



Coordination: un élément essentiel des politiques nationales et européenne en matière de drogues

Réponses nationales aux demandes internationales

La rédaction d'un nouveau traité pour l'Union européenne (UE) fournit une occasion exceptionnelle d'accorder une plus grande priorité à la politique des drogues. Bien que la coopération entre les États membres se soit intensifiée en raison des nouveaux pouvoirs conférés par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, il est encore possible d'améliorer l'homogénéisation des stratégies nationales sur les drogues et la coordination entre États dans la lutte contre la drogue.

En outre, l'élargissement dresse de nouveaux défis face à la stratégie

«Alors que nous allons vers l'élargissement de l'Union européenne, il est plus nécessaire que jamais d'adopter une approche commune sur la menace de la drogue. La coordination des efforts, à l'intérieur des pays comme entre eux, constitue un élément crucial d'une politique efficace des drogues.»

Marcel Reimen
Président du conseil d'administration de l'OEDT

antidrogue de l'Union européenne non seulement en raison du danger d'accroissement du trafic passant par les pays candidats et du problème croissant de la toxicomanie comme de ses comorbidités associées, mais aussi de l'extension des maladies infectieuses au sein des futurs États membres. Ces deux aspects préoccupants mettent en évidence la nécessité d'un acquis solide sur les drogues afin de créer les fondements d'une approche commune entre actuels et futurs États membres.

Il existe un consensus international sur la nécessité de la coordination locale, nationale et internationale des efforts de lutte contre la drogue. Mais la confusion règne sur les implications précises de celle-ci comme sur le rôle des instances nationales de coordination et des coordinateurs nationaux.

Cette confusion est une entrave au renforcement de la coopération internationale dans la lutte contre les drogues.

S'il est vrai qu'il existe dans tous les États membres de l'UE une forme de

«Nous savons que des systèmes de coordination solides aux niveaux local, national et international constituent un outil essentiel pour rassembler les éléments disparates de la politique sur les drogues — la prise en charge, les politiques sociales et la répression. Nous devons examiner attentivement nos mécanismes actuels et nous interroger sur les possibilités de leur amélioration.»

Georges Estievenart
Directeur exécutif de l'OEDT

mécanisme de coordination, la portée et la mise en œuvre de la coordination varient considérablement de l'un à l'autre. Certains ont nommé des coordinateurs antidrogue nationaux et créé des unités de coordination spécifiques. D'autres États sont dépourvus de mécanismes de coordination qui engloberaient tous les aspects de la politique sur les drogues, y compris les questions pénale, sanitaire et sociale.

Survol des questions politiques clés

- 1) Il est largement admis que la coordination est la pierre angulaire d'une politique efficace sur les drogues.
- 2) Les travaux de la Convention européenne offrent l'opportunité d'accorder une plus grande priorité à la question des drogues à l'échelle de l'Union européenne.
- 3) L'élargissement de l'Union constitue un défi majeur dans le domaine des drogues. Il lui impose de proposer un acquis communautaire solide aux futurs États membres en matière de drogues.
- 4) Tous les pays de l'UE déclarent disposer de structures pour la coordination de leur politique nationale sur les drogues.
- 5) Presque tous les États membres ont déclaré que les structures de coordination couvrent tous les aspects des politiques sur les drogues.
- 6) Le plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2000-2004) appelle à un renforcement des structures de coordination nationale pour la politique en matière de drogues.

Coordination des politiques sur les drogues — Aperçu

1. La nécessité d'une coordination des politiques sur les drogues est largement reconnue

Un consensus international a émergé au cours des quinze dernières années affirmant la nécessité d'une action coordonnée et multidisciplinaire face à la toxicomanie et à l'offre de drogues illicites. L'importance d'une action coordonnée a tout d'abord été reconnue dans un accord international en 1987 sous l'égide des Nations unies: «le schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues». Des accords internationaux ultérieurs entre les Nations unies et l'Union européenne ont identifié la coordination comme pierre angulaire d'une politique articulée et globale sur les drogues, telle la récente déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues adoptée en 1998 par l'Assemblée générale des Nations unies, pendant sa session extraordinaire consacrée à ce thème («United Nations General Assembly Special Session», Ungass).

La nécessité d'une coordination nationale et internationale est largement acceptée au sein de l'Union européenne. Les États membres ont commencé à coordonner leurs politiques intérieures en matière de drogues, en adoptant des politiques et des stratégies

nationales, en créant des unités de coordination centrale et en nommant des coordinateurs nationaux en matière de drogues. La stratégie antidrogue de l'Union européenne (2000-2004) réaffirme l'importance de la coordination et donne mandat pour son renforcement.

Bien qu'il y ait un consensus international, l'incertitude est grande sur ce qu'elle implique précisément. La coordination est un concept mal défini et difficile à cerner. Cela devient plus qu'évident lorsqu'elle fait défaut. Un rapport de l'OEDT publié en 2001 définissait la coordination dans le domaine des drogues comme «la tâche d'organisation ou d'articulation des divers éléments de la réponse nationale aux phénomènes des drogues, avec l'objectif d'harmonisation des travaux et, tout au moins implicitement, d'amélioration de l'efficacité».

Les États membres de l'UE ont formulé chacun leur propre interprétation. Les modalités de mise en œuvre du principe de coordination de la politique sur les drogues diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre.

La recherche montre que, dans le domaine des drogues, il arrive que la coordination soit confondue avec l'échange d'informations ou avec la simple coopération. Pour réaliser des progrès dans la lutte contre l'offre et l'abus de drogues illicites, un nouveau consensus est nécessaire afin d'élaborer une définition pratique commune de la coordination.

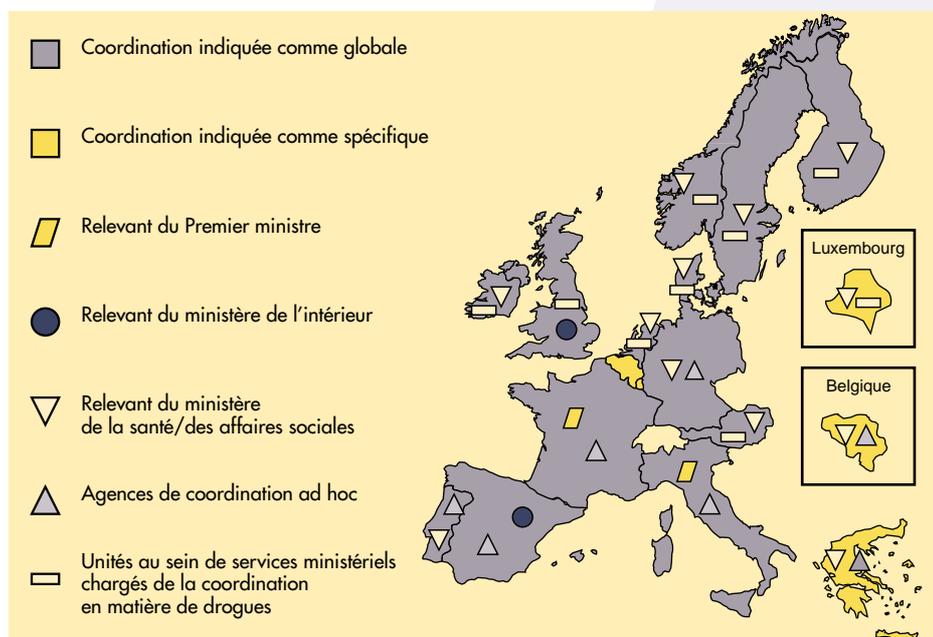
2. Une opportunité exceptionnelle de renforcer la coordination des politiques

La Convention européenne, réunie pour rédiger un nouveau traité constitutionnel pour l'UE, offre une opportunité exceptionnelle de renforcer la coordination en matière de drogues à l'échelle européenne. Le principe affirmant que l'action contre les drogues doit être globale, articulée et coordonnée est déjà reconnu à l'échelle de l'UE et mis en œuvre dans de nombreux pays, mais il manque de fondement juridique.

Les pouvoirs accrus conférés par les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont permis une intensification de la coopération entre les États membres. Il reste néanmoins beaucoup à faire pour rapprocher les politiques et les stratégies nationales sur les drogues ainsi que pour une coordination plus étroite tant au sein des pays qu'entre eux. Sans système de coordination efficace et clairement défini, l'opportunité d'une action efficace contre les drogues serait gâchée dans l'Europe élargie.

La rédaction d'un nouveau traité fondateur pour l'Europe offre l'opportunité d'ancrer l'importance de la coordination internationale et de promouvoir une approche commune de la lutte contre les drogues.

Approches de coordination en matière de drogues dans l'Union européenne



3. Une approche commune de la lutte contre les drogues est indispensable en vue de l'élargissement de l'Europe

La perspective de l'élargissement de l'Europe, englobant plus de dix nouveaux pays et 75 millions d'habitants supplémentaires, entraîne de nouveaux défis. Des inquiétudes sont exprimées au sujet du risque que représente l'élargissement sur le trafic de drogues, tout particulièrement le transit par les pays d'Europe centrale et orientale.

Les saisies majeures de drogues réalisées le long de la route des Balkans et en Europe centrale confirment le rôle permanent de la région tant pour le transport que pour le stockage d'héroïne et d'autres substances illicites. Par conséquent, le renforcement de la lutte contre le trafic de drogues est crucial pour préparer les pays candidats à l'adhésion.

Soulignons par ailleurs que, dans la plupart des pays candidats, l'expérimentation et l'usage récréatif de drogues font de plus en plus partie intégrante de la culture des jeunes. Les prévalences d'abus de drogues, y compris l'injection d'opiacés, se rapprochent de celles observées dans les États membres de l'UE. Si l'usage récréatif de drogues crée certaines inquiétudes, l'augmentation de la prévalence d'injection d'opiacés est un problème bien plus grave en raison de la propagation de maladies infectieuses et des conséquences sociales associées.

Les pays candidats devront reprendre l'«acquis communautaire» sur les drogues. La coopération étroite entre la Commission et l'OECD et ces pays est vitale mais insuffisante en soi.

L'élargissement révèle la nécessité de structures solides et clairement définies de coordination tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. Souvent les structures existantes ne sont pas à la hauteur et doivent être améliorées.

4. Les stratégies nationales de lutte contre la drogue dans les pays de l'UE sont fondées sur des principes communs, mais leur mise en œuvre est fortement variable

Tous les pays de l'UE reconnaissent que la coordination est un élément essentiel de la politique nationale sur les drogues. Au sein de chaque État, il existe un comité interministériel agissant comme un forum coordonnant la politique au niveau le plus élevé. De nombreux pays ont créé des structures de coordination centrale à un niveau inférieur. Ils servent à la mise en œuvre des politiques et fournissent des conseils techniques aux ministères.

Malgré ces signes d'affermissement de l'engagement des gouvernements en faveur du principe de coordination, le concept est interprété de manière différente selon les pays. Une analyse récente de l'OECD portant sur les caractéristiques des seize systèmes de coordination ⁽¹⁾ a permis de constater qu'il existe une large diversité d'approches. Dans sept pays, des agences spécialisées dans la coordination des drogues ont été créées; dans neuf autres, la coordination relève des offices existants, de structures ministérielles ou d'une administration publique.

De même, la diversité existe aussi entre les pays pour lesquels la coordination de la politique sur les drogues relève du domaine ministériel. Cette responsabilité est confiée à un ministère dans quatorze États ⁽²⁾ alors qu'elle relève du Premier ministre dans deux autres (Italie et France).

Dix pays ont nommé un fonctionnaire responsable de la coordination de l'action gouvernementale de lutte contre les drogues. Il peut être identifié comme coordinateur national sur les drogues. Les États membres sont libres de décider du statut et du rôle précis du coordinateur, selon leur propre culture organisationnelle, leurs politiques et leurs priorités. Par conséquent, les attributions des coordinateurs nationaux varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans six États, l'existence d'un coordinateur au rôle clairement défini n'est pas reportée.

Le plan d'action de l'Union européenne de lutte contre les drogues (2000-2004) réaffirme l'appel lancé par le président François Mitterrand en 1989 en faveur de la nomination d'un coordinateur national en matière de drogues; il recommande que les coordinateurs nationaux ou ceux qui sont chargés de la coordination de la politique sur les drogues se réunissent deux fois par an dans le cadre du Groupe de travail Horizontal Drogues pour échanger des informations et examiner les possibilités d'une coopération accrue.

5. Les structures de coordination actuelles englobent-elles tous les aspects de la politique en matière de drogues?

Le deuxième programme européen de lutte contre les drogues, adopté en 1992, exprime des recommandations relatives aux mécanismes de coordination sur les drogues. Il énonce explicitement leur nécessité pour coordonner les autorités responsables de la lutte contre le trafic de stupéfiants et celles responsables des programmes de prise en charge. Il recommande que ces mécanismes incluent tous les aspects de la politique sur les drogues, y compris la prise en charge, les politiques sociales, la répression, la coopération internationale et qu'ils facilitent l'échange d'informations entre toutes autorités gouvernementales (et internationales).

En accord avec ces recommandations, la plupart des pays de l'UE déclarent avoir

désormais créé des mécanismes qui concernent tous les aspects de la politique sur les drogues.

Lorsque plusieurs agences et organisations participent à la mise en œuvre des politiques, la coordination efficace est un élément vital dans la gestion de l'administration publique. C'est particulièrement vrai pour la politique sur les drogues. De nombreux acteurs y participent pour réaliser des activités liées, mais distinctes, en vue de répondre à ce phénomène complexe aux facettes multiples. Il faudra encore du travail pour parvenir à assurer que les mécanismes de coordination soient véritablement complets.

6. Efficacité des mécanismes de coordination de la politique en matière de drogues

Il est vrai qu'il existe un large consensus sur la nécessité de mécanismes de coordination sur les drogues aux niveaux national et international. Cependant, les informations sur l'efficacité de ces approches sont rares. Dans tous les pays de l'UE, il existe sous une forme ou une autre des mécanismes de coordination aux niveaux local et national. Mais ils ne sont pas toujours interdisciplinaires, englobant les politiques sanitaires et sociales et la répression. Les pouvoirs conférés aux coordinateurs nationaux et aux structures centrales de coordination varient considérablement d'un État à l'autre.

En 1992, le programme européen de lutte contre les drogues a proposé que les États membres comparent leurs expériences respectives sur l'efficacité de leurs mécanismes de coordination. Dix ans se sont écoulés. Le plan d'action de l'UE de lutte contre les drogues (2000-2004) réitère l'appel en faveur d'une évaluation des systèmes de coordination. Il invite les États membres à renforcer les mécanismes de coordination nationaux des politiques contre les drogues. L'évaluation à mi-parcours, en 2002, du plan d'action va plus loin: elle affirme la nécessité d'une meilleure coordination de l'application de la loi au sein des États membres ainsi qu'une meilleure coordination à l'échelle de l'UE de tous les aspects de la politique sur les drogues.

Pour satisfaire à ces recommandations, la poursuite de recherches sur l'efficacité des mécanismes de coordination est souhaitable. Elle devrait permettre d'assurer que les efforts entrepris pour renforcer la coordination aboutissent à d'authentiques améliorations.

⁽¹⁾ Quinze États membres de l'UE plus la Norvège.

⁽²⁾ Treize États membres de l'UE plus la Norvège.

Objectif drogues est une série de comptes rendus politiques publiés par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), qui siège à Lisbonne. Ces comptes rendus paraissent six fois par an, dans les onze langues officielles de l'Union européenne et en norvégien. La langue originale est l'anglais. Leur contenu peut être reproduit à condition d'en mentionner la source.

Pour vous abonner sans frais, contactez-nous par courrier électronique: info@emcdda.eu.int

Rua da Cruz de Santa Apolónia 23-25, P-1149-045 Lisbonne
Tél. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11
info@emcdda.eu.int • <http://www.emcdda.eu.int>

Conclusions

Coordination des efforts nationaux et internationaux de lutte contre les drogues: considérations politiques

- 1) L'approfondissement de travaux est nécessaire pour définir les conséquences de la coordination de la politique sur les drogues.
- 2) La rédaction de la Constitution de l'Union européenne offre l'occasion de renforcer l'approche commune de lutte contre les drogues.
- 3) Il faut encourager et assurer une meilleure coordination à l'échelle de l'Union Européenne auprès de tous les États membres dans la perspective de l'élargissement à venir.
- 4) Les mécanismes de coordination de la politique sur les drogues varient considérablement d'un pays à l'autre et tous n'ont pas nommé de coordinateur national.
- 5) Il est nécessaire que la coordination inclue tous les aspects de la politique nationale sur les drogues, y compris les prises en charge, les questions sociales, la répression et la coopération internationale.
- 6) La recherche sur l'efficacité des mécanismes actuels de coordination de lutte contre les drogues sur les plans national et international constitue une condition préalable au progrès.

Principales sources

- (1) **Stratégie antidrogue de l'Union européenne** (2000-2004), *Cordroque*, n° 64, décembre 1999.
- (2) **Plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue** (2000-2004), *Cordroque*, n° 32, juin 2000.
- (3) **Commission européenne**, «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évaluation à mi-parcours sur l'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue» (2000-2004), COM(2002) 599 final, novembre 2002.
- (4) **Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)**, «Élargissement de l'UE et drogues — Défis et perspectives», *Objectif drogues*, n° 8, mars-avril 2003.
- (5) **Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)**, «Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union, a descriptive review» (Stratégies et coordination dans le domaine de la drogue au sein de l'Union européenne, étude descriptive), novembre 2002.
- (6) **Rapports nationaux Reitox**, 2000, 2001, 2002.
- (7) **Entretiens avec les coordinateurs nationaux** menés en 2002 par les agents de l'OEDT.
- (8) **Nations unies**, «Schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues», 1987.
- (9) **Ungass**, «Déclaration sur les principes fondamentaux de la réduction de la demande de drogues», 1998.
- (10) **Comité européen de lutte antidrogue (CELAD)**, programme européen de lutte contre la drogue, 1990.
- (11) **Comité européen de lutte antidrogue (CELAD)**, deuxième programme européen de lutte contre la drogue, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Policies and strategies to combat drugs in Europe* (Politiques et stratégies de lutte contre la drogue en Europe), European Institute University, Martinus Nyhoff, Florence, 1995.
- (13) **Thomas W. Malone and Kevin Crowston**, *The interdisciplinary study of coordination* (Étude interdisciplinaire de la coordination), novembre 1993.

Références en ligne

- (1), (2) et (3) disponibles sur http://www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml
(4) disponible sur <http://www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml>
(5) disponible sur http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml
(9) disponible sur <http://www.un.org/ga/20special/demand.htm>



ÉDITEUR OFFICIEL: Office des publications officielles des Communautés européennes.
© Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2003
DIRECTEUR EXÉCUTIF: Georges Estievenart
ÉDITEURS: Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard
AUTEURS: Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron
CONCEPTION GRAPHIQUE: Dutton Merrifield Ltd, Royaume-Uni
Printed in Italy