



Bruxelles, le 14.5.2019
COM(2019) 228 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) 2018

{SWD(2019) 174 final}

I. CONTEXTE

La toxicomanie a un coût humain et social très élevé. La drogue et la toxicomanie nuisent, en effet, à la santé et au bien-être de nombreuses personnes, en particulier des jeunes; elles engendrent des problèmes de sécurité et provoquent des morts prématurées. La toxicomanie entraîne donc un coût pour la santé publique (prévention, soins de santé et traitement), la sécurité publique, l'environnement et la productivité du travail. Le marché des drogues illicites est le marché criminel le plus dynamique de l'Union européenne; il est capable de s'adapter rapidement en réaction aux mesures de contrôle des drogues.

L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT; ci-après l'«agence»), créé en 1993, est l'une des agences décentralisées de l'UE¹. Son objectif, conformément à l'article premier du règlement (CE) n° 1920/2006 (ci-après le «règlement fondateur»)², consiste à fournir à l'UE et à ses États membres des informations factuelles, objectives, fiables et comparables au niveau européen sur les drogues et les toxicomanies et leurs conséquences. Les missions principales de l'agence consistent à collecter et à analyser les données existantes, à améliorer la méthodologie de comparaison des données, à diffuser les données et à coopérer avec des organismes et des organisations européens et internationaux ainsi qu'avec des pays tiers. L'agence fait office de centre d'excellence en matière de fourniture d'informations sur le phénomène des drogues, non seulement en Europe, mais aussi à l'échelle internationale.

L'article 23 du règlement fondateur prévoit «une évaluation externe de l'Observatoire tous les six ans pour qu'elle coïncide avec l'achèvement de deux programmes de travail triennaux». Cette évaluation devrait également porter sur le système Reitox (Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies)³. L'évaluation précédente a été effectuée en 2011/2012⁴. La Commission a, par conséquent, lancé une évaluation fin 2017 et l'a effectuée en 2018. Cette évaluation, menée par un consortium dirigé par ICF Consulting Ltd, en collaboration avec le Centre for the Study of Democracy (CSD) (centre pour l'étude de la démocratie) et Optimity Advisors, s'est déroulée entre mars et novembre 2018. Le rapport final de l'évaluation sera publié en ligne.

Le présent rapport sera soumis au Parlement européen et au Conseil ainsi qu'au conseil d'administration de l'agence. Le document de travail des services de la Commission, qui accompagne le présent rapport de cette dernière, offre une analyse détaillée des résultats de l'évaluation externe.

II. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

¹ Règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil du 8 février 1993 portant création d'un observatoire européen des drogues et des toxicomanies, JO L 36 du 12.2.1993, p. 1.

² Règlement (CE) n° 1920/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relatif à l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (refonte), JO L 376 du 27.12.2006, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2017/2101 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 modifiant le règlement (CE) n° 1920/2006 relatif à l'échange d'informations, un système d'alerte rapide et une procédure d'évaluation des risques concernant les nouvelles substances psychoactives, JO L 305 du 21.11.2017, p. 1.

³ Voir l'article 5 du règlement fondateur.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf.

Le champ de l'évaluation était le suivant:

- *champ matériel*: l'évaluation a porté sur les deux piliers des travaux de l'agence, à savoir la santé publique et la sécurité. Ont été examinés sa gouvernance et son administration, sa structure organisationnelle, ses activités, son financement et sa dotation en ressources, sa gestion des informations et les travaux du réseau Reitox, la coopération avec d'autres agences compétentes de l'UE [telles que les agences relevant du domaine de la justice et des affaires intérieures⁵, l'Agence européenne des médicaments (EMA), le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)] et des organisations internationales [telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), etc.], les partenariats avec des pays tiers, et la communication et la diffusion des travaux de recherche menés et de leurs résultats;
- *champ géographique*: l'évaluation a concerné les pays qui communiquent des données à l'agence, à savoir les États membres de l'UE, la Norvège et la Turquie, ainsi que les pays tiers avec lesquels l'agence entretient des liens plus étroits en raison de la conclusion d'accords de travail, d'accords de coopération ou d'accords similaires;
- *champ temporel*: l'évaluation a porté sur les activités menées entre le 1^{er} janvier 2013 et le 30 juin 2018⁶ pour coïncider avec l'achèvement de deux stratégies et programmes de travail triennaux consécutifs de l'agence.

L'évaluation de l'agence, qui part des conclusions de l'évaluation précédente, a été effectuée selon les cinq critères d'évaluation habituels: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée de l'UE. Les questions d'évaluation relatives aux enseignements tirés ont été rattachées à ces cinq facteurs. Les conclusions de l'évaluation sont résumées ci-dessous suivant ces cinq critères et sont détaillées dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

Le contractant a recensé plusieurs limites lors de la réalisation de l'étude d'évaluation externe, qui ont une incidence sur le présent rapport. L'absence de données initiales concernant la plupart des éléments a constitué la principale faiblesse, ce qui a rendu difficile l'analyse des progrès accomplis. Parmi les autres facteurs susceptibles de limiter la validité des conclusions figurent la courte durée de l'évaluation, le faible taux de réponse à certaines questions ou de certains groupes de parties prenantes, respectivement, la qualité des données reçues ainsi que l'utilisation d'indicateurs de performance clés différents au cours de la période d'évaluation et l'absence d'un budget par activité⁷.

⁵ Outre l'OEDT, les agences relevant du domaine de la justice et des affaires intérieures sont les suivantes: le CEPOL (Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs), l'EASO (Bureau européen d'appui en matière d'asile), l'EIGE (Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes), l'eu-LISA (Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice), Eurojust, Europol (Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs), la FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) et Frontex (Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes).

⁶ La date limite pour le travail du contractant était fixée au 30 juin 2018, c'est-à-dire à la date de soumission du rapport général sur les activités de l'agence pour 2017
http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en.

⁷ Pour en savoir plus, voir la section V.B et l'annexe II, point 2, du document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

A. Pertinence

L'évaluation au regard du critère de pertinence a porté sur l'adéquation des réalisations de l'agence avec les besoins de ses nombreuses parties prenantes. On a ainsi apprécié la capacité d'adaptation de l'agence aux évolutions scientifiques, économiques, politiques, sociales et technologiques. Enfin, il s'est agi, au regard de ce critère, d'étudier les opinions des parties prenantes sur tout élargissement éventuel du champ d'observation et sur le recensement des bonnes pratiques concernant les drogues illicites et les substances légales, ainsi que sur les comportements addictifs qui n'impliquent pas la consommation de substances.

Les effets des activités de l'agence ont permis à cette dernière de répondre aux besoins de ses nombreuses parties prenantes en fournissant des informations pertinentes en temps utile. D'après ce qui ressort de tous les moyens utilisés pour les activités de consultation, l'agence a largement répondu aux besoins des décideurs politiques, en particulier à l'échelle européenne et, dans une moindre mesure, à l'échelle nationale. Elle pourrait toutefois renforcer la coopération avec la communauté scientifique et améliorer sa visibilité auprès des praticiens et du grand public.

L'agence s'est bien adaptée à différents changements survenus pendant la période d'évaluation. Le paysage de la demande et de l'offre de drogue est dynamique et évolutif; l'agence s'est adaptée en mettant davantage l'accent sur les tendances et menaces émergentes, en élaborant de nouvelles méthodologies et en utilisant des informations de source ouverte telles que l'analyse des eaux usées⁸ ou les études des tendances⁹. Pour ce qui est des publications, l'agence les adapte à divers types de parties prenantes afin de viser des publics différents. Dans l'ensemble, les entretiens ont mis en évidence, d'une part, un besoin de disposer de produits plus prospectifs qui identifient les tendances et risques futurs pour mieux renforcer les capacités de préparation et de réaction de l'UE dans un paysage des drogues en évolution constante, et, d'autre part, la nécessité de communiquer plus directement avec les acteurs nationaux.

L'agence a procédé à une restructuration interne pour être plus en phase avec les objectifs politiques et stratégiques de la politique antidrogue, et elle a tenu compte des contraintes économiques en définissant l'ordre de priorité de ses activités et en redéployant ses ressources.

Au cours de l'évaluation, la question de l'éventuel élargissement futur du champ d'action de l'agence a également été abordée. Le résultat de l'évaluation sur cette question est peu concluant. Tandis que la majorité des représentants des États membres et le personnel de l'agence sont favorables à un élargissement à d'autres substances licites et illicites, telles que l'alcool, le tabac ou les médicaments soumis à prescription médicale, et, dans une moindre mesure, aux comportements addictifs, tels que les jeux d'argent, les parties prenantes à l'échelle de l'UE et les organisations internationales ont fait part d'avis divergents à cet égard.

B. Efficacité

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en.

⁹ Trendspotter manual (Manuel d'étude des tendances): www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; la plus récente étude des tendances concernait les changements récents survenus sur le marché de la cocaïne: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>.

L'évaluation au regard du critère d'efficacité a consisté à apprécier dans quelle mesure l'agence avait atteint ses objectifs et les priorités définies dans le règlement fondateur, ou s'en était rapprochée. On a mesuré l'incidence, sur l'efficacité de l'agence, des modifications apportées à la structure résultant de la mise en œuvre de la «stratégie 2025 de l'OEDT»¹⁰, d'une part, et des récentes restructurations internes, d'autre part. Parmi les autres aspects examinés dans le cadre de ce critère figurent l'efficacité du réseau Reitox¹¹, l'utilisation d'outils de suivi interne, les facteurs externes ayant des répercussions sur l'influence de l'agence et sur l'incidence de ses activités internationales, c'est-à-dire le travail avec les pays tiers et les organisations internationales.

Compte tenu de l'impression générale qui ressort des consultations des parties prenantes, l'évaluation fait apparaître que l'agence est bien reconnue et très estimée par ses collectivités de parties prenantes en tant que centre d'excellence pour la fourniture d'informations sur le phénomène des drogues, non seulement en Europe, mais aussi à l'échelle mondiale. Les informations produites sont jugées factuelles, objectives, fiables et solides, comme le montrent l'enquête ciblée auprès de la société civile et de la communauté scientifique ainsi que la consultation publique. Les mêmes sources indiquent que l'accroissement de la comparabilité des informations, l'utilisation accrue d'aides visuelles et l'amélioration de la qualité des traductions figurent parmi les principaux domaines qui doivent être améliorés et renforcés.

Il a été constaté dans l'évaluation que la majorité des objectifs définis dans les stratégies et programmes de travail triennaux de l'agence avaient été atteints.

En ce qui concerne l'observation du phénomène des drogues, l'agence a obtenu des résultats satisfaisants. En fournissant des données sur la demande et, dans une moindre mesure, sur l'offre, l'agence a contribué à informer les autorités compétentes et les praticiens concernés, améliorant ainsi leur capacité à réagir aux tendances en matière de drogue. L'agence a mis en place des mécanismes pour procéder à la surveillance régulière et soutenue des évolutions dans le domaine des drogues qui visent à identifier les risques émergents. Cette mission de surveillance est complétée par la publication régulière d'informations actualisées sur les évolutions en matière d'offre et de demande de drogue, en particulier par la voie du rapport européen sur les drogues, mais aussi de nombreuses autres publications de l'agence. Cependant, il est également conclu dans l'évaluation que les travaux sur la polyconsommation font largement défaut. À cet égard, il est précisé dans l'étude externe que le terme «polyconsommation» n'est pas mentionné une seule fois dans les stratégies et programmes de travail triennaux de l'agence.

De même, les travaux de l'agence sur le suivi des solutions apportées aux problèmes liés aux drogues ont reçu une évaluation positive de la part des parties prenantes, en l'occurrence surtout des organisations de la société civile qui ont participé à la consultation publique ou qui ont répondu à l'enquête et aux quelques entretiens ciblés. Le portail des bonnes pratiques¹² est essentiel au partage des bonnes pratiques dans les domaines de la prévention, des traitements, de la réduction des risques et de la réinsertion sociale.

¹⁰

http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025_web-1.pdf.

¹¹ Les membres du réseau Reitox sont des institutions ou agences nationales désignées chargées de la collecte et de la communication de données sur les drogues et les toxicomanies («points focaux nationaux» ou «observatoires nationaux des drogues»).

¹² http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_en.

Grâce à la mise en œuvre du système d’alerte rapide, disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, l’agence a contribué à la détection de nouvelles substances psychoactives puis a renforcé la capacité des États membres à faire face à ce phénomène croissant. Au cours des dernières années, le nombre de nouvelles substances psychoactives détectées pour la première fois dans l’UE et qui ont, dès lors, été signalées par l’intermédiaire du système d’alerte rapide a diminué, après avoir atteint un pic en 2014¹³. Fin 2018, le système d’alerte rapide a permis de surveiller plus de 700 nouvelles substances psychoactives, dont environ la moitié sont disponibles au cours d’une année donnée sur le marché européen¹⁴. Toutefois, les substances détectées devenant de plus en plus dangereuses, l’agence a, en 2017-2018, entrepris un nombre d’évaluations des risques plus élevé que jamais au cours d’une année donnée¹⁵. Le rôle de l’agence dans ce processus a été renforcé par le nouvel instrument législatif concernant les nouvelles substances psychoactives¹⁶.

Enfin, en ce qui concerne l’élaboration d’outils et d’instruments visant à aider les États membres en ce qui concerne leur politique nationale antidrogue, un soutien spécifique a été apporté sur demande à certains États pour les aider à concevoir des stratégies et des politiques nationales antidrogue ou à en assurer le suivi. Cela a été le cas en 2015 de l’Allemagne, de l’Irlande et du Luxembourg. Des outils et des instruments d’évaluation des politiques antidrogue et d’observation des marchés des drogues ont été mis au point¹⁷.

Le réseau Reitox a efficacement fourni les données et informations nécessaires à la réalisation des objectifs définis dans les stratégies et programmes de travail triennaux de l’agence pendant la période d’évaluation. L’étude externe a également conclu, compte tenu des retours d’information de différentes parties prenantes, dont le personnel de l’OEDT, que la qualité des données et leur communication en temps voulu variaient d’un point focal national à l’autre, bien que des progrès aient été accomplis depuis la dernière évaluation. Ces différences s’expliquent principalement par les ressources humaines et financières dont disposent les points focaux nationaux. D’autres améliorations pourraient être apportées, notamment en ce qui concerne la comparabilité des données fournies.

¹³ Signalements en 2012 (année de référence): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53.

¹⁴ Source: OEDT.

¹⁵ Onze évaluations des risques achevées en 2017 et 2018 ont conduit la Commission à présenter des propositions visant à soumettre ces substances à des mesures de contrôle. Les substances ayant fait l’objet de ces évaluations des risques étaient les suivantes: l’acryloylfentanyl, le furanylfentanyl, l’AB-CHMINACA, l’ADB-CHMINACA, le 5F-MDMB-PINACA, le CUMYL-4CN-BINACA, le 4-fluoroisobutyrylfentanyl, le tetrahydrofuranylfentanyl, le carfentanils, le methoxyacetylfentanyl et le cyclopropylfentanyl.

¹⁶ Règlement (UE) 2017/2101 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 modifiant le règlement (CE) n° 1920/2006 en ce qui concerne l’échange d’informations, un système d’alerte rapide et une procédure d’évaluation des risques concernant les nouvelles substances psychoactives, JO L 305 du 21.11.2017 p. 1; directive (UE) 2017/2103 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 modifiant la décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil afin d’inclure de nouvelles substances psychoactives dans la définition du terme «drogue» et abrogeant la décision 2005/387/JAI du Conseil, JO L 305 du 21.11.2017 p. 12.

¹⁷ Voir, par exemple, «Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations» (Évaluation des politiques antidrogue: guide en sept étapes pour appuyer la commande et la gestion d’évaluations), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, et le site web associé (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); ou «Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends» (Manuel d’étude des tendances: manuel d’évaluation rapide des tendances émergentes en matière de drogue), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>.

Les activités de l'agence à l'échelle internationale sont compatibles avec les priorités de l'UE en matière d'action extérieure. Dans le domaine de la surveillance des drogues, l'agence apporte aux pays tiers l'expérience de l'UE en matière d'élaboration de politiques basées sur des données scientifiquement validées, contribuant ainsi à améliorer la compréhension, à l'échelle mondiale, du phénomène des drogues, ce qui se traduit par un tableau plus complet de la situation dans l'UE. Les acteurs internationaux et le personnel de l'agence se sont en général accordés à dire qu'il serait possible de faire plus à l'échelle internationale, c'est-à-dire de travailler avec d'autres pays tiers et d'améliorer la coopération avec les organisations internationales. Cependant, ces actions doivent être conformes à la mission de l'agence et faire le lien avec une meilleure compréhension du phénomène des drogues. Les parties prenantes consultées ont signalé l'existence de chevauchements, comme la collecte de données qui fait double emploi avec celle effectuée par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, auxquels il conviendrait de remédier.

Bien que les modifications apportées à la structure de l'agence, résultant de la mise en œuvre de la «stratégie 2025 de l'OEDT» et de la restructuration interne, soient relativement récentes et qu'il faille plus de temps pour que leurs conséquences se matérialisent, elles semblent avoir eu une incidence positive sur l'efficacité de l'agence. La restructuration interne a contribué à l'accomplissement des missions définies dans le règlement fondateur et à la réalisation des objectifs de l'agence. Par exemple, la restructuration des ressources scientifiques conformément aux deux piliers de la «stratégie 2025 de l'OEDT» a aidé l'agence à fournir des données plus fiables, à s'adapter aux nouvelles évolutions scientifiques et environnementales, et à réagir aux défis et aux changements contextuels dans le domaine des drogues.

L'efficacité de l'agence a subi l'influence de facteurs extérieurs, tels que le paysage évolutif de la consommation de drogue, l'émergence de nouveaux marchés, les nouveaux problèmes de sécurité liés aux drogues et l'évolution des politiques nationales. L'agence a réagi à ces facteurs de façon proactive, comme indiqué plus haut.

La conclusion générale de l'évaluation est que les nombreux outils et mécanismes (internes et externes) utilisés pour contrôler et examiner les réalisations et résultats de l'agence semblent bien fonctionner et être adéquats pour garantir l'obligation de rendre des comptes et une évaluation appropriée de sa performance globale. Cependant, le rapport d'évaluation souligne qu'en raison de l'utilisation d'indicateurs de performance clés différents au cours de la période d'évaluation et de l'absence d'un budget par activité, le contrôle de la performance n'a pu s'appuyer que sur des indicateurs clés. Il conviendrait de poursuivre les efforts visant à rationaliser les indicateurs et à introduire un budget par activité pour atténuer ce problème à l'avenir.

C. Efficience

Il a été apprécié au regard du critère d'efficience dans quelle mesure l'agence avait mené ses activités, atteint ses objectifs et obtenu des résultats à un coût raisonnable sur le plan des ressources financières et humaines et compte tenu des arrangements administratifs en place.

Dans les limites des données disponibles, l'évaluation a permis de raisonnablement conclure que l'agence avait utilisé avec efficience les ressources humaines et financières disponibles pour produire les réalisations, les effets et les incidences définis dans ses stratégies et programmes de travail triennaux. En procédant à des modifications de sa structure organisationnelle et de gouvernance et en redéployant les ressources (humaines et financières)

disponibles, l'agence a accru ses réalisations et a introduit de nouveaux types de produits et de services sans recevoir de dotations supplémentaires.

Le budget est resté relativement stable au cours de la période d'évaluation, à quelques légères fluctuations près. Comparé à 2012, le budget a augmenté de moins de 1 %. La majeure partie du budget (60 % en 2017) est consacrée aux frais de personnel. Ces frais incluent les fonctions opérationnelles et administratives/de soutien. Au cours de la période d'évaluation, la proportion de personnel opérationnel a progressivement augmenté, passant de 68 % en 2012 à 71 % en 2017.

Parmi les bénéfices découlant des travaux de l'agence, on peut citer: un point de vue clair et rigoureux sur la situation de l'UE en matière de drogue; un débat éclairé sur les politiques et stratégies antidrogue; l'animation efficace d'un réseau utile de professionnels dans le domaine des drogues et des toxicomanies (Reitox), comprenant l'échange effectif d'informations et de bonnes pratiques; une approche proactive des nouvelles substances et des tendances émergentes; et la promotion de l'excellence scientifique. Bien que ces bénéfices soient difficiles à quantifier, les réalisations de l'agence sont dans l'ensemble très appréciées par toutes les parties prenantes aux niveaux européen, national et international.

L'agence optimise l'utilisation de ses ressources, puisque le coût de la production et de la gestion de ses réalisations et de ses activités soutient avantageusement la comparaison avec d'autres agences européennes dont la taille et le champ d'action sont similaires, comme le montre l'étude de cas comparative¹⁸. Les bénéfices à l'échelle européenne ne pourraient pas être obtenus par une seule et même entité nationale, en particulier la mise au point d'indicateurs standards appliqués par tous les membres du réseau Reitox, l'essai de politiques et de mesures antidrogue, le système d'alerte rapide concernant les menaces émergentes et l'échange de bonnes pratiques.

La réalisation des indicateurs de performance clés et le pourcentage élevé d'exécution budgétaire montrent que le modèle de gestion décentralisée adopté au début de la période d'évaluation a produit les résultats escomptés. Ces données indiquent que la gouvernance, la structure organisationnelle, les systèmes de gestion et les méthodes de travail actuels sont adaptés aux activités de l'agence. Il est possible de simplifier la structure administrative et les méthodes de travail de l'agence, par exemple en examinant et en modernisant les outils des technologies de l'information et de la communication et en améliorant la planification interne par l'adoption de budgets par activité.

L'agence a amélioré ses actions d'information en ligne et les parties prenantes ont indiqué être satisfaites de l'information et de la communication, qu'elles jugent assez efficaces. L'agence pourrait apporter d'autres améliorations pour toucher les parties prenantes au niveau national, essentiellement les décideurs politiques et les praticiens.

D. Cohérence

¹⁸ Dans l'étude de cas comparative, on a comparé l'agence avec l'Agence des droits fondamentaux (FRA) sous l'angle de plusieurs critères; annexe 4 du rapport final de l'évaluation externe. En outre, l'étude de cas a aussi comparé les budgets de l'agence avec ceux de l'Agence des droits fondamentaux, de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO); voir la section VI.C du document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

L'évaluation au regard du critère de cohérence a porté sur la mesure dans laquelle les activités et objectifs de l'agence avaient contribué à l'évolution des politiques clés de l'UE et avaient complété des actions menées par d'autres agences de l'UE et par les États membres, ainsi que sur la cohérence des activités de l'agence avec le cadre réglementaire. Elle a également porté sur le respect de l'approche commune concernant les agences décentralisées¹⁹ et sur la conformité des stratégies et programmes de travail triennaux de l'agence²⁰ avec les objectifs du règlement fondateur, la stratégie antidrogue de l'UE (2013-2020)²¹ et ses plans d'action²², ainsi qu'avec le programme européen en matière de sécurité²³.

D'après les recherches documentaires menées pour les besoins de l'évaluation externe, il existe un niveau de cohérence élevé entre le cadre réglementaire et les objectifs et activités définis dans les stratégies et programmes de travail triennaux. Tous les objectifs énoncés dans les deux documents de stratégie sont conformes au règlement fondateur et peuvent y être rattachés. Les activités de l'agence ont grandement contribué aux priorités plus larges de l'UE dans le domaine de la politique antidrogue en abordant les questions de la demande et de l'offre de drogue, bien que de façon plus limitée pour cette dernière, et en apportant un soutien technique et une expertise aux institutions de l'UE. Cependant, même s'il est expressément indiqué à l'annexe I du règlement fondateur que les données sur les tendances émergentes en matière de polyconsommation devraient faire l'objet d'un suivi, ce point n'est pas mentionné dans les objectifs de l'agence définis dans les documents de stratégie et reste insuffisamment étudié.

Les objectifs et activités de l'agence énoncés dans ses stratégies triennales ont également été jugés cohérents avec la stratégie antidrogue de l'UE et les plans d'action de cette dernière. La cohérence avec le programme européen en matière de sécurité est attestée entre autres par les ambitieux travaux menés conjointement avec l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), notamment plusieurs publications conjointes telles que les rapports sur le marché des drogues européen («European Drug Market Reports»)²⁴ et la publication la plus récente sur les drogues et le dark net («Drugs and the darknet»)²⁵.

Bien que l'agence ait progressé dans la prise en compte des questions liées à l'offre par rapport à la période d'évaluation précédente, d'autres améliorations seraient possibles dans ce domaine. L'agence a mis au point des indicateurs en matière d'offre et a coopéré étroitement avec Europol sur des questions relatives à l'offre de drogue. Il conviendrait toutefois de continuer à améliorer la collecte de données sur ces questions²⁶. Pour ce faire, les points

¹⁹ Pour plus d'informations sur l'«approche commune», veuillez consulter la page web https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf.

²⁰ 2013-2015: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf et 2016-2018: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN_.pdf.

²¹ JO C 402 du 29.12.2012, p. 1.

²² Plan d'action antidrogue de l'UE (2013-2016), JO C 351 du 30.11.2013, p. 1; plan d'action antidrogue de l'UE (2017-2020), JO C 215 du 5.7.2017, p. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

²⁴ 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>; 2013: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en.

²⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>.

²⁶ Pour un état des lieux sur le sujet, voir la publication conjointe OEDT-Europol intitulée «Improved drug supply indicators for Europe: progress report» (Amélioration des indicateurs en matière d'offre de drogue: rapport d'étape),

focaux nationaux, qui constituent les principaux fournisseurs de données de l'agence, devraient communiquer des données supplémentaires.

L'agence est en parfaite adéquation avec l'approche commune concernant les agences décentralisées. Les outils et mécanismes en place fonctionnent correctement et permettent de faire appliquer l'obligation de rendre des comptes et de garantir l'évaluation appropriée de la performance globale. Le suivi de la mise en œuvre des stratégies et programmes de travail triennaux ainsi que du plan de gestion est effectué au moyen d'une série d'exercices de suivi. L'élaboration d'indicateurs de performance clés précis constitue un point positif; cependant, étant donné que ces indicateurs ont changé au cours de la période d'évaluation, les comparaisons dans le temps et avec l'évaluation précédente ont été, en partie, impossibles. Par ailleurs, l'agence n'a pas encore mis en œuvre certaines actions inscrites dans l'approche commune, notamment celles qui concernent la gestion par activités et les budgets par activité. Lors de l'évaluation externe, on a constaté l'absence d'autres éléments qui permettraient à l'agence de se conformer pleinement à l'approche commune et qui sont énoncés dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

La cohérence avec d'autres agences de l'UE, dont Europol, l'Agence européenne des médicaments (EMA), le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et l'Agence de l'UE pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), a été facilitée par le fait que ces agences ont procédé à l'examen mutuel de leurs programmes de travail respectifs. De surcroît, les objectifs et activités de l'agence, y compris ceux énoncés dans la «stratégie 2025 de l'OEDT», complètent ceux de la Commission européenne et d'autres agences européennes.

Il existe des synergies avec la Commission européenne dans le domaine des précurseurs de drogues, avec Europol et l'Agence européenne des médicaments pour ce qui est des nouvelles substances psychoactives, avec le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies sous la forme de publications conjointes et de missions communes portant sur les maladies infectieuses transmises lors de la consommation de drogue, et avec l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation en matière d'établissement de bonnes pratiques dans le domaine de la santé publique. La relation avec le service de la Commission européenne chargé de la santé (DG SANTE) fait partie des synergies qui pourraient être mieux exploitées.

En général, il existe peu de chevauchements avec d'autres agences, car l'agence occupe une position unique en ce qui concerne la situation dans toute l'UE en matière de drogue. Les doubles emplois sont, dès lors, minimes mais la probabilité de créer des synergies est élevée. L'éventualité d'une fusion de l'agence avec une autre agence n'a pas été jugée souhaitable par les parties prenantes²⁷.

Pour ce qui est de la cohérence avec les objectifs des politiques antidrogue des États membres, une minorité de répondants ont indiqué que les activités de l'agence étaient quelque peu incohérentes. Cet avis a été imputé au fait que plusieurs États membres adoptent une approche englobant toutes les addictions lorsqu'ils définissent les objectifs de leurs politiques antidrogue, alors que le mandat de l'agence ne couvre pas les substances légales ni les

www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

²⁷ 54 % de l'ensemble des parties prenantes interrogées se sont exprimés en ce sens. En outre, presque tous les participants à la consultation publique ont donné une réponse claire concernant la fermeture possible ou la fusion éventuelle de l'agence avec un autre organe.

comportements addictifs. En conséquence, l'agence ne peut pas fournir aux États membres de données sur d'autres addictions pour appuyer leurs politiques.

L'agence mène des activités conjointes et a créé des synergies avec Europol, l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et Eurojust sur les questions liées à la sécurité dans le cadre du marché des drogues dans l'UE. Son expertise scientifique et en matière de suivi a permis de compléter les opérations d'Europol en fournissant les éléments de contexte européen aux questions de sécurité liées aux drogues. L'agence pourrait accroître son soutien sur les questions de sécurité en élaborant des indicateurs en matière d'offre et les ensembles de données correspondants.

Le cadre de coopération internationale de l'OEDT 2018-2025 («EMCDDA International Cooperation Framework 2018-25»)²⁸ met les activités de l'agence dans ce domaine en adéquation avec la «stratégie 2025 de l'OEDT». Cependant, l'agence pourrait mettre davantage l'accent sur la compréhension de l'incidence que les questions liées aux drogues et l'évolution des politiques à l'échelle mondiale ont sur la situation de l'UE en matière de drogue.

L'évaluation a permis de déceler un chevauchement important concernant l'obligation annuelle incombant aux États membres de communiquer des données à l'agence et à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime. Il a donc été suggéré que les deux agences collaborent pour trouver des solutions possibles afin d'optimiser et de rationaliser les processus de communication de données par les États membres et ainsi d'améliorer la qualité des données communiquées.

E. Valeur ajoutée de l'UE

Ont été évalués au regard du critère de la valeur ajoutée de l'UE les avantages que procure l'agence en comparaison avec ce qui aurait pu être réalisé à l'échelon national uniquement. Plus précisément, il s'est agi d'évaluer la capacité de l'agence à améliorer l'observation des problèmes liés aux drogues par les États membres et les initiatives qu'ils prennent pour y faire face, et la mesure dans laquelle l'agence a constitué une source d'informations précieuse pour ses principaux «clients». Ce critère a également porté sur la pérennité des activités de l'agence et a consisté à évaluer si, en cas de suppression de l'agence, il existerait d'autres options viables pour mener à bien ses missions.

L'agence jouit d'une excellente réputation en tant que source d'informations en matière de drogue complètes, scientifiques et fiables. Elle est considérée comme la source principale de données à l'échelle européenne, et des acteurs aux niveaux national, européen et international, notamment des décideurs politiques, des chercheurs et des praticiens travaillant dans ce domaine font appel à elle.

L'agence a sensiblement contribué à alimenter le débat d'orientation au niveau européen et (dans une moindre mesure) au niveau national. À l'échelle européenne, la fourniture d'informations scientifiques en temps utile et la participation à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques antidrogue ont été jugées essentielles pour garantir que les débats politiques et les politiques antidrogue reposent sur des données scientifiquement validées. Au niveau national, l'échange de bonnes pratiques et la production d'informations

28

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Framework.pdf>.

basées sur des données scientifiquement validées et concernant des sujets d'actualité ont été jugés particulièrement utiles par les autorités nationales. Néanmoins, il semble que, dans certains États membres, l'agence ne soit pas la source principale d'informations en matière de drogue, ce qui suggère que l'agence pourrait renforcer ses relations au niveau national, en associant les praticiens de façon plus proactive.

Il a été constaté dans l'évaluation que la principale valeur ajoutée de l'agence réside dans la création d'un système de collecte de données relatives aux drogues, qui oblige les pays lui communiquant des données à surveiller systématiquement le phénomène des drogues en utilisant une méthodologie commune et des indicateurs communs en matière de demande et d'offre. Ce système garantit un niveau élevé d'uniformité de la qualité et de la comparabilité des données collectées, ce qui permet à l'agence d'analyser les informations et de dresser un aperçu complet de la situation en matière de drogue dans l'ensemble de l'UE. Cet aperçu à l'échelle européenne est fortement apprécié par les autorités nationales, qui s'appuient sur celui-ci pour élaborer des politiques basées sur des données scientifiquement validées, pour surveiller l'efficacité de leurs politiques antidrogue et de leurs interventions en la matière et pour repérer les tendances à l'œuvre ailleurs en Europe, ce qui renforce leur capacité à observer le phénomène des drogues et à y réagir. Parmi d'autres formes de soutien perçues comme apportant une valeur ajoutée par rapport à ce que les États membres pourraient accomplir individuellement, on peut citer l'échange de bonnes pratiques, la fourniture d'orientations méthodologiques et la participation de l'agence au système d'alerte rapide de l'UE concernant les nouvelles substances psychoactives.

L'évaluation a permis d'étudier dans quelle mesure les activités confiées à l'agence perdraient en efficacité si elles étaient menées par d'autres institutions au niveau européen ou national. L'agence est donc considérée comme l'option la plus efficace, puisque le recours à d'autres solutions (par exemple, la Commission, les États membres ou des organisations internationales) compromettrait la qualité de l'analyse de l'agence, la continuité des activités et la compréhension commune du phénomène qui permet à l'UE de parler d'une seule voix au sein des instances internationales.

La fermeture de l'agence aurait une incidence négative sur l'ensemble des parties prenantes concernées, notamment sur les décideurs politiques, qui ont besoin des informations objectives qu'elle possède pour fonder leurs politiques basées sur des données scientifiquement validées. La suppression de l'agence impliquerait la perte de l'aperçu du phénomène des drogues à l'échelle européenne car les données collectées par les États membres seraient fragmentées et, dans bien des cas, inexistantes, ce qui aurait d'importantes conséquences aux niveaux national, européen et international.

III. CONCLUSIONS

L'évaluation, accompagnée d'une étude externe, permet de conclure que l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) fonctionne bien. Bien que les résultats de l'évaluation soient positifs en ce qui concerne l'ensemble des cinq critères d'évaluation, il est possible d'apporter d'autres améliorations dans plusieurs domaines, comme il est exposé ci-dessous et présenté plus en détail dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

La conclusion générale de l'évaluation est que l'agence est reconnue comme un centre d'excellence en Europe et dans le monde. Les informations produites sont jugées factuelles, objectives, fiables et solides. Les activités de l'agence sont utiles à l'échelle européenne et, à des degrés divers, au niveau national. Ses travaux sont cohérents avec les objectifs de la politique antidrogue de l'UE et avec les travaux des institutions de l'UE, d'autres agences de l'UE et d'organisations internationales. Les travaux de l'agence sont empreints d'une forte valeur ajoutée de l'UE. Dans les limites des données disponibles, l'évaluation a permis de conclure que l'agence avait utilisé avec efficacité les ressources humaines et financières disponibles, mais elle a aussi relevé des possibilités de simplification.

Des améliorations pourraient être apportées en matière d'évolutions technologiques (notamment en ce qui concerne les outils informatiques), de disponibilité de produits plus prospectifs, de relation avec la communauté scientifique et les praticiens généralistes, et de sensibilisation du grand public. On pourrait améliorer la fourniture de données sur le plan de la comparabilité et des ensembles de données couverts (en particulier sur les questions relatives à l'offre de drogue, afin de renforcer la capacité de l'agence à mieux suivre cet aspect des politiques antidrogue). Il existe des chevauchements avec la communication de données à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime. La polyconsommation et l'appui aux États membres dans l'évaluation de leurs politiques nationales antidrogue constituent des domaines dans lesquels la contribution de l'agence pourrait apporter une valeur ajoutée. La coopération avec les pays tiers et les organisations internationales pourrait encore être renforcée, mais dans le respect de la mission de l'agence. L'évaluation a été peu concluante au sujet de l'éventuel élargissement futur du champ d'action de l'agence à d'autres substances licites et illicites et aux comportements addictifs.