel MejíaProfesseur et chercheur de la Faculté des sciences économiques et du Centre d'études sur la sécurité et les drogues, de la *Universidad de los Andes* de Colombie**Antanas Mockus**

Ancien Maire de Bogota (Colombie)

Joaquín MorenoMembre fondateur et Directeur du *Centro de Liderazgo y Gestión (Colombie)* ; membre du Conseil d'administration d'Ecopetrol en Colombie et ancien Président des sociétés du Groupe *Royal Dutch Shell* pour la Colombie, le Mexique et le Venezuela**Stanley Motta**

PDG de Copa Airlines

Ethan NadelmanDirecteur exécutif de la *Drug Policy Alliance* des États-Unis d'Amérique**Óscar Naranjo**

Ancien Directeur de la Police nationale colombienne et Directeur en exercice de l'Institut latino-américain de la citoyenneté du Système technologique de Monterrey (Mexique)

Antonio Navarro Wolff

Ancien Gouverneur de Nariño, ancien Sénateur, ancien Maire et ancien ministre de la Santé (Colombie)

Donald Pigaroff

Sous-ministre adjoint principal du ministère de la Justice du Canada

Michael ReidÉditorialiste de la Section "Amériques", *The Economist* (Royaume-Uni de Grande-Bretagne)**Peter Reuter**

Professeur de la Faculté de Politiques publiques et du Département de Criminologie et Président fondateur de la Société internationale pour l'étude des politiques sur les drogues (États-Unis d'Amérique)

Víctor Rico

Directeur du développement institutionnel et des questions spéciales à la Banque latino-américaine de développement (CAF) en Bolivie

Steve RollesAnalyste principal des politiques antidrogues, *Transform Drug Policy Foundation* (Royaume-Uni de Grande-Bretagne)**Morris Rosenberg**

Ministre adjoint du ministère des Affaires étrangères du Canada

Mirta Roses

Directrice du Bureau de l'Organisation panaméricaine de la santé en Argentine

Lisa SánchezCoordonnatrice du Programme latino-américain pour la réforme de la politique sur les drogues, *México Unido contra la Delincuencia* / *Transform Drug Policy Foundation* au Mexique**Armando Santacruz**Conseiller de *México Unido contra la Delincuencia***Chandrikapersad Santokhi**

Ancien ministre de la Justice et de la Police, Représentant titulaire du Suriname près la CICAD

Juan Manuel Santos

Président de la République de Colombie

Rogério Seabra

Ancien Commandant général des Unités de la police de pacification (UPP), Rio de Janeiro (Brésil)

Zili SlobodaDirectrice du Centre de recherche et de développement de *JBS International, Inc.* (États-Unis d'Amérique)**Eduardo Stein**Ancien Vice-président de la République du Guatemala et actuel Coordonnateur du *Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRED)***Ilona Szabó**

Co-coordonnatrice de la Commission sur les politiques antidrogues du Brésil

Francisco Thoumi

Professeur retraité, ancien
Coordonnateur de recherche du
Programme global des Nations Unies
contre le blanchiment d'argent à Vienne

Juan Tokatlián

Professeur de relations internationales
à la *Universidad Torcuato de Di Tella*
(Argentine)

Sergio Torres

Juge de district à la Cour pénale et
correctionnelle de l'Argentine

Gabriela Touze

Présidente de l'ONG *Intercambios*
(Argentine)

Arturo Valenzuela

Professeur à l'Université de
Georgetown, Washington, D.C.
(Etats-Unis)

Alberto Vollmer

Président de *Ron Santa Teresa* et
fondateur du Projet Alcatraz du
Venezuela

John Walsh

Associé principal du Washington
Office on Latin America (WOLA) des
États-Unis d'Amérique

Richard Wex

Sous-ministre adjoint aux politiques et
à l'application de la loi, ministère de la
Sécurité publique du Canada

Panelista en el taller 2

Nous avons eu le privilège d'entendre
le témoignage de trois représentants
de la *Fundación Conexión*, El Salvador,
et d'un représentant du *Proyecto*
Alcatraz de la *Fundación Santa Teresa*
du Venezuela.

Équipe OEA/CICAD

Adam Blackwell
Álvaro Briones
Francisco Cumsille
Rafael Franzini
María Beatriz Galvis
Adriana Henao
Bryce Pardo
Paul Simons

Équipe de Reos Partners

Mille Bojer
Elena Díez Pinto
Adam Kahane
Anaí Linares

**Équipe du Centro de Liderazgo
y Gestión**

Alejandra González
Joaquín Moreno
Juan Carlos Morris
Gustavo Mutis

Mise en page des Scénarios

Betty Sue Flowers
Professeur distinguée émérite de
University of Texas at
Austin (États-Unis)

Graphiste

Alejandro Ahumada



Organisation des
États Américains

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

ISBN 978-0-8270-6036-4