



HAL
open science

Politique des drogues en Amérique latine : un changement de paradigme ?

Luis Rivera Velez

► **To cite this version:**

Luis Rivera Velez. Politique des drogues en Amérique latine : un changement de paradigme ?. Les Études du CERI, 2018, 233-234, pp.78 - 94. 10.25647/etudesduceri.233-234.11 . hal-03458437

HAL Id: hal-03458437

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458437>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Politique des drogues en Amérique latine : un changement de paradigme ? par Luis Rivera Vélez

L'année 2012 marque un tournant, à tout le moins discursif, dans la politique des drogues en Amérique latine. Pour la première fois, une grande majorité de chefs d'Etat en exercice convient qu'il est nécessaire d'« analyser les résultats de la politique de lutte contre les drogues dans les Amériques et explorer de nouvelles approches pour la renforcer et la rendre plus efficace »¹. En janvier, ils demandent à l'Organisation des Etats américains (OEA) de réaliser cette évaluation. Par ailleurs en novembre trois pays de la région – Colombie, Mexique et Guatemala – demandent à l'Assemblée générale des Nations unies d'organiser une session extraordinaire de débats sur la politique des drogues (UNGASS pour l'acronyme anglais) avec l'objectif de « mener une profonde réflexion qui étudie toutes les options disponibles, y compris de régulation et de marché, afin d'établir le nouveau paradigme qui empêcherait l'accaparement des ressources par les organisations criminelles »². Cette proposition est acceptée par tous les pays des Nations unies et la réunion est finalement organisée en avril 2016.

Derrière cette langue de bois diplomatique se cache une donnée fondamentale : la reconnaissance pour la première fois par un large nombre de gouvernements, de l'échec de la politique des drogues ou, du moins, de la faible efficacité de la politique de prohibition menée jusqu'alors au niveau mondial. Conçue depuis ses origines à l'échelle internationale³, la politique des drogues s'est caractérisée par un double objectif : réguler la production des substances utilisées comme matières premières par l'industrie pharmaceutique, en même temps que faire disparaître toute consommation de ces substances en dehors du cadre strictement médical⁴. Cette politique a été largement acceptée par les pays latino-américains, qui voyaient, au début du siècle, une augmentation de la délinquance liée à la consommation problématique de barbituriques, alcaloïdes et opiacés⁵. Cependant, avec le temps, la différenciation entre consommation médicale et non médicale a induit un déséquilibre entre les pays du Nord et ceux du Sud. En effet, la production de substances organiques telles que le cannabis, la coca ou l'opium a été interdite et largement réprimée, alors que les produits synthétiques dérivés de ces substances, fabriqués par les compagnies pharmaceutiques du Nord, ont été régulés⁶.

¹ Déclaration du président de la Colombie, Juan M. Santos lors du discours de clôture du VI^e Sommet des Amériques, 15 avril 2012, Carthagène, Colombie.

² Déclaration conjointe des présidents de la Colombie, du Guatemala et du Mexique à la 67^e Assemblée générale de l'ONU, New York, 1^{er} octobre 2012.

³ W. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century : An International History*, Londres, Routledge, 2000.

⁴ F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*, Paris, Syllepse, 2009.

⁵ Il n'y a pas encore d'histoire des drogues commune à la région latino-américaine, mais pour quelques histoires nationales, voir R. Pérez Montfort, *Tolerancia y prohibición. Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*, Mexico, Debate, 2015 ; I. Campos, *Home Grown : Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2012 ; F. Enciso, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, Mexico, Debate, 2015 ; G. Garat, *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*, Montevideo, Debate, 2012 ; E. Sáenz Rovner, « La prehistoria de la marihuana en Colombia : consume y cultivos entre los años 30 y 60 », *Cuadernos de Economía*, Vol. 26, n° 47, 2007, pp. 205-222 ; F. Mauro, I. Ramírez, *Historia de la droga en la Argentina*, Buenos Aires, Aguilar, 2015.

⁶ J. Sinha, « The history and development of the leading international drug control conventions », prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division, Canada, 2001.

En somme, alors que la production de substances a été criminalisée, son utilisation médicale a été autorisée sous le contrôle très spécifique des Etats et des organismes internationaux.

Que quelques présidents latino-américains évoquent une « régulation des marchés » revient à parler de légalisation de ces marchés criminalisés. Le changement d'approche est lié au fait que la politique de prohibition, incarnée dans l'expression très américaine de « guerre contre la drogue » depuis 1971⁷, n'a pas donné de résultats satisfaisants depuis sa mise en œuvre : les drogues illégales sont loin d'avoir disparu ; les réseaux de production et de trafic sont de plus en plus hétérogènes et nombreux, et par conséquent ils sont de plus en plus difficiles à maîtriser ; les substances disponibles sont plus diverses et puissantes qu'au début de la « guerre » ; et la violence associée aux acteurs (illégaux mais aussi gouvernementaux) engagés dans ce conflit est de plus en plus démesurée. Mettre la question des alternatives à la prohibition des drogues sur l'agenda politique est donc une idée compréhensible, mais aussi révolutionnaire car elle met en cause l'objectif même de la politique actuelle, celui d'avoir « un monde sans drogue »⁸. Au contraire, l'idée d'avoir un marché légal des stupéfiants revient à accepter un monde où les drogues existeraient, malgré des usages socialement condamnés.

L'idée de la légalisation des stupéfiants n'est pas nouvelle. Depuis les années 1970 au moins, la prohibition des drogues est vue par certains universitaires comme une bêtise économique et un désastre social en raison du marché noir que l'illégalité engendre et de la violence qui lui est attachée⁹. En somme, sans nécessairement accepter la substance, l'idée derrière le paradigme de la légalisation se résume au fait qu'une politique de prohibition peut être plus néfaste socialement que la substance elle-même. En Amérique latine, région connue pour la production et le trafic de stupéfiants, ces arguments ont été largement évoqués au cours des nombreuses discussions sur le sujet¹⁰. Mais en règle générale, les politiques des drogues de la région ont tendu vers une convergence dans la condamnation pénale de toute action relative à ces substances, de la production à la consommation, en criminalisant tout particulièrement le trafic¹¹.

Les discussions des cinq dernières années sont donc nouvelles, car la prohibition des drogues est, cette fois-ci, devenue un vrai « problème public », c'est-à-dire un enjeu qui nécessite une prise en charge par l'Etat¹², au moins dans quelques pays de la région. L'objectif de cette contribution, basée sur une recherche doctorale sur l'évolution récente de la politique des drogues dans la région, est de tout d'abord comprendre comment la politique de contrôle est

⁷ C'est le président Nixon qui fait des drogues une priorité nationale aux Etats-Unis en 1969, à travers l'opération Interception visant à lutter contre le trafic de cannabis à la frontière du Mexique. A. Labrousse, *La Géopolitique des drogues*, Paris, PUF, 2004.

⁸ Document de l'ONU : A/RES/S-20/2. Political Declaration, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 juin 1998.

⁹ M. Friedman, « Prohibition and Drugs », *Newsweek*, 1^{er} mai 1972.

¹⁰ Les exemples les plus connus sont peut-être ceux d'Ernesto Samper, qui avant d'être président de la Colombie (1994-1998) prônait la légalisation du cannabis (E. Samper [dir.], *La legalización de la marihuana*, Bogota, ANIF, 1980) et de Jorge Batlle, président de l'Uruguay (2000-2005) qui a prôné, à plusieurs reprises, une légalisation de toutes les drogues, en reprenant les arguments de Milton Friedman.

¹¹ Il est évident que les pays n'appliquent pas les mêmes politiques ni les mêmes peines, mais les tendances convergent vers une très forte pénalisation. A. Corda, M. Fusero, *De la punición a la regulación. Políticas del cannabis en América latina y el Caribe*, Amsterdam, TNI, 2016 ; R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América latina*, Bogota, CEDD-Dejusticia, 2012.

¹² E. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

remise en cause, et de voir ensuite comment le débat se déroule et quelles sont ses conséquences en termes d'évolution des politiques publiques en Colombie, au Mexique et en Uruguay.

Partant de l'approche cognitive des politiques publiques¹³, elle cherche à montrer que la remise en cause d'un paradigme ne s'accompagne pas nécessairement de l'institutionnalisation d'un paradigme alternatif¹⁴. Selon Peter Hall, théoricien de la notion de paradigme d'action publique, un paradigme est « un cadre d'idées et de standards qui spécifie, non seulement les objectifs de la politique et les types d'instruments qui peuvent être utilisés pour les obtenir, mais également la nature même des problèmes qu'ils sont supposés affronter »¹⁵. Et selon lui, « le mouvement d'un paradigme à un autre [...] repose le plus vraisemblablement sur une accumulation d'anomalies, l'expérimentation de nouvelles formes d'action publique et l'échec de la politique préexistante »¹⁶ parce que ceci entraînerait l'invalidation du paradigme en place par les tenants du nouveau paradigme.

Toutefois, alors que le paradigme de la prohibition est très fortement remis en cause par certains pays de la région, et ce depuis les années 1980, la légalisation ne se présente pas comme un réel paradigme. En effet, derrière le mot « régulation » utilisé dans le jargon de la politique des drogues pour se référer à la légalisation, se cache une grande diversité de possibilités, allant d'une régulation des marchés pour des usages thérapeutiques et médicaux à la régulation des marchés des drogues pour des usages récréatifs. Surtout, ces idées sont loin d'être consensuelles, tant au niveau régional que national, et encore moins au niveau international. Ainsi, que ce soit à droite ou à gauche des spectres politiques, l'opposition à la légalisation des drogues est forte et les arguments en faveur d'un « changement de paradigme » avancés sur la scène publique sont loin d'être cohérents avec l'idée même de la légalisation. Alors qu'il est le chef d'Etat qui promeut le plus clairement un changement en matière de politique des drogues, le Colombien Juan M. Santos (2010-2018) déclare en 2016 que « la Colombie ne prône pas la légalisation »¹⁷.

Si le paradigme de la prohibition est remis en cause mais que celui de la légalisation n'est pas accepté, comment les politiques des drogues peuvent-elles changer ? Cette contribution vise à montrer que la remise en question du paradigme prohibitionniste et l'absence d'un paradigme de substitution provoquent des évolutions différenciées des politiques publiques. L'étude de la politique du cannabis dans les trois pays les plus critiques de la politique actuelle démontre que les changements cognitifs imprègnent différemment les processus de fabrication des politiques publiques. Au Mexique, l'inertie institutionnelle est réelle, malgré une mobilisation sociale très importante. En Colombie, le paradigme de la prohibition n'est pas abandonné, mais il est ajusté pour faire de la production de substance – à des fins thérapeutiques

¹³ Pour un bilan sur les différentes approches, voir Y. Surel, « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, n° 4, 2000, pp. 495-512.

¹⁴ Sur la distinction entre le besoin de séparer les paradigmes des politiques publiques qui en découlent, voir P. M. Daigneault, « Reassessing the concept of policy paradigm : Aligning ontology and methodology in policy studies », *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, n° 3, 2014, pp. 453-469.

¹⁵ P. Hall, « Policy paradigms, social learning, and the State : the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, 1993, p. 279.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 280-281.

¹⁷ Discours du président de la Colombie, Juan M. Santos, à la 30^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur les drogues, le 21 avril 2016, à New York.

– un avantage économique pour le pays. En Uruguay, un vrai changement de paradigme a lieu, mais il s’opère – par certains aspects – à l’encontre du gouvernement. Après avoir montré comment s’effectue une remise en cause transnationale de la prohibition, l’exposition des trois cas introduits ci-dessus permettra de montrer que l’évolution de la politique des drogues est loin d’être consensuelle aujourd’hui.

L’AMÉRIQUE LATINE ET LA REMISE EN CAUSE DU PARADIGME PROHIBITIONNISTE

L’histoire de la politique internationale des drogues est aujourd’hui bien connue¹⁸. Alors que la thématique des drogues est un enjeu ancien des relations multilatérales, depuis la signature de la Convention internationale de l’opium en 1912, ce n’est que dans la seconde moitié du xx^e siècle que la politique internationale des drogues a défini clairement ses objectifs. Avec la signature de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (amendée en 1972) et la Convention sur les substances psychotropes de 1971, l’accent a été placé sur le contrôle de la production des substances pouvant être utilisées pour la fabrication des médicaments (usage licite) mais aussi pour des usages non médicaux (usage illicite). Les pays dits « producteurs » à l’époque, dont les pays andins et le Mexique en Amérique latine, ont été spécialement visés par les objectifs d’éradication de l’offre de drogues à usage illicite. Or, malgré les efforts fournis en ce sens, la demande de drogue a très fortement augmenté à partir des années 1960, encourageant le trafic.

Depuis ce moment-là, les pays latino-américains les plus touchés par ces enjeux ont fait part sur la scène internationale de leur souhait que le système international de contrôle des drogues s’ajuste aux réalités des pays du Sud. Le processus a été long et les changements se sont produits à la marge, mais la remise en cause de la politique de prohibition s’est peu à peu confirmée. Appréhendés à partir du cadre conceptuel des paradigmes, ces changements répondent à des objectifs différents : alors que les premières évolutions relevaient d’une adaptation de la politique, à partir des années 2000, certains problèmes ont été considérés comme des « anomalies »¹⁹, c’est-à-dire des irrégularités entre les effets attendus et les effets réels de la politique, qui ont enfin été prises en compte dans la révision de la politique internationale de 2016 grâce à l’action de certains pays latino-américains.

L’évolution transnationale de la politique internationale des drogues

La première grande évolution du système international du contrôle des drogues a lieu dans les années 1980, moment où la production et le trafic de cocaïne depuis la Colombie vers

¹⁸ W. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century : An International History*, op. cit. ; F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l’opium. Histoire du marché légal des drogues*, op. cit. ; D. Musto, *The American Disease : Origins of Narcotic Control*, 3^e édition [1973], New York, Oxford University Press, 1999 ; D. Bewley-Taylor, T. Blickman, M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*, Amsterdam/Swansea, TNI-GDPO, 2014.

¹⁹ Pour un bilan, voir M. Wilder, M. Howlett, « The politics of policy anomalies : bricolage and the hermeneutics of paradigms », *Critical Policy Studies*, Vol. 8, n° 2, 2014, pp. 183-202.

les Etats-Unis augmentent et où l'approche centrée uniquement sur le contrôle de l'offre (i.e. la production) montre ses limites. L'idée d'ajustement appelle donc à reconnaître le besoin d'une coopération internationale pour que les pays « producteurs » puissent lutter contre les mafias contrôlant le marché noir des drogues, ce qui donne lieu au troisième accord sur les drogues au sein de l'ONU en 1988 : la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes. Sur le même sujet, et à la demande de la Colombie, une première UNGASS est organisée en 1990, réunion qui consacre le principe de la coopération et qui acte la création d'un organe spécial des Nations unies chargé de la coordination au niveau international, appelé Office des Nations unies contre la drogue et le crime depuis 2002²⁰.

Mais malgré ces ajustements, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Ainsi, tout au long des années 1990, des questions sont soulevées sur la manière dont le système de contrôle considère la demande de substances, c'est-à-dire la consommation²¹. D'un côté, les pays européens défendent une approche qui ne criminaliserait plus la consommation de drogues mais dont l'objectif serait de réduire les risques liés à celle-ci, notamment la contamination par le VIH liée à l'usage de drogues injectables²². D'un autre côté, les pays latino-américains, et en particulier le Mexique, appellent les pays dits « consommateurs » (du Nord) à prendre en main les usagers en faisant valoir que la demande continue stimule la production illégale et ses effets néfastes, notamment la violence et la corruption, dans les pays du Sud²³. C'est pour répondre à cette problématique que la deuxième UNGASS est organisée en 1998. Sont alors définis les trois piliers de la politique visant à atteindre l'objectif d'« un monde sans drogue » en l'espace de dix ans : la réduction de la production, la réduction de la demande et la coopération internationale pour réduire le trafic²⁴.

Toutefois, et sans surprise, au terme des dix années, une nouvelle évaluation de l'ONU conclut à l'échec de la politique, mais considère que l'approche répressive permet de restreindre l'accroissement du marché des drogues²⁵. Fort de ce constat, une nouvelle période de dix ans est fixée en 2009 pour résoudre « le problème des drogues »²⁶. Mais derrière le consensus de façade, de nombreuses voix dissidentes commencent à se faire entendre.

²⁰ Cet organe est appelé « programme » entre 1990 et 1997, puis « bureau » entre 1997 et 2002, mais ses attributions restent les mêmes. Voir la circulaire du Secrétaire général de l'ONU ST/SGB/2004/6, du 15 mars 2004.

²¹ M. Jelsma, « Drugs in the UN system : the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs », *The International Journal of Drug Policy*, Vol. 14, n° 2, 2003, pp. 181-195.

²² P. Erickson, D. Riley, Y. Cheung, P. O'Hare (dir.), *Harm Reduction : A New Direction for Drug Policies and Programs*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.

²³ Discours du président du Mexique, Ernesto Zedillo, à la 20^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur les drogues, le 8 juin 1998, à New York.

²⁴ Document de l'ONU : A/RES/S-20/2, Political Declaration, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 juin 1998.

²⁵ UNODC, *Drug World Report 2008*, Vienne, United Nations Publication, 2008.

²⁶ Déclaration politique et plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, approuvés par la Commission des stupéfiants, le 11 et 12 mars 2009 à Vienne.

Les anomalies de la politique des drogues en Amérique latine

Si l'on s'en tient aux chiffres officiels des pays, synthétisés dans les *Drug World Reports* coordonnés par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) depuis 1997, après presque cinquante ans de politique répressive, les objectifs sont loin d'être atteints à la fin de la première décennie du XXI^e siècle. Afin de comprendre l'évolution des politiques publiques, il convient de rappeler les principaux constats établis par les acteurs de l'époque, notamment ceux concernant les trois piliers définis par la politique en Amérique latine :

- Par rapport à l'offre, malgré la très forte militarisation de la guerre contre les drogues²⁷, la production de cocaïne reste globalement stable dans la région, alors que les zones de production, notamment entre la Colombie et le Pérou, prolifèrent sous l'effet de la répression (effet ballon)²⁸. Par ailleurs, la production d'opiacés (opium et héroïne) en provenance du Mexique, du Guatemala et de la Colombie augmente pendant la période.
- Comme cela pouvait être attendu, les réseaux de trafic des substances se complexifient. Alors que la route caribéenne de la cocaïne est largement neutralisée, celles du Pacifique et de l'isthme centraméricain prennent une importance considérable. De même qu'avec le développement du marché de la cocaïne dans toutes les régions du monde, tous les pays latino-américains deviennent des pays de « transit », ce qui fait augmenter les indices de violence et de corruption liés au narcotrafic, ainsi que la perception de l'insécurité²⁹.
- La demande de drogues a augmenté, engendrant un grand nombre de nouveaux défis. La consommation de cocaïne s'est généralisée dans toute la région, alors que la pâte base de cocaïne (équivalent du crack), aux conséquences plus néfastes en termes de santé, est devenue plus accessible, notamment dans les pays du cône Sud³⁰. La consommation d'opiacés a également augmenté dans les pays producteurs (Colombie et Mexique) et la consommation du cannabis et des drogues de synthèse, comme le MDMA (ecstasy) et autres stimulants de type amphétamines, produits surtout dans les pays du Nord, s'est répandue dans tous les pays d'Amérique du Sud³¹.

En somme, dans beaucoup de pays, les indicateurs ne témoignent pas d'une amélioration des enjeux liés aux drogues. Ce phénomène est bien documenté par les organismes gouvernementaux, de plus en plus conscients que la politique répressive doit être pragmatique afin d'intégrer une approche de santé publique et de développement économique pour inciter les acteurs à sortir du marché des drogues.

Au même moment, de nombreuses voix critiquent les externalités négatives très néfastes pour les sociétés latino-américaines qu'engendre l'approche répressive de la « guerre contre la drogue ». Les acteurs qui participent à cette contestation sont très hétérogènes et défendent

²⁷ D. Mejía, A. Gaviria, *Políticas antidroga en Colombia : éxitos, fracasos y extravíos*, Bogota, Uniandes, 2011 ; J. Castañeda, R. Aguilar, *El narco : la guerra fallida*, México, Santillana D. F., 2011.

²⁸ B. Bagley, « The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America », *Sociologia, Problemas e Práticas*, n° 71, 2013, pp. 99-123.

²⁹ CAF, *Por una América Latina más segura*, Bogota, CAF, 2014.

³⁰ Comisión Interamericana para le Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Informe del uso de drogas en las Américas 2011*, Washington DC, OEA, 2011.

³¹ OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, Washington DC, OEA, 2013.

des agendas souvent divergents, mais ils s'accordent a *minima* pour critiquer cette politique. Ainsi, parmi ces acteurs de la « société civile », on compte des militants de longue date pour la défense des droits des paysans (producteurs de feuilles de coca), des experts des questions de sécurité et du système pénal, des organisations pour la défense des droits des femmes, des organisations de consommateurs de substances et de réduction des risques, et – catégorie nouvelle – des experts de la réforme de la politique des drogues.

Incité à la fois par des conjonctures nationales « qui se dégradent »³² malgré de nombreux efforts, et encouragé par un mouvement international en faveur de la réforme de la politique des drogues, ce groupe d'experts s'attache à apporter de nouvelles preuves empiriques pour prouver l'« échec » de la politique de prohibition, ce que les gouvernements ne font pas nécessairement dans leurs évaluations officielles. Ainsi, de nombreux projets de collecte de données, de traitements alternatifs des informations et surtout d'interprétation sous forme de « recommandation de politique publique » sont menés par ces acteurs qui mettent en évidence deux points très sensibles dans la région :

- D'une part, dans la quasi-totalité de la région, il devient évident que la criminalisation des activités liées aux drogues conduit à une saturation du système pénal. Condamnant « l'addiction punitive » des Etats³³, les activistes mettent en évidence le zèle des tribunaux et des prisons, et dénoncent notamment la surreprésentation des personnes considérées comme les « maillons faibles » de la chaîne de production, de trafic et de distribution (les petits paysans producteurs, les femmes et les consommateurs)³⁴. Ces travaux pointent du doigt l'incapacité des autorités à gouverner réellement les pays. En l'absence d'un système judiciaire efficace, la légitimité démocratique de leur politique est remise en cause.
- De cette manière, les activistes pointent un second danger des politiques répressives des drogues. Poussés à un usage démesuré de la force publique, notamment à travers la militarisation de la guerre contre les drogues, les Etats seraient coupables de corruption et de violations des droits humains (augmentation des détentions arbitraires et des exécutions extrajudiciaires). Aux yeux des activistes, l'Etat a donc sa part de responsabilité dans le fait que l'Amérique latine est une des régions les plus violentes au monde³⁵.

Ainsi, l'expertise développée par la société civile fait d'elle une « communauté épistémique³⁶ », c'est-à-dire un ensemble d'experts légitimes dans un domaine pour réaliser des diagnostics et proposer des solutions. Encouragé par un contexte international propice, où les gouvernements prennent conscience des résultats très mitigés de la politique des drogues (ce qui apparaît clairement lors du sommet des Amériques de 2012), et bénéficiant d'un soutien réel en ressources économiques et en capital réputationnel, cet ensemble hétérogène d'acteurs s'institutionnalise et se professionnalise en matière de plaidoirie (*advocacy*) pour une réforme

³² Entretien avec une universitaire mexicaine, juin 2017. Cette vision est partagée par la totalité des membres de la société civile que l'auteur a pu interviewer entre janvier 2014 et juillet 2017.

³³ R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América latina*, op. cit.

³⁴ CEDD, *En busca de los derechos*, Mexico, CIDE, 2014.

³⁵ CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos*, Buenos Aires, CELS, 2014.

³⁶ P. Hass, « Introduction : Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, Vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35.

de la politique des drogues au niveau international³⁷. Ce processus de mobilisation permet donc aux organisations latino-américaines de gagner en expertise et en légitimité. Cette démarche va porter ses fruits car certains gouvernements intégreront leurs demandes dans les discussions internationales de la politique des drogues et accepteront de reconnaître que la politique mise en œuvre est plus néfaste que les substances elles-mêmes.

Des politiques de drogues centrées sur les personnes et non sur les substances

Comme nous l'avons vu en introduction, c'est grâce à la pression des gouvernements mexicain, guatémaltèque et colombien qu'une troisième UNGASS est organisée en 2016. L'objectif affiché est de réaliser une « une évaluation honnête, rigoureuse scientifiquement, et responsable globalement »³⁸ afin de corriger les anomalies de l'approche répressive. Toutefois, le consensus international est fracturé³⁹ et les positions des pays sont très diverses, y compris en Amérique latine (voir le tableau ci-dessous).

Du côté prohibitionniste, la majorité des pays du monde – et de la région – défendent l'idée que si la politique a échoué, c'est parce qu'elle n'a pas été correctement mise en œuvre. L'enjeu de leur point de vue est d'augmenter les ressources financières et la coopération pour réussir à faire face aux organisations criminelles qui contrôlent le marché. Favorables à cette idée, de nombreux pays acceptent d'introduire une dose de pragmatisme dans l'approche répressive, avec l'idée que la fin (« un monde sans drogue ») ne justifie pas tous les moyens, et prônent notamment une prise en charge sanitaire – et non pénale – de la consommation. Ce courant est inspiré par la politique de réduction des risques très ancrée en Europe.

Position des pays vis-à-vis de la politique des drogues en 2016

Prohibitionnistes	Prohibitionnistes « pragmatiques »	Réformateurs « progressistes »	Légalisateurs
Cuba Bolivie Chili Honduras Nicaragua Panama Pérou Salvador Venezuela	Argentine Rép. dominicaine Guatemala Paraguay	Brésil Colombie Costa Rica Equateur Mexique	Uruguay

Source : Elaboration propre à partir de la position des pays lors de l'UNGASS d'avril 2016. Ces positions sont instables car elles peuvent évoluer avec les changements de gouvernement, comme c'est le cas du Brésil qui se range aux côtés des prohibitionnistes à la suite du changement de gouvernement en avril 2016.

³⁷ Grâce au soutien économique de la fondation Open Society Foundations (OSF), de nombreuses recherches et séminaires sont organisés dans la région (comme le Grupo Drogas y Derecho ou les Conferencias latinoamericanas de políticas de drogas). De plus, le réseau s'institutionnalise grâce à l'action des organisations professionnalisées dans la plaidoirie (*advocacy*) pour une réforme de la politique des drogues (WOLA, TNI, IDPC, OFS, TRANSFORM/MUCD), avec l'appui de personnalités très médiatiques comme d'anciens chefs d'Etat des Amériques. D. Alimi, « "Going Global" : Policy entrepreneurship of the Global Commission on Drug Policy », *Public Administration*, Vol. 93, n° 4, 2015, pp. 874-889.

³⁸ Déclaration conjointe des présidents de la Colombie, du Guatemala et du Mexique à la 67^e Assemblée générale de l'ONU, 1^{er} octobre 2012, New York.

³⁹ D. Bewley-Taylor, *International Drug Control. Consensus Fractured*, Cambridge, CUP, 2012.

Du côté des réformateurs, le groupe des « progressistes » a été le plus actif dans la recherche d'une plus grande flexibilité de la politique internationale, qui doit permettre à chaque Etat de faire face de manière autonome aux problèmes liés aux drogues, tout en gardant une certaine cohérence d'ensemble. Ces pays soutiennent donc une évolution de la politique fondée sur l'accumulation de découvertes scientifiques qui intègrent la société civile et qui associent à l'approche sécuritaire une approche basée sur le développement et la protection de la santé et des droits humains des populations – même si seuls l'Uruguay et le Canada défendent clairement une politique de légalisation des substances, comme « un *nec plus ultra* pour, précisément, éviter tout type d'abus »⁴⁰ de la politique des drogues.

Or ce qu'il faut retenir, c'est que malgré la diversité d'opinions, les pays dits « progressistes » expriment pour la première fois un désenchantement total vis-à-vis de la politique de répression et parviennent à faire de la déclaration politique de l'UNGASS de 2016 le document de référence d'un système international de contrôle des drogues moins répressif. Ainsi, grâce aux engagements de la Colombie et du Mexique, soutenus en partie par l'Equateur, le Brésil, l'Uruguay et l'Union européenne, la politique internationale des drogues repose désormais sur sept piliers d'action.

Au-delà des trois objectifs traditionnels – réduction de l'offre et de la demande, et encouragement à la coopération internationale – la nouvelle politique cherche à approfondir la mise en œuvre des conventions, tout en reconnaissant la nécessité d'améliorer certains aspects. Ainsi, l'esprit des conventions est en partie reconnu à travers l'identification du besoin d'améliorer l'accès aux médicaments dans le monde et l'intégration de « nouveaux défis », comme les drogues de synthèse et les marchés illégaux sur Internet. Mais à l'inverse, la prise en compte d'une approche particulière pour les populations vulnérables (femmes et jeunes) ainsi que des aspects socio-économiques des communautés amènent les Etats à accepter le principe de proportionnalité des peines et des solutions alternatives à l'emprisonnement tant demandées par la société civile⁴¹.

Cette opposition révèle que si la remise en cause du paradigme de prohibition n'est pas généralisée, elle est cependant bien réelle. Loin d'être consensuelle, cette évolution reflète un changement cognitif de la politique dans certains pays, où l'objectif affiché d'« un monde sans drogue » s'efface au profit d'un nouvel objectif de protection de la santé (qui cherche donc à réduire la consommation de substances) couplé à une politique d'encadrement des drogues la moins socialement néfaste possible en matière de sécurité, de développement socio-économique et de protection des droits humains.

En Amérique latine, ce diagnostic est clairement partagé et défendu par trois pays. Il fonde les nouvelles politiques publiques relatives aux drogues. Tournées vers une légalisation des différents marchés de cannabis, celles-ci n'échappent toutefois pas toutes au paradigme de la prohibition. Pourquoi donc ces politiques changent-elles ?

⁴⁰ Discours de Milton Romani, représentant de l'Uruguay, à la 30^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur les drogues, le 21 avril 2016, à New York.

⁴¹ Résolution des Nations unies A/RES/S-30/1, « Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue », Assemblée générale, 30^e session extraordinaire, 1^{ère} séance plénière, 19 avril 2016.

TROIS CAS DE RÉFORME DE LA POLITIQUE DES DROGUES EN AMÉRIQUE LATINE : LES POLITIQUES DU CANNABIS EN URUGUAY, EN COLOMBIE ET AU MEXIQUE

Parler de changement de paradigme d'une politique publique revient à considérer que les objectifs généraux d'une politique évoluent, et qu'en conséquence les instruments changent pour répondre aux nouveaux objectifs. Toutefois, les débats internationaux n'ont pas conduit à la construction d'un paradigme alternatif en matière de politique des drogues, et seules les déclarations en faveur de la légalisation évoquent un changement d'objectif clair. En somme, alors que le paradigme prohibitionniste est remis en cause, aucun nouveau paradigme n'est prôné.

Malgré la prise de conscience des problèmes inhérents à la politique des drogues, les évolutions des politiques publiques ne répondent pas nécessairement aux « échecs des politiques publiques »⁴², mais à un ensemble de pressions politiques, d'inerties institutionnelles et de capacités de mise en œuvre. Afin de pouvoir comprendre le cheminement cognitif de la politique des drogues, il est donc important de retracer concrètement les processus d'évolution des politiques publiques. Dans la quasi-totalité des pays de la région, d'importants changements ont eu lieu depuis 2012 (voir la carte ci-dessous). Etudier le cas des trois pays les plus « réformateurs » en Amérique latine permet de saisir le glissement paradigmatique, et plus largement d'informer sur les évolutions d'ensemble de la région.

Législation sur le cannabis dans les Amériques, 2017



⁴² A. Smith, « Paradigme », in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

Dans cette perspective, l'Uruguay est emblématique car c'est le premier pays à avoir défendu au niveau national une politique de légalisation du cannabis pour palier les problèmes de la politique de répression et de violation des droits humains. A partir de ce moment-là, la possibilité de stimuler le développement économique par la production légale de drogues est devenue réelle en Colombie, alors qu'au Mexique, seule la reconnaissance des possibles bienfaits médicaux du cannabis a été acceptée. La diversité des arguments avancés révèle que malgré la remise en cause du paradigme prohibitionniste, celui-ci n'a pas pour autant été invalidé par les gouvernements des pays les plus « réformateurs ».

L'Uruguay et le changement de paradigme en matière de cannabis

En juin 2012, et sans que rien ne le laisse présager, le gouvernement uruguayen sous la présidence de José Mujica (2010-2015) décide de légaliser l'usage non médical du cannabis. Inscrit dans une politique de sécurité dite « pour la vie et le vivre-ensemble », le gouvernement propose d'intégrer « la légalisation régulée et contrôlée du cannabis, avec un fort contrôle étatique sur la production »⁴³ afin de répondre à la demande sociale et d'enrayer l'augmentation de la criminalité dans le pays. Même si cette politique va directement à l'encontre des traités internationaux, le gouvernement lui donne une priorité claire, et envoie un projet de loi au Parlement en août de la même année avec la volonté évidente de prendre le contrôle de toute la chaîne de production et de distribution du cannabis⁴⁴.

Mais cette proposition gouvernementale entre en contradiction avec un débat social qui a lieu au sein de l'université et au Parlement depuis 2010. En effet, critiquant la prohibition, un mouvement de consommateurs de cannabis parvient à rallier à sa cause un grand nombre de mouvements sociaux et, surtout, des parlementaires des différents partis politiques qui acceptent de reconnaître les droits des consommateurs de cannabis. Alors que la loi uruguayenne n'a jamais condamné explicitement la consommation (mais la possession), les activistes se prévalent de ce vide juridique pour argumenter que la prohibition empêche de se procurer une substance dont l'usage n'est pas déclaré illégal. De plus, de nombreuses personnalités politiques déclarent avoir consommé cette substance, même à droite du spectre politique⁴⁵, ce qui rend explicite la distinction entre un usage « normal » et un usage « problématique », et met l'accent sur les problèmes de qualité du cannabis liés à sa production illégale. Ainsi, le projet discuté au Parlement en 2012 envisage la légalisation de la production pour un usage personnel, qui permettrait donc aux consommateurs de cannabis de se procurer une substance de qualité sans commettre d'actes illégaux.

⁴³ Communiqué de presse de la présidence de l'Uruguay sur la présentation des « Stratégies pour la vie et le vivre ensemble », le 20 juin 2012.

⁴⁴ Projet de loi « Marihuana y sus derivados », dans le dossier n° 1785 de 2012 de la Comisión especial de drogas y adicciones con fines legislativos.

⁴⁵ Voir « Los legisladores que fumaron marihuana », *El Observador*, 28 juin 2012 ou le projet de loi pour la légalisation de la consommation et de la production pour un usage personnel présenté par la droite uruguayenne (www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2010110424-00.htm).

En somme, alors que le gouvernement propose une réforme de la politique des drogues pour répondre exclusivement aux problèmes sécuritaires, des députés défendent au Parlement l'élargissement des droits des consommateurs de cannabis. Cette contradiction est d'abord problématique, car le gouvernement manifeste son opposition à la reconnaissance d'un droit à la consommation des drogues. Mais ce refus est dépassé grâce au pragmatisme des fonctionnaires et des députés qui, proches à la fois du gouvernement et des mouvements sociaux, arrivent à inventer un système à multiples facettes, où l'Etat contrôle la production du cannabis destinée à être commercialisée, empêchant la création d'une industrie capitaliste, en même temps que les consommateurs acquièrent le droit de produire pour eux-mêmes la substance qu'ils souhaitent consommer⁴⁶. De plus, grâce au soutien des ministères de la Santé et de l'Agriculture, des volets sur l'utilisation thérapeutique et industrielle du cannabis sont également introduits.

C'est donc cette synthèse qui est inscrite dans la loi finalement approuvée en décembre 2013 et qui fera de l'Uruguay le premier pays au monde à légaliser intégralement le cannabis. L'évolution de cette politique correspond à un véritable changement de paradigme car grâce à l'action des militants sociaux, la loi reconnaît que les drogues peuvent être consommées de manière non problématique et que les personnes ont le droit de les consommer. Par conséquent, la nouvelle loi se donne pour but de mettre en place un système empêchant les dérives de cette consommation, notamment en termes sanitaires.

Le processus de réforme uruguayen est très particulier car, guidé par le charisme du président Mujica, le gouvernement décide de ne tenir compte ni du système international de contrôle des drogues avec lequel la loi entre en contradiction, ni de l'opinion publique majoritairement opposée à la légalisation du cannabis. Ainsi, les acteurs de la politique affirment que l'expérimentation uruguayenne est davantage fondée sur une force institutionnelle de l'Etat que sur des idéaux très précis, ce qui explique pourquoi, malgré l'arrivée au pouvoir de Tabaré Vázquez en 2015, un médecin de formation opposé à toute consommation de drogues, la politique uruguayenne de légalisation est poursuivie. Cette stabilité fait de l'Uruguay un cas unique : les mêmes contraintes s'imposent aux autres pays mais elles y sont un frein au changement.

L'ajustement opportuniste de la politique du cannabis en Colombie

En Colombie, le processus d'évaluation de la politique est beaucoup plus timide. En effet, alors que le président Juan M. Santos est devenu l'un des défenseurs les plus farouches d'une évaluation « sérieuse et honnête » de la politique des drogues⁴⁷, son gouvernement n'a pas eu de feuille de route concrète pour faire évoluer la politique nationale en la matière. Au contraire, les fonctionnaires chargés des départements des drogues au sein des ministères

⁴⁶ Pour une explication plus détaillée du processus, voir L. Rivera-Vélez, *IVG, mariage égalitaire et cannabis en Uruguay*, Paris, L'Harmattan, 2016.

⁴⁷ J. M. Santos, « Re-examining the drug problem through a fresh lens », in J. Collins, N. Kitchen (dir.), *Governing the Global Drug Wars*, LSE Ideas Special Report, Londres, 2012, pp. 2-3.

de la Justice, de la Santé et du cabinet présidentiel déclarent s'être inspirés des discours du président sur la scène internationale⁴⁸ pour lancer des chantiers internes⁴⁹.

Par exemple, en janvier 2013, la ministre de la Justice propose un projet de loi pour dépénaliser *de jure* la consommation de drogues, y compris celle des drogues de synthèse de type amphétamines, consommation qui a été dépénalisée *de facto* par la Cour constitutionnelle en 1994 lorsqu'elle a déclaré que celle-ci faisait partie du droit au libre développement de la personnalité⁵⁰. Cependant, à cause de la campagne présidentielle de 2014 et de la mise en œuvre effective des négociations de l'accord de paix avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), le gouvernement retire la question des drogues de l'agenda officiel. Il s'agit d'un sujet sensible pour l'opinion publique et le gouvernement ne veut pas associer les FARC au narcotrafic⁵¹.

Néanmoins, la légalisation du cannabis en Uruguay et dans certains Etats des Etats-Unis rend à la question de la régulation de cette plante un intérêt politique. Alors que la production pour usage personnel n'est pas pénalisée en Colombie depuis 1986 et que la demande des consommateurs n'est ni forte ni organisée, la découverte des possibles bienfaits thérapeutiques du cannabis en 2013⁵² remet sur l'agenda la question de la régulation de ce volet. Il faut rappeler que ceci n'est pas formellement interdit dans le paradigme de la prohibition, qui considère les usages thérapeutiques des drogues comme normaux.

Ainsi, le Parlement et le gouvernement entament un processus de régulation des usages thérapeutiques du cannabis, permis par la loi colombienne sur les drogues depuis 1986⁵³. Au Parlement, c'est le sénateur Juan M. Galán qui introduit une première proposition de loi en 2014, qui est assez vague mais qui emporte le soutien de tous les groupes politiques. Cependant, parce que le travail législatif est long et complexe, le gouvernement décide de contourner le Parlement afin d'accélérer le processus. C'est ainsi qu'en décembre 2015, le président promulgue un décret régulant la production de cannabis⁵⁴ avec une position très claire : assurer l'accès à la santé à travers les nouveaux médicaments à base de cannabis, mais surtout rendre la Colombie très attractive afin qu'elle devienne un producteur international de cannabis médicinal, dans un contexte très favorable au niveau régional.

⁴⁸ En 2011, dans un entretien, le président affirme qu'« une nouvelle approche doit en finir avec les gains et la violence produits par le trafic de drogues. Si cela signifie légaliser, et le monde pense que c'est la solution, moi je suis d'accord. Je ne m'y opposerai pas ». « Juan Manuel Santos : "It is time to think again about the war on drugs" », entretien avec John Mulholland, *The Guardian*, 12 novembre 2011.

⁴⁹ Cette idée est partagée par cinq fonctionnaires de la politique des drogues ayant travaillé dans le gouvernement Santos, et avec qui l'auteur a mené des entretiens personnels.

⁵⁰ Pour une histoire de l'évolution de la politique colombienne en matière de consommation de drogues, voir L. Rivera Vélez, « De la Colombian gold a la cannabis medicinal. Historia, desafíos y enseñanzas de la marihuana "hecha en Colombia" », in D. Pere Martínez Oró (dir.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España*, Barcelone, Edicions Bellaterra, 2017.

⁵¹ Entretien avec un des négociateurs officiels du gouvernement colombien pour l'accord de paix avec les FARC, septembre 2016.

⁵² Notamment chez les enfants souffrant d'épilepsie réfractaire. Voir à ce sujet le cas très médiatique de Charlotte Figi présenté par la chaîne de télévision CNN (Etats-Unis), « Weed : A dr. Sanjay Gupta investigation », le 11 août 2013. Transcription disponible sur : <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1308/11/se.01.html>.

⁵³ Loi 30 de 1986, dite *Estatuto de estupefacientes*.

⁵⁴ Décret 2467 du 22 décembre 2015.

En effet, le gouvernement considère que l'industrie du cannabis thérapeutique peut attirer des investissements étrangers, permettant le développement d'une industrie nationale. Cela peut notamment aider le développement socio-économique des zones périphériques du pays où la production illégale de drogues est omniprésente. Grâce à une politique de discrimination positive, le gouvernement cherche plus que la légalisation de la substance, celle des producteurs, notamment les paysans pauvres dans des régions largement touchées par le conflit armé. Cette vision est confirmée par la suite, avec la loi finalement votée en 2016 au Parlement qui permet de réguler intégralement ce nouveau domaine.

Cette politique ne s'oppose pas à la politique internationale définie dans les conventions sur les stupéfiants et, en réalité, le gouvernement colombien ne fait qu'ajuster le paradigme de prohibition. En effet, sous l'influence américaine, l'esprit des conventions prétendait que le cannabis avait des bénéfices thérapeutiques très réduits⁵⁵ sans qu'ils soient écartés pour autant. A la différence du cas uruguayen, l'évolution de la politique colombienne ne répond pas à des enjeux sécuritaires ni de reconnaissance des droits des consommateurs, mais seulement à des possibilités économiques, argument qui a marqué l'évolution de la politique des drogues dès ses débuts, avec notamment le « deal de l'opium » conclu par les pays du Nord⁵⁶. Ainsi, on ne peut pas vraiment parler d'un changement de paradigme en la matière. En effet, en dehors de la légalisation du cannabis médicinal, peu a été fait pour changer l'approche répressive de la lutte contre le trafic illicite, notamment depuis la recrudescence des cultures de coca en 2013 et l'accroissement corrélatif des pressions américaines sur la Colombie.

L'inertie commode de la politique du cannabis au Mexique

Le réformisme affiché du Mexique sur la scène internationale relève plus d'une mise en scène que d'un vrai changement de vision de la politique des drogues. Durant ses derniers mois au pouvoir, le président Felipe Calderón (2006-2012) a certes mis en avant le besoin d'une nouvelle approche en la matière, mais il n'a rien fait pour mettre un terme à la politique de militarisation qui caractérisait sa « guerre contre le narcotrafic »⁵⁷. Cette politique est accusée d'avoir provoqué une augmentation sans précédent de la violence, et c'est pourquoi le président élu en 2012, Enrique Peña Nieto, a proposé d'assigner un nouvel objectif à la militarisation de la guerre contre les drogues, pour ne plus se focaliser sur le démantèlement des cartels mais plutôt sur la défense de la population et de l'économie. Cependant, la situation reste inchangée sur le terrain⁵⁸.

Face à la situation de violence et d'insécurité provoquée par les cartels et nourrie par l'armée⁵⁹, ce sont des entrepreneurs qui se mobilisent en faveur d'un changement de la

⁵⁵ D. Musto, *The American Disease : Origins of Narcotic Control*, op. cit. ; D. Bewley-Taylor, T. Blickman, M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*, op. cit.

⁵⁶ F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*, op. cit.

⁵⁷ Pour un bilan, voir J. Castañeda, R. Aguilar, *El narco : la guerra fallida*, op. cit.

⁵⁸ R. Zepeda, J. Rosen, *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico : The Transition from Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*, Londres, Lexington Books, 2016.

⁵⁹ Voir les infographies du journal *El País* : <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>.

politique des drogues. Ainsi, c'est l'association Mexique uni contre la délinquance (Mexico Unido contra la Delincuencia, MUCD) qui orchestre la mobilisation en faveur de la légalisation des drogues depuis fin 2012, notamment avec l'organisation d'une conférence internationale sur les bénéfices d'une nouvelle approche, en présence d'importantes personnalités politiques du pays. Or malgré une solide capacité de plaider liée à des ressources économiques importantes et un capital social réel parmi les entrepreneurs les plus influents du pays, l'arène politique reste imperméable à ce débat.

Les membres du MUCD décident ainsi de se saisir de l'« arme du droit »⁶⁰ pour interpeller le politique et changer la politique. A partir de 2013, ils s'engagent dans un litige contre l'Etat, arguant que la prohibition du cannabis est anticonstitutionnelle et démesurée en raison de la faible toxicité et dangerosité de la substance. Cette demande est finalement traitée par la Cour suprême en novembre 2015, et les juges donnent raison aux plaidants, les autorisant en conséquence à produire et consommer leur propre cannabis⁶¹. Parallèlement, ces mêmes membres du MUCD profitent de l'essor du débat transnational autour de l'utilisation thérapeutique du cannabis pour soutenir une famille mexicaine dans sa demande d'importation de produits qui en sont dérivés⁶². Cela leur permet de médiatiser massivement ce qu'ils appellent les incohérences de la guerre contre la drogue.

Ce sont donc ces deux événements qui mettent la question du cannabis sur l'agenda politique. Présentées comme des « débats », tant au sein du Parlement⁶³ que du gouvernement⁶⁴, ces discussions permettent de mettre en lumière la nécessité d'ajuster la politique de lutte contre les drogues. Or demeurant très précautionneux, le gouvernement décide de proposer l'autorisation des usages thérapeutiques de la substance, notamment par le biais de produits importés. Cette position est très fortement critiquée car, d'une part, la légalisation du cannabis est vue comme une politique de sécurité par l'opposition de droite comme de gauche, aspect que la politique gouvernementale laisse de côté ; d'autre part, le Mexique étant un pays producteur de cannabis illégal, l'importation des produits dérivés de cette substance est vue comme une opportunité ratée, voire une incohérence.

C'est donc à partir de la proposition gouvernementale que la politique mexicaine change, même si le processus est à la limite du comique. Quand le projet de loi arrive au Sénat en avril 2016, ce sont les élus du parti gouvernemental (Parti révolutionnaire institutionnel, PRI) qui bloquent la proposition pour des raisons politiques⁶⁵. Alors que des négociations internes au parti permettent le ralliement des sénateurs fin 2016, l'opposition de droite (Parti action nationale, PAN) à la chambre des députés refuse de voter la loi, considérant le cannabis comme dangereux pour la santé, et faisant donc abstraction des débats nationaux sur le sujet.

⁶⁰ L. Israël, *L'Arme du droit*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

⁶¹ La sentence de la Cour est archivée sous le titre « Amparo en revisión 237/2014 » du 4 novembre 2015.

⁶² M. Benavidez, R. Elizalde, « Cannabis medicinal en México », in A. Barra (dir.), *La regulación de la marihuana en México. La reforma inevitable*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2016, pp. 131-142.

⁶³ « Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la Marihuana », janvier et février 2016, www.senado.gob.mx/marihuana/index.php.

⁶⁴ « Debate nacional sobre el uso de la marihuana », janvier-avril 2016, www.gob.mx/debatemarihuana.

⁶⁵ En mai 2016, le président met à l'agenda l'adoption du mariage entre personnes de même sexe au niveau national, provoquant une réaction d'opposition au sein même de son parti. Cette proposition va être laissée de côté par la suite.

Ce n'est que le dernier jour des sessions parlementaires du premier semestre 2017 que des militants sociaux, critiques de l'ampleur du changement mais conscients que « tout changement est mieux que rien », réussissent à faire adopter la loi en argumentant devant les députés conservateurs que « même le pape » approuve l'utilisation thérapeutique du cannabis⁶⁶.

Ainsi, même si la loi finalement adoptée au Mexique autorise la production nationale de produits dérivés du cannabis, en réalité, le gouvernement compte mettre en place un système d'importation des médicaments depuis d'autres pays, et notamment l'Uruguay. Le paradigme de prohibition des drogues n'a pas réellement changé malgré les positionnements de la Cour suprême sur les usages non thérapeutiques du cannabis et la très réformiste mobilisation diplomatique du pays sur la scène internationale. Alors que les arguments sécuritaires et relatifs aux libertés individuelles (en termes de droits des consommateurs) étaient mis en avant dans les discussions, comme en Uruguay, le gouvernement de Peña Nieto s'est montré sceptique quant à l'utilité pour le pays de légaliser les drogues produites au Mexique.

UN CHANGEMENT DE PARADIGME EN MATIÈRE DE POLITIQUE DES DROGUES EN AMÉRIQUE LATINE ?

Cette étude nous a permis de voir que les évolutions en termes d'idées et de politiques publiques ne sont pas nécessairement synchronisées, et qu'il est difficile pour un paradigme de se positionner comme dominant. Deux hypothèses permettent d'expliquer cette complexité.

D'une part, les paradigmes sont en compétition et cette concurrence est un obstacle au changement. Cette compétition peut être interne (comme au Mexique) ou externe (comme en Colombie), mais aussi liée à des chemins de dépendance institutionnelle qui font obstacle aux transitions. Toutefois, il est important de ne pas exagérer l'idée d'obstacle institutionnel car même en Uruguay, les conditions n'étaient pas optimales pour que le pays change sa politique de manière autonome.

La notion de maturation du paradigme est intéressante pour penser que tant que rien ne certifie qu'une nouvelle politique peut fonctionner, un certain scepticisme peut perdurer. L'hybridation entre l'ancien et le moderne est, le plus souvent, une solution alternative. Ainsi, la politique uruguayenne se présente comme une expérimentation en matière de cannabis, qui a été lente et difficile mais permet au paradigme de la légalisation de gagner en confiance, ce dont témoigne l'intérêt manifesté par le Mexique d'importer des produits uruguayens. Ainsi, alors que le président mexicain Enrique Peña Nieto s'est toujours opposé à la légalisation non médicinale du cannabis, il déclare dans un entretien en septembre 2017 qu'« il n'est pas impossible que dans un futur proche le Mexique légalise le cannabis, notamment parce que d'autres pays l'ont déjà fait », même s'il affirme que son gouvernement ne s'engagera

⁶⁶ Information obtenue grâce à des entretiens avec des plaideurs et corroborée par certains députés. En effet, les activistes montrent aux députés le « Informe de la comisión nacional de pastoral sobre drogodependencias », publié le 6 novembre 2016 par la Conférence épiscopale argentine, très proche du pape François I^{er} et réclamant un « accès aux médicaments [à base de cannabis], distribués gratuitement par l'Etat ». Le document est disponible sur : www.telam.com.ar/notas/201611/169551-pastoral-sobre-adicciones-documento-completo.html.

pas dans la réforme⁶⁷. Plus largement, la politique des drogues ne se réduit pas au cannabis. *Quid* donc des modèles de régulation pour les autres drogues ? Lors de son dernier discours aux Nations unies, le président colombien Juan M. Santos a déclaré pour la première fois qu'« il [était] temps de parler de régulation responsable de la part des Etats »⁶⁸, infléchissant ainsi son discours sur la politique des drogues. Mais la Colombie est-elle prête à expérimenter une légalisation de la cocaïne comme le fait l'Uruguay avec le cannabis ? Dans l'état actuel des choses, cela paraît très peu probable. Le paradigme de la prohibition demeure dominant en matière de drogues.

⁶⁷ Entretien du président Peña Nieto avec le média Cultura Colectiva, publié sur Facebook le 2 septembre 2017. Disponible sur : www.youtube.com/watch?v=iOHO31kMA40.

⁶⁸ Discours du président de la Colombie, Juan M. Santos, à la 72^e Assemblée générale des Nations unies, le 19 septembre 2017, à New York.