

Les conventions internationales sur les stupéfiants au XX^e siècle

Alexandre Marchant / docteur en histoire de l'ENS de Cachan

On oublie souvent que tous les régimes législatifs en matière de drogue trouvent leur origine dans les conventions internationales sur les stupéfiants. Ces dernières sont héritières d'un système de contrôle international des drogues qui a vu le jour au début du XX^e siècle pour circonscrire et réguler un marché légal de l'opium. Ce système devient un versant spécifique de la diplomatie de l'ONU à partir de 1946, avant de glisser progressivement vers le cadre offensif de la « guerre à la drogue » à partir de 1970-80. Les choses vont-elles changer lors de la prochaine assemblée générale exceptionnelle de l'ONU (UNGASS) en avril 2016 ? L'histoire de ce système de contrôle international, marqué par une tendance à la criminalisation du problème de la lutte contre l'offre et la demande de stupéfiants, ne plaide hélas pas en ce sens.

Premières conventions et naissance du système international de contrôle (1911-1945)

Au XIX^e siècle, le commerce et la consommation des produits stupéfiants n'avaient rien de criminel : en Europe, de nombreuses préparations médicamenteuses comme le laudanum contenaient un dosage élevé en opium tandis que l'Angleterre impérialiste fit à deux reprises la guerre à la Chine pour ouvrir son marché à la vente massive de l'opium produit dans ses colonies indiennes. Ce commerce était aussi au cœur des économies coloniales, les différentes métropoles ayant pris soin d'établir des monopoles commerciaux sur la culture, la production et la vente de kif au Maghreb français, d'opium en Indochine française ou de « Java coca » aux Indes néerlandaises. Toutefois, vers la fin du siècle, le discours médical commence en Occident à distinguer l'usage médical du non-médical et à sensibiliser le grand public au fléau de la « toxicomanie ». Tandis que les ravages de

l'opiomanie en Chine sont dénoncés à la Belle Époque par des ligues de vertus anglo-américaines qui progressivement imposent l'idée d'une réglementation internationale, une première réunion, très formelle, a lieu à Shanghai en 1909, à l'initiative de l'évêque américain de Manille, Charles Brent, entre les différents pays concernés, sur le principe d'un meilleur contrôle de l'économie de l'opium sur l'ensemble de leurs possessions territoriales.

Mais l'acte officiel de naissance du système de contrôle international est la conférence de La Haye qui se tint à la charnière des années 1911-1912. Les contractants s'engagent à encadrer la production et la circulation de l'opium, mais aussi de la morphine et de la cocaïne dont la démultiplication des usages non médicaux interroge les opinions occidentales, et à prohiber toute vente ou usage qui ne serait pas contrôlé par la profession médicale et les industries pharmaceutiques¹. La convention qui est adoptée sera la matrice de bon nombre de lois nationales. Le Congrès américain vote ainsi en 1914 le *Harrison Act* qui interdit au niveau fédéral les usages non médicaux des opiacés et de la cocaïne. En pleine guerre, la France vote la loi de 1916 qui prohibe le commerce non médical des

¹ Paules X. *L'opium, une passion chinoise (1750-1950)*. Paris, Fayard, 2011.



mêmes substances : ces dernières provenant surtout du détournement des filières de la puissante industrie pharmaceutique allemande, la germanophobie ambiante explique l'empressement du législateur, alors que les usages toxicomaniaques sont encore assez marginaux et que le principal ennemi serait plutôt l'alcool (l'absinthe est interdite en 1915). La France introduit au passage dans la catégorie des stupéfiants le haschisch, dont seuls quelques écrivains ou administrateurs du monde colonial d'Afrique du Nord entretiennent la tradition baudelairienne des « paradis artificiels ». Cette intégration n'indique en rien une croisade française contre le cannabis, mais révèle simplement le flou d'une catégorie que les médecins commencent à manier avec peine². La preuve en est la mollesse avec laquelle la France s'attaque à réguler le commerce du cannabis dans ses colonies. Quarante ans plus tard, le commerce à finalité non médicale du cannabis dans les protectorats du Maroc et de Tunisie embarrasse le gouvernement français, comme l'atteste cet extrait d'une note de l'Office central de la pharmacie suggérant d'interdire au plus vite ce commerce avant d'avoir à le faire sous la pression de l'ONU : « Dans ces deux protectorats, les régies du tabac mettent en vente officiellement des produits dénommés *kif* et *takrouri*, qui sont à base de chanvre indien et fumés par les indigènes. Cette pratique a des conséquences sociales déplorables. De plus, elle est très mal vue par les autres pays et notamment par ceux d'entre eux qui luttent contre la consommation de cette drogue, plus connue sous le nom de « marihuana » [...] Le fait que nous tolérions encore cet usage est généralement attribué à des motifs financiers et nous risquons d'être accusés d'entretenir la dépravation des mœurs pour le profit que nous en tirons »³. Mais ceci témoigne du fait que certains pays prendront du temps pour démanteler leurs fructueux systèmes de monopoles dans leurs empires coloniaux.

Il manque encore un organe supranational de contrôle : il viendra en 1920 avec l'instauration de la Société des Nations (SDN), embryon de communauté internationale. Le système est ainsi renforcé par deux conventions signées à Genève, siège de la SDN, en 1925 et 1931. Les États signataires doivent communiquer l'état de leur production et/ou de leurs besoins à un *Comité central permanent sur l'opium* de la SDN. Le cœur du dispositif réside dans le contrôle bilatéral des quantités de stupéfiants importées et exportées entre États, via un système des certificats et de double comptabilité qui doit veiller à ce qu'aucune partie ne s'égaré en route et ne se retrouve sur le marché clandestin. Une autre commission de la SDN, le

Comité consultatif de l'opium, dont le nom montre bien à quoi est réduit le problème international de la drogue, s'occupe d'harmoniser les législations nationales, mais toujours en sauvegardant les intérêts économiques des grands groupes pharmaceutiques. Le Comité est en droit de demander des explications aux États en cas de données douteuses, mais il n'est prévu aucune possibilité d'enquête de terrain, le Japon réussit ainsi à cacher entre 1929 et 1939 la production de sept tonnes et demie d'héroïne qui aurait ensuite été sciemment diffusée, à des fins d'asservissement des populations, dans les pays conquis pendant la guerre⁴.

Si le cannabis figure dans les conventions depuis 1925, ce sont principalement les « drogues manufacturées » qui intéressent le système international. Mais certains États ont ici précédé la communauté internationale. Soucieux de mieux contrôler une main d'œuvre immigrée d'origine mexicaine qui le consomme traditionnellement, plusieurs États américains proscrivent l'usage de la marijuana (Utah : 1914 ; Wyoming : 1915 ; Texas : 1916 ; Nevada : 1923, etc.). Avant que l'interdiction ne soit reprise au niveau fédéral en 1937 par la *Marihuana Tax Act* qui taxe et punit sévèrement les différents acteurs des circuits de distribution afin d'en marginaliser l'usage. Et ce, grâce au climat xénophobe entretenu par la presse du magnat William Randolph Hearst qui fait l'amalgame entre crimes sexuels et consommation de cannabis chez les Hispaniques, les Noirs ou les Philippins⁵.

Institutionnalisation de la diplomatie de la drogue sous l'égide de l'ONU (1946-1971)

Jusqu'aux années 1960, le système des conventions a davantage l'objectif du contrôle d'un commerce légal plutôt que celui de la lutte contre le trafic. Ce dernier, nullement diabolisé, n'est assimilé qu'à un cas classique de contrebande. Considéré comme défaillant avant la Seconde Guerre mondiale, le système de contrôle passe sous l'égide de l'ONU en 1946, tout en étant refondu pour plus d'efficacité. La Commission des stupéfiants, comité technique du Conseil économique et social de l'ONU, se réunit désormais une fois par an pour examiner les résultats de l'application des conventions. Sont créés ensuite deux organes de contrôle dotés de pouvoirs exécutifs et judiciaires : le Comité central permanent, héritier du Comité de la SDN, et l'Organe international de contrôle sur les stupéfiants (OICS), institutions indépendantes des États et rétribuées par les Nations unies⁶. En 1948, un protocole, signé à Paris, élargit le champ des substances contrôlées en intégrant les opiacés synthétiques ; en 1953, un autre protocole, signé à New York, autorise

² Retillaud-Bajac E. *Les paradis perdus*. Rennes, PUR, 2009 : 32.

³ Note sur le kif, p. 2. *Dossiers préparatoires loi de 1953 ? Archives du Secrétariat général du gouvernement*, CARAN F60 1277.

⁴ Jennings J. *The Opium Empire: Japanese Imperialism and Drug Trafficking in Asia, 1895-1945*. Westport, Praeger, 1997.

⁵ Blum B. *Cultures Cannabis*. Paris, Seali, 2007, chapitre 1.

⁶ Dudouet F.-X. *Le grand deal de l'héroïne*. Paris, Syllepse, 2009 : 140-60 ; 162 ; 136-7 ; 98-104.

les enquêtes de terrain. Le nombre de pays producteurs légaux d'opium est réduit : Bulgarie, Grèce, Inde, Iran, Turquie, URSS et Yougoslavie, plus la France, l'Espagne et l'Australie où l'opium est cultivé uniquement pour sa paille de pavot.

Le système a globalement porté ses fruits. Les flux légaux sont encadrés et diminuent rapidement : en 1952, on ne compte plus aucun système de monopole commercial non pharmaceutique de l'opium, y compris dans les économies coloniales dont l'heure est par ailleurs comptée ; la production mondiale annuelle de morphine est passée de 55 à 75 tonnes entre 1929 et 1952, mais 90 % de ce produit a été orienté vers la fabrication de dérivés (codéine) pour les besoins pharmaceutiques mondiaux ; la production légale annuelle de cocaïne est passée de 5 700 à 2 140 kg sur la même période, et les quantités annuelles d'héroïne (diacétylmorphine) sont passées de 3 621 à 120 kg. Les fuites seraient également en train de se tarir. Les bureaucrates onusiens et les délégations nationales, résolument optimistes, partagent alors le rêve d'un contrôle absolu des circulations des produits stupéfiants. Le Français Charles Vaïlle, deux fois à la tête de la Commission des stupéfiants (1954-1955), et qui influença la rédaction de tous les protocoles de l'après-guerre, estime qu'un régime de prohibition totale des stupéfiants (contrôle intégral de la façade légale, frontières imperméables entre le licite et l'illicite) pourrait être en place à l'horizon 1959⁷.

En 1961, la convention unique sur les stupéfiants unifie l'ensemble des règlements internationaux antérieurs et fusionne les deux organes de contrôle en un (l'OICS absorbe le Comité). Les textes, distinguant quatre listes de substances, sont également simplifiés pour rendre plus rapide la ratification par les différents États. Ces derniers appliquent les recommandations onusiennes : par exemple, l'introduction, en France en 1948, du carnet à souches pour les prescriptions médicales de produits classés stupéfiants, avait été une recommandation de la

Commission des stupéfiants pour ce qui relève du contrôle intérieur. Dans les années 1960, les besoins annuels de la France, enregistrés par l'OICS qui surveille les transactions, sont par exemple de 200 000 à 240 000 kg d'opium pour deux ans, puis de 150 000 kg à partir de 1978 grâce à la culture renforcée de pailles de pavots françaises⁸. Le nombre de manufactures productrices d'alcaloïdes est réduit de manière à éviter les fuites vers le marché clandestin, encore très importantes à l'époque de la *French Connection*. Par exemple, dans le cas d'investigations conduites conjointement entre

Américains et Français en 1963, des soupçons de détournement se sont portés sur l'usine Sempa, fabricant d'alcaloïdes en région parisienne. Un trafiquant corse, Henri Ordioni, a en effet été arrêté en possession du numéro de téléphone d'un responsable de Sempa. L'enquête menée par l'OCRTIS pointe rapidement le rôle joué par un fonctionnaire de la Santé, Patrice Giovannetti, ayant des liens avec Ordioni, lui-même lié à Samil Khoury, trafiquant libanais de morphine-base et grand fournisseur des clans de mafieux corses de Marseille à l'époque⁹... Pour améliorer le contrôle, dès la fin des années 1970, une seule société exerce ce monopole d'extraction et de fabrication des alcaloïdes : Francopia, filiale des laboratoires Sanofi-Aventis, cultivant par exemple du chanvre et le transformant dans son usine du Gard¹⁰. Elle devient ainsi l'équivalent des autres sociétés privées étrangères : Acaliber S.A. (Espagne), Glaxo (Grabde-Bretagne), Abbott laboratories (États-Unis)⁶...

La « guerre à la drogue » et ses trois piliers (1971-1988)

Cette économie contrôlée des stupéfiants reste en l'état malgré le tournant de la « guerre à la drogue ». Mais dans de nombreux pays, la toxicomanie cesse d'être principalement iatrogène pour prendre la forme inquiétante de poly-addictions pointées du doigt par d'autres organes de l'ONU comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui s'émeut en 1971 d'un problème qui « a pris les proportions d'une pandémie aux opiacés auxquelles se sont ajoutées toute une gamme de substances stupéfiantes ou non, auxquelles s'adonnent de très nombreux jeunes »¹¹, ou l'UNESCO qui pointe dans ses travaux la crise de civilisation qui semble affecter la jeunesse des pays industrialisés trouvant refuge dans la défonce¹². Mais, en réaction, la rhétorique guerrière imposée par Nixon contribue à occulter quasi complètement les aspects licites de la question des drogues. Comme le constate François-Xavier Dudouet : « La séparation entre offre licite et offre illicite devenait parfaitement nette. Or, c'est dans la poursuite de ce but que le contrôle international des drogues avait en grande partie fonctionné depuis ses origines. L'objectif étant atteint, on comprend que « l'attention générale » se soit reportée vers la répression, le traitement et la prévention des usages illégitimes »⁶. Dès lors, le système des conventions bascule lui aussi dans le paradigme de la guerre à la drogue, assise sur trois piliers : le texte de 1961 et deux autres textes fondamentaux s'attachant aux formes nouvelles du problème.

Convention de Vienne de 1971 sur les psychotropes

Sa conception vient du constat des nouveaux usages de drogues dans les années 1960 où, mise à part l'héroïne,

⁷ Vaïlle C. *Les Stupéfiants, fléau social*. Paris, *Expansion scientifique*, 1955 : 194.

⁸ *Correspondance Bureau PH5-OICS, classeurs 1961-68, 1978-79, Archives de la Santé, CAC 19900545/1.*

⁹ *Correspondance Bureau of Narcotics-OCRTIS, 1963, RG170/7, Archives du BNDD, NARA (États-Unis).*

¹⁰ Badou G. « Pavot, le « triangle d'or » français ». *L'Express*, 18 mai 1995.

¹¹ *Rapport OMS, Genève 19 mai 1971, Archives de la Santé, CAC 19900545/1.*

¹² *Exemple : rapport Les Jeunes et l'usage de drogue dans les pays industrialisés, Paris, UNESCO, 1974.*



les produits consommés ne sont pas des drogues traditionnelles issues des grands alcaloïdes : les amphétamines, dont beaucoup sont encore légales et même en vente libre en pharmacie, sont abondamment consommées (Maxiton™, Tonédrone™, Préludine™, etc.) ou les hallucinogènes comme le LSD, symbole de la contre-culture. Des laboratoires de production clandestine d'amphétamines sont démantelés, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe. La communauté médicale internationale s'en émeut, comme lors d'un grand colloque sur les hallucinogènes organisé en septembre 1968 à la faculté de médecine de l'université de Laval au Québec : les représentants anglais, américains, canadiens et suédois, devant des Français encore un peu circonspects, pointent les dangers de l'injection par intraveineuse d'amphétamines comme la Méthédrine chez les jeunes¹³. Ces mêmes médecins plaident, au sein des institutions internationales, pour l'élargissement du champ du contrôle aux médicaments psychotropes. C'est chose faite avec la Convention de 1971. Le texte établit quatre nouvelles listes pour les hallucinogènes et les cannabinoïdes (liste I), les amphétamines (liste II) et les barbituriques (listes III et IV), permettant de soumettre à la vigilance du contrôle les nouvelles « *street drugs* », médicaments détournés et revendus par les dealers de Quaaludes® (méthaquealone) ou d'*angel dust* (phencyclidine). Le contrôle s'étend toutefois de procédures identiques à celles de la convention de 1961 (liste I) au simple régime de licence et d'ordonnances obligatoires pour la prescription (liste IV).

De même, les textes ne prévoient plus aucune évaluation obligatoire des besoins de la part des États signataires, ce qui était pourtant l'idée maîtresse du contrôle supranational depuis 60 ans, même si des résolutions plus tardives du Conseil économique et social de l'ONU, en 1981 et en 1991, mettront l'accent sur la communication volontaire des gouvernements sur leurs besoins. L'article 12 de la convention demande aux États de prendre également des mesures fortes afin de prévenir l'abus des substances psychotropes, ce qui témoigne d'un changement de regard : la toxicomanie n'est plus une question de contrôle défaillant d'une certaine économie internationale, elle devient un fléau qu'il faut combattre et d'autres

organes de l'ONU, – comme ici l'OMS dont les experts ont participé à la Conférence de Vienne qui a accouché de la convention de 1971 – sont incités à seconder l'action désormais jugée trop restreinte de la Commission des stupéfiants⁶. Les pays engagés dans la guerre à la

convention par l'Assemblée nationale en 1974, rappelant qu'il fut longuement attendu : « C'est alors qu'il devint évident [vers 1969-1970], à la lecture d'enquêtes et de statistiques, qu'à défaut de pavot ou « d'herbe », tout un arsenal de produits synthétiques – la « psychopharmacologie sauvage » selon l'expression du professeur Delay – pouvait faire échec, de façon spectaculaire, à cette convention imprudemment appelée unique »¹⁴.

Devant un problème dont les dimensions se modifiaient soudain, en 1971 également, les États-Unis firent accepter par l'ONU la création du fonds des Nations unies pour la lutte contre l'abus des drogues (FNULAD) et le dotèrent d'un versement initial de deux millions de dollars. Les États signataires alimentent dès lors ce programme : lutte contre le trafic international, programmes d'éducation et de prévention auprès des populations¹⁵, etc.

Convention de Vienne de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes

Une quinzaine d'années plus tard, la « guerre à la drogue » devait intégrer plus franchement le système international avec la convention (dite aussi de Vienne) contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée par l'ONU en décembre 1988. Le crime organisé international, qui franchit un degré d'organisation supplémentaire en cette décennie avec l'essor des cartels colombiens de la cocaïne, est désormais posé comme la nouvelle cible. Devant la complexification des économies criminelles, la convention préconise l'extradition entre États des grands criminels arrêtés. Afin de régler le problème à la source, deux listes sont adjointes à celles existantes, réglementant la production et la vente des principaux précurseurs intervenant dans le raffinage des drogues (anhydride acétique, acétone, etc.). De même, la Convention évoque les moyens légaux que les États sont invités à mettre en œuvre : opérations d'infiltration de policiers ou de douaniers au sein des réseaux criminels (en France, la loi sur les « livraisons surveillées » de décembre 1991 encadre légalement des pratiques que les services répressifs avaient déjà commencé à expérimenter sur le terrain) et surtout le fait de taper au portefeuille des trafiquants, en incitant à lutter contre le blanchiment d'argent (en France, sont créés en 1990 l'Office central, de police judiciaire, de lutte contre la grande délinquance financière et la cellule Tracfin, dépendante de Bercy).

Impossible tournant de la réduction des risques ? (1988-2016)

La convention de 1988 réoriente donc l'action de l'ONU vers la répression de la toxicomanie. En 1990, le FNULAD devient le Programme des Nations unies pour le contrôle

¹³ Utilisation des hallucinogènes chez les jeunes. Aspects médico-sociaux (compte rendu du colloque). Archives de la Santé, CAC 19760224/183.

¹⁴ Assemblée nationale, rapport parlementaire n° 1294, 1974.

¹⁵ FNULAD. Le fond des Nations unies pour la lutte contre l'abus des drogues (brochure), Genève, 1989.

international des drogues (PNUCID), resserrant sa lutte sur la demande et œuvrant par exemple avec l'OMS à la prévention de la propagation du sida en Afrique chez les toxicomanes. Son administration, dont le siège est basé dans les locaux de l'ONU à Vienne, s'étoffe, employant près de 500 fonctionnaires. Mais, commission consultative, son action se borne essentiellement à la rédaction de rapports censés influencer les votes de l'Assemblée générale de l'ONU ou les initiatives des États en matière, par exemple, de promotion des cultures de substitutions pour les populations afghanes ou latino-américaines travaillant à la production d'opium ou de coca. Mais le PNUCID adopte une lecture du problème à l'américaine, ce qui n'est pas pour déplaire aux experts choisis dans les différents pays membres et qui sont connus pour leur posture répressive : à sa création, le PNUCID embauche ainsi comme chef du service d'assistance juridique le magistrat français Bernard Leroy, longtemps juge d'instruction à poigne du tribunal d'Évry, dans les années 1980, œuvrant auprès de la chancellerie pour une lecture répressive de la loi de 1970, notamment sur le statut ambigu de l'usager-revendeur, et qui fut le candidat (malheureux) de la droite sarkozyste à la direction de la MILDT en 2002¹⁶. Autre indice majeur de l'enfermement dans la voie répressive : en 1997, le PNUCID fusionne avec le Centre pour la prévention internationale du crime des Nations unies pour former l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Cet office, basé à Vienne, a pour directeur depuis 2010 Yuri Fedotov, représentant à poigne de la Russie, pays qui ne s'est guère illustré pour sa politique de réduction des risques (RdR). C'est bien le cœur du problème aujourd'hui : alors que la RdR s'est enracinée dans les pratiques thérapeutiques en de nombreux endroits du monde, l'ONU et le système conventionnel s'arc-boutent sur la logique prohibitionniste stricte. L'ONU organise depuis 1990 des UNGASS entièrement dédiées à la question des drogues. En 1998, la déclaration finale de l'assemblée prévoyait l'élimination totale de la drogue dans le monde dans un délai de dix ans (disparition totale des cultures de pavots et de coca, réduction drastique de celles de cannabis, etc.). Comme mal à l'aise avec la chronique d'un échec annoncé, l'UNGASS ne se réunit à nouveau que cette année. Si des objectifs aussi fous ne devraient plus être formulés, le ton risque malheureusement d'être

si l'organisation mentionnait dans ses publications la RdR « de façon positive »¹⁷. L'ambiguïté de la position américaine aujourd'hui, avec les expériences de libéralisation du cannabis mises en œuvre par plusieurs États de la fédération, changera-t-elle la donne ? Cependant, les détracteurs de l'UNGASS, comme l'*International Drug Policy Consortium* (IDPC), réseau international de professionnels et d'ONG engagés dans la RdR, continuent de pointer l'absence du terme même de *harm reduction* dans les documents préparatoires de la réunion¹⁸. Pourtant, si l'UNGASS changeait radicalement d'attitude, elle pourrait marquer l'entrée du système international des conventions dans une nouvelle ère que tout le monde attend avec impatience.

¹⁶ *Dossiers judiciaires « toxicomanie » de Bernard Leroy : Archives de la Justice, CAC 19950397/24.*

¹⁷ Labrousse A. *Géopolitique des drogues*, Paris, PUF, 2004, p.119.

¹⁸ *Exemple de texte critique (IDPC) : <http://idpc.net/alerts/2016/01/ungass-without-harm-reduction-no-way>.*

aussi martial, malgré la multiplication des rapports d'experts internationaux plaidant pour la sortie de la prohibition. En mars 2005, lors de la réunion annuelle de la Commission des stupéfiants, les États-Unis ont menacé officiellement l'ONUDC de suspendre leur financement