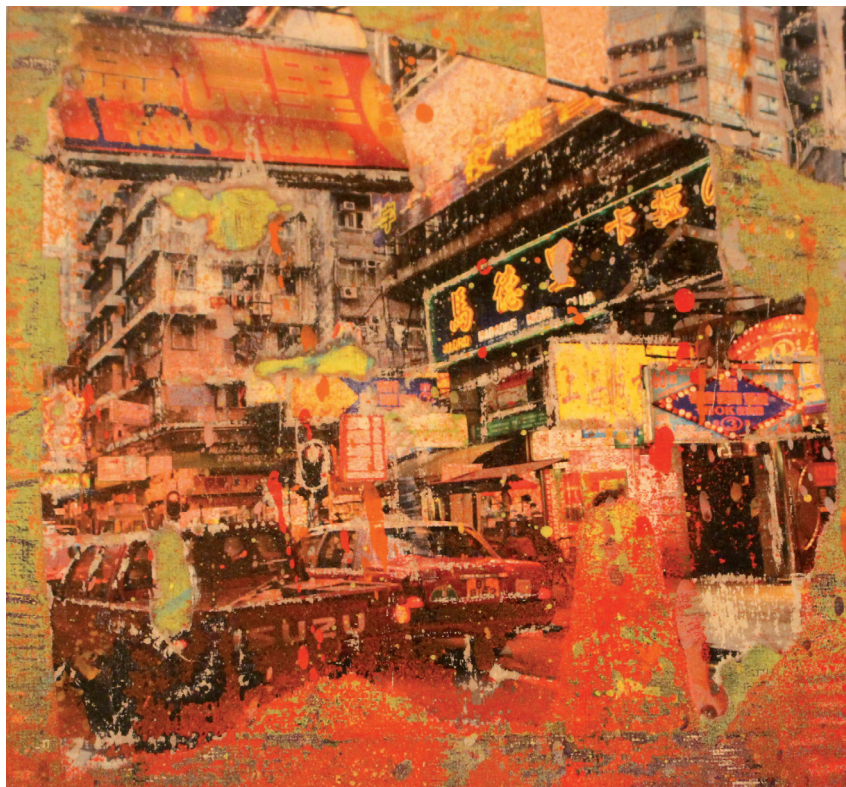


**Olivier Maguet**

Membre de Médecins du Monde  
Responsable de la mission « Prix du médicament et systèmes de santé »  
Paris

# L'interdit des drogues. Histoire d'un mythe



Dans un exercice de spontanéité, le mot « drogues » évoque immédiatement des figures que ne renierait pas Roland Barthes dans ses *Mythologies* : l'être hagard avec une seringue dans le bras ; la production d'opium en Afghanistan ancrée dans un conflit meurtrier ; un sachet de poudre brune ou blanche échangé à la va-vite ; une soldatesque attachée à détruire un champ de coca ; un policier et des barreaux de prison... Ces différentes figures traduisent une même équation : « les drogues sont interdites parce qu'elles sont dangereuses », ou bien sa variante « les drogues, c'est mauvais, donc c'est interdit ». De fait, l'Éducateur – parent et école – nous a incessamment seriné cette vérité absolue, en nous expliquant que c'était pour nous protéger. Fol est celui qui oserait ouvertement questionner le mythe. Mais finalement, sait-on *vraiment* pourquoi ces substances psychoactives que l'on appelle « les drogues » sont interdites ? Et d'ailleurs, le sont-elles *vraiment* ? D'autant que dans notre for intérieur, nous ne saurions, pour la plupart d'entre nous, éluder la figure du plaisir, ne serait-ce qu'en réminiscence d'une expérimentation, fut-elle unique.

Retenons l'exercice, mais cette fois avec moins de spontanéité. Le mot « drogues » pourrait alors évoquer un médicament bien connu à base de codéine qui figure dans la pharmacie familiale ; ou bien, pour les destructeurs patentés de mythes, la société Francopia. Francopia ? Cette filiale de Sanofi a le monopole en France de l'extraction et de la com-

mercialisation, en direction de l'industrie pharmaceutique, des alcaloïdes contenus dans le pavot à opium : la morphine, utilisée comme sédatif et pour soulager les fortes douleurs ; la codéine, un antitussif ; la papavérine, un antispasmodique ; et la thébaïne, qui sert à fabriquer des médicaments de substitution. Mille agriculteurs français, cultivant le plus légalement du monde dix mille hectares de pavot, fournissent la matière première. Francopia exporte la moitié de sa production et représente à elle seule 20% du marché mondial des opiacés licites. Mais alors... les drogues ne seraient-elles donc pas interdites ?!

Ce petit détour a le mérite d'introduire un fait essentiel : plutôt que d'être interdites, les drogues ont surtout été autorisées dans le cadre d'un marché légal, dont les principaux acteurs sont l'industrie pharmaceutique et les professionnels de santé qui ont le monopole de leur utilisation<sup>1</sup>. Voilà la réalité fondatrice de la politique internationale de contrôle des drogues.

## Des porcelaines contre de l'opium

Tout commence avec un conflit consécutif à un différend commercial : les guerres de l'opium en Chine. Dès 1773, la Compagnie des Indes Orientales écoule l'opium anglo-hindou vers la Chine, en quantité croissante tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. L'opium est une marchandise parmi d'autres mais joue le rôle de cheval de Troyes sur le marché chinois. Il s'agit en effet d'inscrire la Chine dans les circuits du commerce mondial, à l'heure de la Révolution industrielle dans les pays européens. Mais très vite, la balance commerciale penche en défaveur de la Chine qui n'a guère que des soieries et des porcelaines à exporter en retour ; le pays voit ses réserves monétaires fondre au soleil, tout en découvrant les conséquences sanitaires d'une consommation excessive d'opium.

Le « *fléau de l'opium* » apporte ainsi un bon prétexte aux autorités chinoises pour prendre, y compris par la force, des mesures protectionnistes contre les marchands anglais. « Il fallait une raison, ou du moins un prétexte, pour écarter les étrangers, qu'on avait tolérés jusque-là. L'opium en tint lieu »<sup>2</sup>. Le premier acte a lieu le 18 mars 1839 quand vingt mille caisses d'opium anglais entreposées à Canton sont jetées à l'eau. Dès lors, une série de conflits agitera les côtes chinoises faisant suite à la première guerre de l'opium (1839-1841). Enjeux commerciaux sous le faux nez de la santé publique : les principes du système qui naîtra au siècle suivant sont posés...

## La naissance d'un système de contrôle international

C'est dans ce contexte qu'est programmée la Conférence internationale de l'opium qui se tient à Shanghai en février 1909. Au-delà des prurits moralistes naissants en Occident – illustrés en France par l'inquiétude des autorités et de l'opinion publique sur le danger de l'opium chez les marins de la coloniale<sup>3</sup> – et d'une réelle inquiétude sur les usages

<sup>1</sup> L'approche retenue dans cet article s'inspire de la thèse de François-Xavier Dudouet, synthétisée dans son ouvrage: Dudouet, F.-X. (2009). *Le Grand Deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*. Paris : Éditions Syllepse.

<sup>2</sup> Hojer, O. (1925). *Le Trafic de l'opium et d'autres stupéfiants. Étude de droit international et d'histoire diplomatique*. Paris : Éditions Spes.

non maîtrisés de l'opium, cette conférence veut trouver une solution durable aux guerres de l'opium. Elle vise à instaurer des règles commerciales pour l'écoulement de la production britannique vers la Chine, qui dans le même temps exprime sa volonté de prohiber la consommation d'opium.

En 1912, la Convention de la Haye inscrit dans une perspective mondiale les principes actés à Shanghai trois ans plus tôt en réponse à une question régionale : elle a pour objectif de réguler le commerce international de l'opium, tout en prenant en compte les intérêts économiques des puissances de l'époque – à l'instar de l'Allemagne, qui était à cette époque un grand producteur de cocaïne et de morphine à usage médical. De ce point de vue, rappelons que, avant d'être la drogue de rue que nous connaissons, l'héroïne est d'abord un médicament commercialisé par le laboratoire allemand Bayer à partir de 1898, avec une indication d'antitussif et d'antidouleur<sup>4</sup>. La Convention de la Haye constitue le premier texte de portée internationale pour le contrôle des drogues, sur le fondement d'enjeux économiques, et acte le principe du monopole de l'utilisation de ces produits à des fins médicales.

La Première guerre mondiale met entre parenthèse l'application de ces dispositions. Le Traité de Versailles de janvier 1919 confie à la Société des Nations la mission de contrôler l'exécution des mesures prises en 1912, par le biais de la Commission de contrôle de l'opium, une des toutes premières administrations internationales créée en 1921. À partir de cette date, de nombreuses conventions viendront préciser tous les aspects relatifs à la production, à la fabrication, au commerce et à l'utilisation de l'opium, puis progressivement des autres substances. Après 1945, l'ONU prendra la suite de ce travail de normalisation et d'encadrement du marché légal mondial des drogues.

## Le marché mondial des drogues

En 1961, la multiplicité et la diversité des textes conventionnels conduit la communauté internationale à réunir dans un seul document toutes les dispositions régulant le marché légal des substances médicales classées comme « stupéfiants » (*narcotic drugs*), d'où son nom : Convention unique sur les stupéfiants. La convention de 1961 crée le « gendarme mondial » des drogues : l'Office international de contrôle des stupéfiants (OICS), qui entre en vigueur en 1968. L'OICS est une instance atypique de la gouvernance mondiale, composée de 13 personnes nommées par le Conseil économique et social de l'ONU, qui ne rendent de compte à personne, mais ont la lourde tâche de définir la quantité maximale de produits stupéfiants que chacun des pays membres peut utiliser pour répondre aux besoins de santé de sa population. Nous retrouvons dans l'octroi des autorisations les rapports de force inégaux qui étaient à l'œuvre dès l'origine du système. C'est ainsi que, en 2014, la France pouvait consommer plus de cent tonnes de morphine pour satisfaire les besoins médicaux de ses 66 millions d'habitants tandis que le Mali n'avait droit qu'à 14 kilos pour ses 17 millions d'habitants. Ce dispositif a été complété en 1971 par une autre convention portant spécifiquement sur les substances psychotropes, c'est-à-dire des médicaments psychoactifs non classés comme stupéfiants.

Nous vivons toujours sur cet édifice qui repose sur une philosophie claire : certaines substances, parce qu'elles ont des propriétés pharmacologiques utiles dans la médecine, sont classées par groupe (stupéfiants, substances psychotropes) et font l'objet d'un contrôle et de règles pour assurer leur mise à disposition. Il n'a jamais été question d'interdit, et encore moins de « drogues interdites ». D'ailleurs, les conventions de 1961 et 1971 qui listent et classent ces substances ne comportent aucune

disposition incriminant les usages non médicaux. Alors comment en est-on arrivé à ce que les prisons du monde, y compris en France, enferment des personnes condamnées au seul motif d'avoir consommé l'une ou l'autre de ces substances en dehors des règles de mise à disposition définies par les conventions ?

## Nixon, Reagan et la guerre aux drogues

En 1969, le président Richard Nixon s'inquiète de « l'épidémie d'héroïne » qui frappe la jeunesse américaine post soixante-huitarde mais aussi les soldats de retour du Vietnam. Le régime de contrôle des substances classées connaît une rupture de paradigme : les préoccupations commerciales à l'origine du dispositif, qui étaient enrobées dans un paquetage de santé publique, s'éloignent et laissent la place à une politisation de la question des drogues. Le monde entier, sous l'impulsion des États-Unis, ne retient de l'expression anglaise « *narcotic drugs* » que le dernier terme, qui va progressivement s'autonomiser et devenir les figures évoquées plus haut. Le président Reagan est le héraut de cette politisation des drogues, avec sa *War on Drugs*, qui forme la trame conceptuelle de la convention de 1988, la plus répressive jamais adoptée dans le cadre du système de contrôle international des drogues et destinée plus particulièrement à réprimer le trafic des stupéfiants et des psychotropes.

C'est ainsi que, à partir de la décennie soixante-dix, les pays du monde entier adoptent des législations nationales qui incriminent les usages non médicaux de drogues – en France, ce sera le 31 décembre 1970. La force de la répression pénale annihile toute mémoire quant à la genèse du système. Les États vont utiliser à d'autres fins la norme économique-juridique forgée au cours du XX<sup>e</sup> siècle pour encadrer le marché des substances classées : mener des politiques de lutte contre la toxicomanie. Tous, ils vont sur-interpréter les dispositions conventionnelles de 1961 et 1971 pour arrêter, contrôler et condamner les personnes suspectées de consommer. En France, le nombre d'interpellations liées aux infractions sur les stupéfiants passe ainsi de quelques milliers en 1970 à plus de 200 000 aujourd'hui – dont 8 sur 10 concernant uniquement des faits de consommation, essentiellement de cannabis. Aux États-Unis, il a été démontré que l'application de la loi sur les stupéfiants visait prioritairement les jeunes noirs pauvres, actualisant le vieux principe de « classes laborieuses, classes dangereuses »<sup>5</sup>. Comme l'a montré la *Global commission on drug policy*, la *Guerre aux drogues* non seulement n'a pas éradiqué les usages non médicaux de substances classées, mais a eu de très nombreux effets contre-productifs pour la santé, la sécurité et la cohésion des États<sup>6</sup>.

Malgré des annonces à répétition, et à grand renfort de pompe onusienne, « d'éradication des drogues », nous avons la preuve que le logiciel introduit en 1970 n'a pas fonctionné. Et si nous revenions aux principes originels du système de contrôle pour en appliquer les dispositions aux usages non médicaux ? C'est-à-dire définir et appliquer des règles de production, de vente et d'utilisation encadrant la consommation de substances stupéfiantes et psychotropes en dehors de la médecine – ce que l'on appelle aussi les usages récréatifs de drogues. C'est le pari que commencent à faire certains États sur les continents américains et européen. Ce faisant, ils offrent au monde entier des expériences de régulation des usages non médicaux, fondées sur des modalités juridiques et économiques différentes – de la régie nationale étatique de production de cannabis en Uruguay au marché libre dans l'État du Colorado (USA).

<sup>3</sup> Voir par exemple « l'affaire Ullmo » en 1907, du nom de l'officier de marine toulonnais Benjamin Ullmo qui, inculpé d'espionnage, se défend au cours de son procès en expliquant que son opiomanie lui aurait fait perdre toute notion du bien et du mal.

<sup>4</sup> L'héroïne est donc au départ une dénomination commerciale pour la diacétylmorphine, dénomination chimique du produit, dont la synthèse fut inventée à la Medical School du St Mary's Hospital de Londres en 1874. Le mot allemand *Heroin*, de l'adjectif *heroisch*, héroïque, est retenu par Bayer car les premiers utilisateurs se livraient à des actes héroïques sous l'effet du produit.

<sup>5</sup> Alexander, M. (2011). *The New Jim Crow. Mass Incarceration in the Age of Colorblindness. The New Press* (New York).

<sup>6</sup> La *Global Commission on Drugs* est un groupe de personnalités de haut niveau qui ont décidé d'utiliser leur surface sociale pour diffuser des messages appelant les décideurs publics à rompre avec la « Guerre aux drogues ». Pour diffuser leur message, ils ont synthétisé les éléments diagnostiquant l'échec de cette « guerre » et proposent un modèle alternatif fondé sur une régulation des usages non médicaux. Les rapports sont disponibles sur : [www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)