

15 juillet 2008
Français
Original: anglais

**Groupe de travail intergouvernemental
d'experts à composition non limitée sur
la réduction de la demande de drogues**

Vienne, 15-17 septembre 2008

**Groupe de travail intergouvernemental d'experts à
composition non limitée sur la réduction de la demande de
drogues**

**Note de synthèse de l'Organe international de contrôle des
stupéfiants**

Résumé

Conformément à la résolution 51/4 de la Commission des stupéfiants, l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) a décidé, à sa dernière session de mai 2008, de communiquer aux cinq groupes de travail intergouvernementaux d'experts à composition non limitée ses vues sur les cinq thèmes de discussion suivants: a) réduction de la demande de drogues; b) réduction de l'offre (fabrication et trafic); c) lutte contre le blanchiment d'argent et promotion de la coopération judiciaire; d) coopération internationale pour l'élimination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et pour le développement alternatif; et e) contrôle des précurseurs et des stimulants de type amphétamine.

La présente note expose les vues de l'Organe sur la question de la réduction de la demande de drogues. L'Organe veut espérer que ses vues seront utilement prises en compte dans les délibérations des groupes de travail ainsi que dans les résultats finaux du processus d'examen des progrès réalisés depuis la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale.

* Nouveau tirage pour raisons techniques.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-6	3
II. Les acquis	7-11	4
III. Les défis	12-22	5
IV. Recommandations	23-37	7

I. Introduction

1. La réduction de la demande est un volet essentiel des conventions internationales relatives au contrôle des drogues. L'article 38 de la Convention de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972 et l'article 20 de la Convention de 1971 obligent les gouvernements à prendre toutes les mesures possibles pour prévenir l'abus des stupéfiants et des substances psychotropes et pour assurer le prompt dépistage, le traitement, l'éducation, la postcure, la réadaptation et la réintégration sociale des personnes intéressées. Le paragraphe 4 de l'article 14 de la Convention de 1988 prévoit que les Parties adoptent les mesures appropriées pour supprimer ou réduire la demande illicite de stupéfiants et de substances psychotropes en vue de réduire les souffrances humaines et de faire disparaître les incitations d'ordre financier au trafic illicite.

2. Compte tenu des dispositions susmentionnées des conventions internationales, l'Assemblée générale a reconnu, à sa session extraordinaire de 1998, que la réduction de l'offre et la réduction de la demande étaient deux domaines d'action intimement liés et que ce n'était qu'en les abordant ensemble que l'on pourrait véritablement obtenir des résultats tangibles en matière d'abus et de trafic de drogues. Puisque l'offre et la demande de drogues illicites sont des éléments inséparables d'un même problème, le succès des efforts déployés pour réduire l'une est subordonné à l'empressement mis à réduire l'autre simultanément.

3. Les programmes de réduction de la demande visent à empêcher et à réduire l'abus de drogues, à traiter les toxicomanes et à atténuer les effets négatifs de l'abus. Ils prévoient et encouragent la participation active du public et ciblent les personnes particulièrement exposées, indépendamment du lieu ou des conditions économiques. Les programmes de prévention dans les communautés, à l'école et dans les familles favorisent l'adoption de comportements appropriés à l'égard de l'offre et de l'usage de drogues, ainsi qu'une bonne perception des risques qui y sont liés. Ils peuvent également sensibiliser davantage à la vulnérabilité, au risque et aux facteurs qui sont étroitement associés à la prédisposition à faire abus de drogues.

4. L'efficacité des programmes de réduction de la demande varie selon l'ampleur de l'abus, le niveau de dépendance ainsi que le contexte culturel et l'environnement dans lequel ils sont mis en œuvre. Néanmoins, il existe un certain nombre d'éléments qui sont essentiels pour réduire la demande illicite. Pour que les programmes de prévention soient efficaces, ils doivent être lancés à un stade précoce, être complets et adapter leurs messages au public visé. Ils doivent aussi être mis en œuvre de manière durable et conserver leur crédibilité en n'exagérant ni sous-estimant les conséquences de l'abus de drogues.

5. L'effet dissuasif des mesures de détection et de répression influe sur la demande de drogues illicites. Le risque de sanctions pénales peut décourager les personnes qui n'ont jamais fait abus de drogues. Bien que ce risque ne décourage pas toujours les toxicomanes qui ont besoin de drogues quelles qu'en soient les conséquences, l'effet des mesures de détection et de répression sur l'offre peut les contraindre à mettre à profit les programmes de traitement et de soutien psychosocial.

6. Quand la majeure partie des drogues illicites consommées l'est par un nombre relativement réduit de toxicomanes, il se peut que la demande soit davantage influencée par une offre de mesures de traitement et un recours à ces mesures accrues que par des programmes de prévention fondés sur l'éducation ou l'information. La disponibilité et l'accessibilité de centres de traitement de qualité et la mise en œuvre de programmes connexes peuvent contribuer à réduire le nombre d'usagers de drogues, la quantité de drogues consommées et, par ricochet, le trafic et l'offre de drogues illicites.

II. Les acquis

7. Les gouvernements ont accordé plus d'attention à la réduction de la demande de drogues depuis la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale. La simple distinction entre pays fournisseurs et pays consommateurs n'est plus de mise et il est aujourd'hui largement entendu que les pays de transit sont susceptibles de devenir des pays consommateurs, voire fournisseurs. De même, on ne tient plus pour acquis que la suppression de l'offre dans certains pays conduit à la réduction de la demande dans d'autres.

8. L'enquête de l'Organe¹ sur les progrès accomplis depuis la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale montre qu'une majorité de pays reconnaît comme il importe de réduire la demande. Soixante-dix-sept pour cent des pays ayant répondu avaient une politique nationale axée précisément sur la réduction de la demande. Sur les 23 % restants, 12 % avaient intégré la réduction de la demande dans d'autres politiques et 6 % élaboraient une politique spécifique. Ces pays se répartissaient de manière égale dans toutes les régions du monde.

9. Dès sa mise en place, le système international de contrôle des drogues a apporté une contribution essentielle à la réduction de la demande de drogues dans le monde. On estime qu'en Chine uniquement, au début du XX^e siècle, l'abus d'opiacés atteignait plus de 3 000 tonnes équivalent morphine. À titre de comparaison, l'abus d'opiacés dans le monde est évalué aujourd'hui à environ 400 tonnes équivalent morphine par an. Ces chiffres montrent que la dépendance aux opiacés observée de nos jours n'a rien de comparable avec celle qui existait avant la mise en place du système international de contrôle des drogues. Plus récemment, des succès ont été remportés en matière de réduction de la demande de drogues, avec entre autres le recul de l'abus d'héroïne dans certains pays d'Europe occidentale.

10. Les gouvernements sont de plus en plus conscients de l'interdépendance entre réduction de l'offre et réduction de la demande, et certains ont adopté une approche intégrée. Plusieurs exemples concluants montrent que si l'on associe la réduction de l'offre de drogues illicites à des mesures de traitement pour les toxicomanes, on obtient une réduction durable de l'abus de drogues dans son ensemble.

¹ En 2007, l'Organe a envoyé un questionnaire à tous les gouvernements pour évaluer l'application des conventions relatives au contrôle des drogues et déterminer les progrès accomplis depuis la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Des questions ont été posées sur différents points, notamment la législation et les politiques en matière de contrôle des drogues, ainsi que les problèmes rencontrés. Sur les 216 questionnaires envoyés à tous les pays et territoires, 135 ont été retournés à l'Organe (63 %).

11. Plusieurs gouvernements ont conçu des dispositifs de prise en charge nationaux, adaptés aux conditions locales, qui comprennent différentes mesures s'ajoutant ou se substituant à l'emprisonnement. Ces mesures peuvent consister par exemple à laisser le choix aux délinquants entre un traitement sous surveillance et l'emprisonnement, ou à intégrer le traitement à la peine de prison.

III. Les défis

A. Politiques

12. L'enquête de l'Organe a montré que les politiques de réduction de la demande étaient encore inexistantes dans 5 % des pays ayant répondu, principalement dans les Caraïbes et en Asie centrale. Certains gouvernements ne comprenaient pas bien la complémentarité des stratégies de réduction de l'offre et de la demande ou n'en tenaient pas compte dans leur action. D'autres ont indiqué lors de l'enquête qu'ils donnaient la priorité et consacraient davantage de ressources aux stratégies de réduction de l'offre.

13. De nombreux gouvernements, dont certains disposent pourtant d'importantes ressources financières et humaines, ne possèdent pas l'infrastructure nécessaire pour suivre de manière systématique la situation en matière d'abus de drogues. Leurs points faibles sont le manque de coordination entre les organismes compétents, l'insuffisance de connaissances spécialisées ou de ressources humaines et financières, et un manque général de volonté politique pour traiter ces questions.

14. De nouvelles drogues, comme les stimulants de type amphétamine, sont apparues dans certains pays, où elles remplacent souvent des drogues dont l'usage a régressé, ce qui montre que l'abus est un phénomène en constante évolution. Bien souvent, la disparition d'une drogue donnée sur le marché ne signifie pas que le problème de la drogue est réglé, mais simplement que l'abus porte sur d'autres drogues ou substances.

B. Contrôle des activités licites

15. Le système international de contrôle des drogues parvient à empêcher le détournement de substances placées sous contrôle du commerce international vers le marché illicite. Néanmoins, l'abus de préparations pharmaceutiques qui contiennent des substances placées sous contrôle et qui ont été détournées des circuits nationaux de distribution reste un problème préoccupant dans de nombreux pays du monde. Dans certains pays, l'abus de ces préparations arrive en deuxième position après celui de cannabis. Les données recueillies par les gouvernements sur les caractéristiques de cet abus indiquent un lien avec la disponibilité globale de ces préparations: plus elles sont disponibles, plus elles font l'objet d'abus.

16. Malgré l'augmentation de l'abus de préparations pharmaceutiques, la plupart des systèmes nationaux d'observation de l'abus de drogues ne détectent pas le phénomène de l'abus de médicaments sur ordonnance. Les opioïdes, les benzodiazépines et les stimulants prescrits sont rarement pris en compte dans les enquêtes sur l'abus de drogues ou dans les données recueillies par les services de

détection et de répression sur le trafic. C'est là une des raisons pour lesquelles les dimensions du problème sont inconnues et mal évaluées.

17. Conformément aux conventions internationales relatives au contrôle des drogues, les États sont tenus de mettre en place des systèmes de collecte de données pour évaluer la demande et l'offre légitimes. Néanmoins, tout déséquilibre entre les mesures de contrôle et l'action répressive peut compromettre l'offre de ces substances à des fins médicales.

C. Criminalité liée à la drogue et système de justice pénale

18. Dans de nombreux pays, les drogues illicites, la criminalité et la violence demeurent très préjudiciables pour les populations locales, qui doivent vivre au milieu de marchés de la drogue où la criminalité et la violence sont toujours présentes, dans les faits et à l'état de menaces. Le coût de l'abus de drogues et de la criminalité qui lui est associée a également des effets à court et à long terme non seulement sur la santé physique et mentale de l'individu, mais aussi sur son bien-être économique et social.

19. Il existe des possibilités de traitement efficace qui restent inexploitées dans les pays où le système de justice pénale n'utilise pas, ou ne peut pas utiliser, les mesures de traitement comme moyen d'encourager les toxicomanes à cesser l'abus de drogues. Dans certains pays, le système de justice pénale privilégie l'incarcération sans fournir de traitement adapté en remplacement ou en complément de la peine d'emprisonnement.

D. Internet et culture populaire

20. L'expansion continue des ventes, sur Internet, de substances placées sous contrôle international sans ordonnance valide constitue un défi majeur au contrôle international des drogues. Selon les informations communiquées par les pays qui enquêtent de près sur les activités des pharmacies illégales sur Internet, le volume très élevé des transactions est un sujet de grave préoccupation.

21. La promotion, ou du moins la tolérance, de l'abus de drogues dans certains domaines de la culture populaire peut contribuer à instaurer un environnement favorisant cette pratique. Les jeunes sont tout particulièrement sensibles à une culture populaire présentant l'abus de drogues comme un aspect normal et acceptable du mode de vie de chacun. On trouve également sur Internet des informations accessibles à tous sur la manière de fabriquer des drogues illicites ou d'en faire trafic.

22. Certains gouvernements n'appliquent pas encore, ou pas pleinement, la disposition de la Convention de 1988 (article 3, paragraphe 1, c, iii) qui requiert des États parties qu'ils érigent en infraction pénale le fait d'inciter ou d'amener autrui à consommer des drogues, sous réserve de leurs principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de leur système juridique. Cette situation compromet gravement leurs efforts de réduction de la demande et risque de donner lieu à une augmentation de l'abus de drogues.

IV. Recommandations

A. Politiques

23. Tous les gouvernements devraient reconnaître la complémentarité de la réduction de l'offre et de la réduction de la demande et intégrer leurs efforts en une stratégie qui en tienne compte. Un organe central national, où les services chargés de la réduction de l'offre et de la demande seraient représentés de manière équilibrée, devrait coordonner les activités des pouvoirs publics dans ces deux domaines.

24. Les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait devraient mettre en place un système d'information permettant d'évaluer les tendances de l'abus de drogues, afin de collecter des données sur la situation actuelle de manière systématique et régulière. Les programmes de réduction de la demande exigent en outre un suivi constant et un processus d'évaluation intégré. Les organisations internationales concernées et les gouvernements qui ont conçu des systèmes d'information et d'observation devraient envisager de fournir une assistance aux pays qui nécessitent des compétences plus grandes, ainsi que des ressources financières et humaines pour établir ces types de systèmes.

25. Les gouvernements devraient rendre accessibles aux services chargés de la lutte contre la drogue des autres régions et pays les données d'expérience acquises aux niveaux national et local en matière de réduction de la demande. L'échange d'informations et de données d'expérience peut contribuer à améliorer les stratégies de réduction de la demande dans les pays où il n'existe pas de systèmes de suivi et d'évaluation établis.

26. Les gouvernements devraient continuer à améliorer l'accès au traitement et offrir plus de possibilités de réadaptation et de réinsertion sociale. Les activités de détection et de répression qui sont menées au niveau de la rue devraient être intégrées à des programmes visant à réduire la demande, comme des programmes d'éducation ciblés, qui complètent les activités de police. L'action conjuguée du système de justice pénale et des services de santé publique, qui peut encourager les usagers de drogues et les toxicomanes difficilement accessibles à suivre le traitement nécessaire, a été efficace dans certaines régions.

27. Les gouvernements devraient proposer un traitement approprié aux détenus toxicomanes et prendre des mesures pour restreindre l'accès aux drogues illicites en milieu carcéral. Ils devraient également prévoir des peines de substitution pour certains auteurs d'infractions liées à la drogue non violents, qui pourraient par exemple bénéficier d'une mise à l'épreuve s'ils s'abstenaient de consommer des drogues et qui seraient, si nécessaire, obligés de suivre un traitement en cas de récidive.

28. Les gouvernements devraient toujours prendre des mesures de prévention adaptées, même lorsque l'abus de drogues semble limité. Lorsqu'ils mettent en œuvre des programmes de prévention, ils devraient tenir compte de l'importance de trois grands éléments: a) prise en compte des valeurs, des perceptions, des attentes et des convictions que la communauté associe aux drogues et à l'abus de drogues; b) amélioration des compétences personnelles et sociales, surtout chez les enfants et les jeunes, pour les aider à faire des choix plus éclairés et plus sains; et c) création

d'un environnement où chacun a la possibilité d'adopter et de conserver un mode de vie sain. En outre, les programmes de prévention ne devraient pas viser uniquement les stupéfiants et substances psychotropes placés sous contrôle international, mais toutes les substances faisant l'objet d'abus.

B. Contrôle des activités licites

29. Les gouvernements doivent évaluer systématiquement leurs besoins en stupéfiants et en substances psychotropes pour faire en sorte que l'offre soit suffisante pour répondre à la demande légitime. Les données relatives aux opérations de fabrication, d'importation, d'exportation et de distribution doivent être vérifiées, et toute anomalie doit être élucidée. Les États Membres devraient également promouvoir l'utilisation rationnelle des stupéfiants et des substances psychotropes et adopter des procédures de prescription qui favorisent l'utilisation rationnelle des médicaments.

30. Les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait devraient examiner la question du détournement et de l'abus de préparations pharmaceutiques contenant des stupéfiants et des substances psychotropes et prendre les mesures voulues pour y remédier, selon qu'il conviendra.

31. Les gouvernements devraient assurer une bonne coordination entre les organismes de santé et de réglementation, les services de détection et de répression, les milieux médicaux et l'industrie pharmaceutique pour garantir que les substances placées sous contrôle sont disponibles pour satisfaire les besoins légitimes, tout en empêchant une offre excédentaire de ces substances.

C. Criminalité liée à la drogue et système de justice pénale

32. Les gouvernements devraient s'assurer que les services locaux de détection et de répression, en partenariat avec les organisations communautaires, répondent de manière adaptée aux problèmes de la criminalité violente et de l'abus de drogues au microniveau. La police de proximité est un élément fondamental de dissuasion, qui permet de réduire la demande de drogues. Les alertes précoces adressées aux systèmes de justice pénale et aux organismes sociaux locaux sur l'émergence d'un problème lié à la drogue avant que celui-ci ne se généralise sont capitales. Les interventions visant les communautés et les groupes les plus susceptibles d'être impliqués dans l'abus et le trafic de drogues et dans la violence en découlant peuvent décourager et prévenir la délinquance et l'abus de drogues. Ces éléments devraient être appliqués parallèlement aux efforts de réduction de la demande, y compris aux mesures de traitement et de réadaptation des toxicomanes.

33. Les gouvernements devraient envisager de mettre en place des juridictions spécialisées dans les affaires de toxicomanie pour les auteurs d'infractions liées à la drogue. Celles-ci appliquent les principes et pratiques de la justice réparatrice pour sortir les délinquants toxicomanes de la procédure traditionnelle de justice pénale et les réorienter vers un traitement et une réadaptation sous contrôle judiciaire.

34. Les gouvernements devraient vérifier constamment que leurs lois respectent les conventions internationales relatives au contrôle des drogues, créent les infractions pénales requises et prévoient des peines appropriées, y compris des

programmes de réadaptation et de traitement conformes aux dispositions de la Convention de 1988.

D. Internet et culture populaire

35. Les gouvernements devraient s'assurer que les clients des cyberpharmacies sont conscients du risque qu'ils prennent pour leur santé en consommant des médicaments sur ordonnance obtenus auprès de cyberpharmacies illégales.

36. Les gouvernements devraient multiplier leurs efforts de prévention, en ayant recours à des médias adaptés et efficaces pour atteindre le public ciblé. Tout particulièrement, ils devraient davantage faire appel aux grands médias et à Internet pour faire passer des messages contre l'abus de drogues. Ils devraient également trouver des moyens d'encourager des attitudes d'opposition à l'abus de drogues, à l'instar de celles qui sont apparues face à la consommation de tabac, qui a peu à peu été considérée comme antisociale dans certains pays et qui a ainsi été considérablement réduite.

37. Les gouvernements devraient appliquer et faire respecter le paragraphe 1, c, iii de l'article 3 de la Convention de 1988, qui les oblige, sous réserve de leurs principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de leur système juridique, à ériger en infraction pénale le fait d'inciter ou d'amener autrui à faire illicitement usage de drogues, et rendre les contrevenants passibles de sanctions dissuasives.
