



Le consensus

SWAPS

de Vienne

62^e session de la Commission des stupéfiants

Santé, réduction des risques et usages de drogues N° 91 / 2^e trimestre 2019

Cannabis :
vers l'ère industrielle / 4

La légalisation du cannabis
sous le regard des intervenants de santé / 8

La CND à Vienne :
une valse à mille temps ? / 10

Segment ministériel :
enjeux et contexte / 15

Que retenir
de la 62^e Session de la CND ? / 20

La crise des opioïdes / 22

Un grand pas
pour les droits de l'homme ? / 24

Scènes de consommation
à haut risque / 25

Un nouveau groupe de recherche
et d'études cliniques sur les cannabinoïdes
en France : **le Grecc** / 34

Segment ministériel : enjeux et contexte

Laurène Collard / responsable de mission à la Fédération addiction, membre de la plateforme interassociative française sur les drogues

Après le document adopté par l'Assemblée générale extraordinaire des Nations unies en 2016, que fallait-il attendre de la Déclaration politique discutée lors du Segment ministériel réuni à Vienne cette année ? Débriefing.

La politique mondiale en matière de drogues est menée et organisée par la Commission des stupéfiants (CND), organe directeur de la branche onusienne de lutte contre la drogue et le crime (ONUDD), basé à Vienne en Autriche. Cette commission composée de 53 États membres, assure à elle seule la quasi-intégralité des missions relatives à la politique mondiale sur ce thème : elle surveille – en lien avec l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) – l'application des traités, elle assure l'évaluation de l'efficacité des mesures entreprises au niveau onusien, elle propose et adopte les réformes de ces mesures et fournit les informations stratégiques sur ce thème à l'ONUDD. Elle prend ses décisions politiques par consensus de l'ensemble des états membres. Son activité est structurée autour d'une Déclaration politique et d'un plan d'action opérationnel, adopté tous les dix ans. Ainsi, la Déclaration et le plan d'action adoptés en 2009 avaient fait de l'année 2019 une date butoir pour « éliminer ou réduire significativement et de façon mesurable » l'offre et la demande de drogues illicites, le trafic ainsi que le blanchiment d'argent. C'est là tout l'objet du segment ministériel qui a eu lieu à la veille de la 62^e réunion plénière de la CND, en mars 2019.

Une décennie d'échecs

Comme les précédentes, la Déclaration politique de 2009 a donné aux États membres un objectif qui n'a pas été atteint. Le rapport de l'ONUDD sur les drogues a rendu compte chaque année d'une croissance maintenue, malgré les efforts nombreux des États membres, de l'offre comme de la demande de drogues dans le monde. De l'avis de nombreuses agences onusiennes, cet objectif est inatteignable en l'état. Les mesures prévues par la CND ne sont pas suffisantes pour enrayer un phénomène large, multidimensionnel, qui ne saurait être résolu par la prohibition.

Cette politique orchestrée par la Déclaration de 2009 a en revanche eu des conséquences patentées sur les États producteurs de produits illicites. La guerre menée par l'ONU contre la drogue a entretenu des conflits violents notamment en Amérique latine et centrale.

Ces conséquences ont d'ailleurs été si fortes qu'un regroupement de ces États, Mexique en tête, a obtenu en 2014 que la renégociation de cette politique, prévue en 2019 ait lieu deux ans plus tôt, et se tienne aux Nations unies à New York plutôt qu'à la CND de Vienne.



L'Ungass 2016 : un virage attendu

L'Assemblée générale des Nations unies s'est donc réunie en session extraordinaire en avril 2016, pour adopter un texte qui devait revenir sur le caractère univoque d'une politique inefficace. Organisée par l'ONU DC, la négociation de ce texte a pris deux années, et le texte a été adopté par l'AG de l'ONU dès les premières heures de la session extraordinaire. S'il ne renonce pas à la guerre à la drogue ni ne revient sur les conventions internationales qui l'encadrent, le texte adopté en avril est beaucoup plus ouvert à d'autres approches. Il se structure en 7 chapitres (au lieu de 3 initialement prévus dans la Déclaration 2009), et incluent le développement, les droits humains, des mesures de santé fortes telles que certains outils de réduction des risques et l'accès aux médicaments essentiels.

De 2016 à 2019 : la cristallisation des débats

L'Ungass organisée en 2016 devait initialement se tenir en 2019... Devant les avancées présentes dans les conclusions de l'Ungass 2016, un certain nombre de pays refusent que ce texte remplace la déclaration politique de 2019. Finalement, l'échéance et les négociations pour une nouvelle Déclaration et un nouveau plan d'action 2019-2029 ont été maintenues, au risque d'organiser un retour en arrière vers une politique de lutte contre les drogues univoque bien qu'elle ait fait la preuve de son échec.

Les négociations entre 2016 et 2019 ont démontré la fragilisation du consensus de Vienne. Entre supporters du document adopté à l'Ungass et supporters de la déclaration de 2009, les débats et échanges se sont indéniablement durcis, et se sont cristallisés sur les éléments de langage qui devaient figurer dans cette nouvelle déclaration. Le résultat : une déclaration au milieu du gué, qui n'apporte rien de nouveau, sinon qu'elle réitère toutes les mesures adoptées au niveau mondial depuis 2009, et réaffirme notamment des objectifs inatteignables telles que l'éradication des drogues.

Cette déclaration témoigne en fait surtout du poids idéologique de la question « Drogue » dans le monde. Les États les plus autoritaires, dont la politique concernant les droits humains et le développement socio-économique des populations est la plus dure, ceux qui pour certains continuent de revendiquer la peine de mort pour les usagers, sont ceux qui sans surprise se sont dressés contre le langage progressiste adopté à l'Ungass.

Le problème du pilotage

Les négociations ayant mené à l'organisation du segment ministériel de 2019 ont donc avant tout eu pour enjeu de trouver un nouveau consensus entre des États de moins en moins d'accord. La recherche d'un consensus est un atout pour la gouvernance et la cohérence de la politique mondiale. Elle suppose un multilatéralisme que promeut autant l'Union Européenne que ses États membres. Mais le problème de cette méthode tient dans le caractère univoque du pilotage, par l'ONU DC et la CND, des négociations. En effet, le consensus ne va concerner qu'une partie du problème des drogues dans le monde – la criminalité – et devra se faire entre des pays dont les opinions en la matière diffèrent de plus en plus fortement : entre ceux qui poursuivent une politique répressive allant jusqu'à la peine de mort, et ceux qui tentent de légaliser les produits pour en réguler les marchés. Cette recherche de consensus fige les positions et l'action de la CND.

L'enjeu de la production, de la circulation et de la consommation des drogues dans le monde est une question plurifactorielle ; elle convoque les thématiques de la santé, du développement socio-économique, des droits humains et non seulement des enjeux liés à la criminalité. Ce pilotage quasi monopolistique de la stratégie mondiale en matière de drogues par la CND nuit très fortement à la transversalité, pourtant cruciale, des décisions à prendre en matière de drogues à l'échelle mondiale.

L'Organisation mondiale de la santé par exemple, n'est réellement reconnue et consultée que depuis peu de temps dans ces négociations ; elle travaille encore bien souvent de manière parallèle à ce qu'il se passe à Vienne. Et ce, malgré le mandat clair alloué par l'ONU DC à l'OMS dans les traités mondiaux sur la drogue.

Autre exemple emblématique, le thème des drogues est presque absent des discussions sur les objectifs du développement durable à l'ONU. Adopté en 2015 à quelques mois de l'Ungass, ces objectifs visent à réduire la pauvreté et à renforcer le développement économique des pays les plus en difficulté à l'horizon 2030. Plus de la moitié de ces objectifs auraient un impact direct sur les consommations, la production et/ou la circulation des stupéfiants dans le monde, ainsi que sur la stigmatisation et les discriminations qu'ils génèrent. Ils ont été négociés de manière parallèle aux négociations menées par la CND dans le même temps, et n'ont pratiquement pas été traités à Vienne : la CND en fait tout juste mention dans ses résolutions.

« Une déclaration au milieu du gué, qui n'apporte rien de nouveau, et réaffirme notamment des objectifs inatteignables telles que l'éradication des drogues. »

Une politique mondiale en quête de renouvellement

L'adoption d'une politique mondiale cohérente en matière de drogues ne pourra se faire sans renoncer au poids idéologique de ces questions, et permettre une adéquation avec l'ensemble des objectifs et politiques menées à l'échelle mondiale. Mais cela nécessiterait d'adopter des mesures cohérentes avec la réalité, complexe et multifactorielle, du phénomène des drogues dans le monde.

Dans ce contexte, la publication, un mois avant le Segment ministériel, de la toute première « Position commune » du système de l'ONU sur les politiques mondiales en matière de drogues est un pas en avant essentiel. En janvier 2019, ce sont plus de 31 agences onusiennes qui se sont entendues sur la nécessité de réviser la politique mondiale en matière de drogues, allant jusqu'à reconnaître la pertinence de la décriminalisation des usages¹. Pour avancer vers une politique cohérente, les organisations de la société civile ont un rôle primordial à jouer, et sont porteuses d'espoir. Elles investissent de plus en plus les espaces onusiens, participant parfois aux délégations officielles des États membres, organisant près d'une centaine d'évènements parallèles à la CND pour faire connaître la réalité de terrain, dans une commission qui reste, malgré les

¹ Statement CEB/2018/2 – 18 janvier 2019
www.unsceb.org/CEBPublicFiles/CEB-2018-2-SoD.pdf avancées récentes, très hors-sol et sujette au poids des idéologies.

Recevoir *Swaps*

Pour recevoir *Swaps*, merci de remplir le coupon ci-dessous

et de le retourner par mail à ingrid.delhaye@aphp.fr

ou par courrier à *Swaps / Pistes*, 2 rue Conté, 75003 Paris

nom

prénom

profession

organisme

adresse

code postal

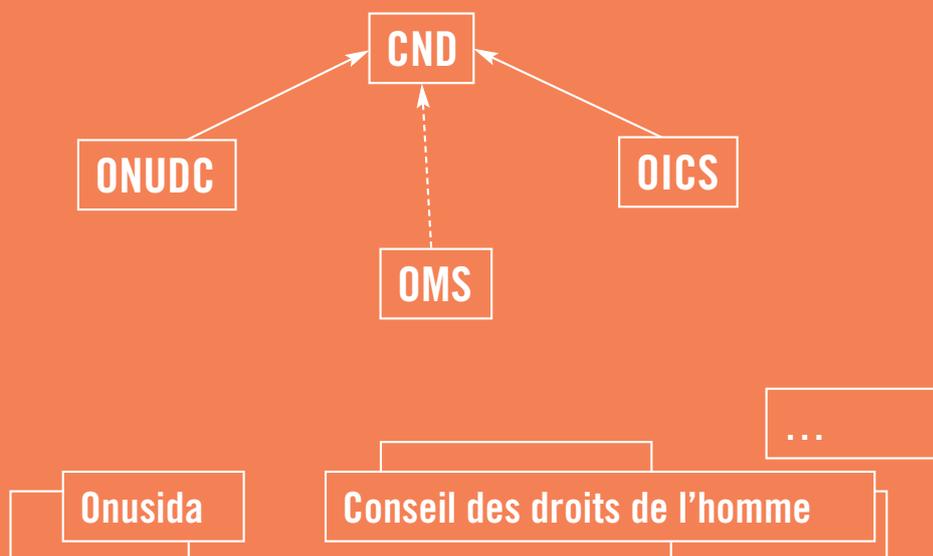
ville

tél.

e-mail

QUI EST IMPLIQUÉ DANS LA POLITIQUE DES DROGUES ?

Le système des Nations unies



La Commission des stupéfiants (CND) est la commission fonctionnelle du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC). Créée en 1946 elle est chargée de développer des « stratégies internationales de contrôle des stupéfiants » et de proposer des « mesures afin de combattre le problème mondial de la drogue ». Aujourd'hui composée de 53 États membres, elle se réunit une fois par an pour examiner les résultats de l'application des conventions, à Vienne.

Fondé en 1997, **l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONU DC)** est l'organe du secrétariat des Nations unies en charge de la lutte contre le trafic illégitime des stupéfiants et la criminalité organisée. Il élabore des normes internationales dans le domaine des stupéfiants et procède à des évaluations régulières de la menace posée par la culture et les trafics de stupéfiants dans le monde. Sa mission est d'assister

les États membres dans la réalisation de l'objectif de sécurité et de justice pour tous en rendant le monde plus sûr face à la criminalité, à la drogue et au terrorisme. L'Office compte environ 500 collaborateurs dans le monde. Son siège se situe à Vienne et il dispose de 20 bureaux extérieurs, d'un bureau de liaison à New York et d'une représentation permanente à Bruxelles. www.unodc.org/unodc/fr/index.html

L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS/INCB en anglais) a été créé par la Convention unique sur les stupéfiants de 1953. Organe indépendant et quasi judiciaire, il est chargé de surveiller l'application des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues par les États parties. Il contribue au contrôle de la culture, de la production, de la fabrication et de l'utilisation des drogues et suit le commerce légal des drogues.

Il produit un rapport annuel consultable sur : www.incb.org

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est la seule agence traitant de toutes les substances psychotropes quel que soit leur statut juridique. Son mandat comprend : La prévention et la réduction des conséquences sanitaires et sociales de l'utilisation de substances psychotropes ; La réduction de la demande de consommation non médicale de substances psychotropes ; L'évaluation des substances psychotropes afin de conseiller l'Organisation des Nations Unies (ONU) à l'égard de leur contrôle réglementaire.

Les trois conventions

- La Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1953 (amendée par le protocole de 1972)
- La Convention des Nations unies de 1971 sur les substances psychotropes
- La Convention des Nations unies contre le trafic illégitime de

stupéfiants et de substances psychotropes (1988) interdisent la consommation, l'approvisionnement, la production, la culture, l'importation et l'exportation de drogues spécifiques, sauf pour raisons médicales ou scientifiques.

Civil Society Task Force on Drugs

Cette task force est la jonction du Vienna NGO Committee on Drugs et du New York NGO Committee on Drugs. Créé en 2015 pour assurer une participation de la société civile aux débats de l'Ungass, elle a pour ambition de représenter la société civile au sein des Nations unies. Elle s'est reformée en 2018 pour porter la même voix de la société civile dans les préparations de la 62^e Session de la CND... Cette task force porte les questions de réduction de risques, de promotion de la santé, des droits de l'homme, de développement. Elle

La société civile

Civil Society Task Force on Drugs

Drug Policy Alliance

Global Commission on Drug Policy

Transform

International Drug Policy Consortium (IDPC)

Forum européen de la société civile sur les drogues (CSFD)

Open Society Foundations

rassemble aujourd'hui 35 ONG du monde entier.

www.estfondrugs.org

Global Commission on Drug Policy

Cette commission regroupe des personnalités, dont nombre d'anciens chefs d'État. Créée en 2011, elle cherche à influencer les politiques mondiales. La parution de son rapport « La Guerre à la drogue » en 2011 a transformé le débat, inspirant des changements de politique, incitant la société civile à demander des réformes. Elle est présidée par Ruth Dreifuss, ancienne présidente de la Confédération suisse, compte parmi ses membres Michel Kazatchkine, ancien directeur du Fonds mondial pour le sida, Kofi Annan ancien secrétaire général des Nations unies, et les anciens présidents du Brésil (Fernando Henrique Cardoso), de Colombie (César Gaviria) et du Mexique (Ernesto Zedillo). Son secrétariat est basé à Genève, en Suisse.

www.globalcommissionondrugs.org

Drug Policy Alliance

Créée par Ethan Nadelmann en 2000, la DPA est une organisation à but non lucratif basée à New York qui œuvre pour mettre fin à la guerre contre les drogues. Le groupe milite pour des « politiques fondées sur les sciences, la compassion, la santé et les droits de l'homme ». Elle cherche à assouplir les lois sur les stupéfiants, et promeut des politiques de traitement et de non-incarcération pour les « délinquants » toxicomanes non violents.

www.drugpolicy.org

International Drug Policy Consortium (IDPC)

Le Consortium international sur les politiques des drogues est un réseau mondial créé en 2007, qui regroupe 182 ONG spécialisées dans les questions liées aux drogues. Son but : promouvoir un débat ouvert et objectif sur l'efficacité, le contenu et la direction que prennent les politiques en matière de drogue, et soutenir des politiques ayant prouvé

leur efficacité pour réduire les risques liés à la drogue.

Membres français : Aides, Asud, Fédération addiction, Médecins du monde
<https://idpc.net>

Forum européen de la société civile sur les drogues (CSFD)

C'est un comité d'experts, consultatif, de la Commission européenne sur la politique communautaire en matière de drogues. Créé en 2007, ce forum qui réunit 45 ONG européennes veut contribuer à la politique européenne en matières de produits illicites, en portant la voix des acteurs de terrain concernés — professionnels, intervenants bénévoles, usagers directement impliqués.
www.civilsocietyforumondrugs.eu
Membres français (2018-2020) : Aides, Fédération addiction

Open Society Foundations

L'OSF de Georges Soros finance de nombreuses ONG dont la Drug Policy Alliance. De 1994 à 2014, le milliardaire aurait contribué à plus de 80 M\$ dans la lutte en faveur des politiques de légalisation selon le Washington Times.

Transform

Créée en 1996 par Danny Kushlick, la campagne Transform Drugs cherche à réduire les dommages créés par la drogue sur les individus et les communautés, en proposant de débattre de l'échec de la prohibition et des bénéfices de la régulation. Devenue ONG en 2003, elle s'appelle désormais Transform Drug Policy Foundation. C'est la première ONG britannique à avoir obtenu le statut de consultant spécial aux Nations unies en 2007. Membre de l'IPDC, elle a notamment apporté son soutien au gouvernement uruguayen dans la démarche vers la régulation.

<https://transformdrugs.org>