



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.11.2003
COM(2003) 681 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

sur la coordination en matière de drogue dans l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le phénomène de la drogue constitue un des soucis majeurs des citoyens européens, qui a des incidences sur la santé et la sécurité collective et individuelle. L'Union élargie devra faire face à des défis nouveaux et plus complexes et la lutte contre la drogue devra rester une priorité.

Si les Etats Membres restent les principaux responsables de la politique en la matière, il est évident que pour certains aspects les réponses nationales isolées ne suffisent pas et qu'un cadre d'action coordonné au niveau européen et transnational s'impose.

Etant donné la nature complexe et multi-facettes du problème ainsi que le nombre d'acteurs impliqués, une coordination efficace entre toutes les parties concernées est essentielle. Ceci implique un niveau approprié de coordination entre les institutions de l'Union européenne et les Etats Membres, à la fois dans leur sein et entre eux. Il s'agit d'un des nœuds de la politique drogue, parce que la coordination touche le cœur même des compétences et des processus décisionnels nationaux et européens.

2. CADRE GENERAL

Au niveau international, le besoin d'une réponse globale, équilibrée et pluridisciplinaire a été reconnu depuis une quinzaine d'années dans le cadre des Nations Unies¹. Au niveau européen, le programme européen de lutte contre les drogues de 1992 proposait déjà aux Etats Membres de comparer l'efficacité de leurs mécanismes de coordination nationaux. En 2000, l'Union s'est dotée d'un Plan d'action drogue (2000-2004) qui confirme l'appel en faveur d'une évaluation des systèmes de coordination et invite les Etats Membres à renforcer leurs systèmes et pratiques en matière de coordination.

Ce Plan d'Action demande notamment :

i) à la Présidence du Conseil de donner régulièrement, en principe deux fois par an, l'occasion aux coordonnateurs nationaux en matière de drogue et aux responsables de la coordination des politiques en matière de drogue de se réunir dans le cadre du Groupe Horizontal Drogue afin de procéder à un échange de vues sur l'évolution de la situation au niveau national et d'étudier les possibilités d'une coopération accrue².

Depuis l'adoption du Plan d'Action lors du Conseil européen de Feira en juin 2000, des réunions de coordonnateurs nationaux drogue ont été organisées par toutes les Présidences. Ceci a permis des échanges d'expériences et de bonnes pratiques. La Commission estime que ces réunions constituent un élément important pour la coordination au niveau de l'Union.

¹ En particulier en 1987, lors de l'accord international sur le schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues et en juin 1998, lors de la Session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies consacrée à la lutte commune contre le problème mondial de la drogue (UNGASS), où la coordination a été définie comme la pierre angulaire d'une politique articulée et globale sur les drogues.

² Paragraphe 1.1.3 du Plan d'Action Drogue de l'UE (2000-2004)

ii) à la Commission, avec l'aide de l'Observatoire européen des drogues et de toxicomanies (OEDT), d'organiser une étude pour analyser si les dispositions de coordination qui sont en place pourraient être améliorées et, dans ce cas, de quelle manière³.

Une étude réalisée par l'OEDT et achevée en 2002, en étroite collaboration avec la Commission, a abouti à un inventaire détaillé des dispositions et des mécanismes de coordination en place dans les Etats Membres⁴. Cette étude constitue une étape essentielle pour comprendre les mécanismes existants et surtout le contexte politique dans lequel le renforcement de la coordination doit être situé.

iii) au Conseil, compte tenu de la législation et des structures administratives nationales, d'encourager tous les Etats Membres à examiner l'opportunité de créer un mécanisme national de coordination ou, le cas échéant, de le renforcer, et/ou à désigner un coordinateur national en matière de drogue⁵.

Bien qu'il y ait un consensus sur la nécessité d'une coordination, il reste à préciser ce qu'elle implique précisément. La coordination est un concept difficile à cerner, qui devient plus évident lorsqu'elle fait défaut. En effet, les paramètres de coordination changent beaucoup selon que le résultat attendu est un bon flux d'information ou si la coordination est considérée comme une tâche plus ambitieuse, destinée à l'élaboration d'une politique de lutte contre la drogue.

3. OBJECTIFS DE LA COMMUNICATION

La Commission considère que la coordination n'est pas un objectif en soi, mais plutôt un moyen pour rendre la lutte contre la drogue plus efficace. La lutte contre la drogue est un défi pour l'Union européenne dans son ensemble et la présente Communication a comme objectif principal de renforcer la coordination au niveau de l'Union et d'indiquer des pistes de réflexion pour y parvenir.

Pour atteindre ces objectifs, la présente Communication vise à :

1. expliquer pourquoi la coordination est essentielle dans le dossier drogue au niveau de l'Union européenne, en faisant un état des lieux des principaux défis et des enjeux ;
2. passer en revue les modèles de coordination existants, tant au niveau des Etats de l'Union qu'au niveau des institutions européennes ;
3. fournir des pistes de réflexion et formuler des recommandations sur les moyens d'améliorer la coordination et explorer de quelle façon une coordination accrue au niveau de la nouvelle Union élargie, peut être envisagée.

Dans ce contexte, il est possible d'identifier trois niveaux complémentaires de coordination :

³ Paragraphe 1.1.7 du Plan d'Action Drogue de l'UE (2000-2004)

⁴ Cette étude a suscité l'intérêt de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), qui, dans son rapport 2001, «note avec satisfaction que la Commission européenne, en collaboration avec l'OEDT, a commencé à examiner, en vue de les renforcer, les mécanismes de coordination antidrogue ».

⁵ Paragraphe 1.2.2 du Plan d'Action Drogue de l'UE (2000-2004)

i) la coordination à l'intérieur des Etats Membres. Même s'il est clair que la coordination au niveau national est une condition préalable pour la coordination au niveau de l'Union, il appartient aux Etats Membres, sur base de leurs propres structures juridiques et administratives, de décider de la forme de coordination appropriée ;

ii) la coordination à l'intérieur des institutions européennes et entre elles ;

iii) la coordination de l'Union, c.à.d. entre les Etats Membres réunis au sein du Conseil, la Commission et le Parlement européen, en s'appuyant sur l'OEDT et Europol. Cette tâche comprend deux volets : la coordination interne de l'Union et la coordination de l'Union vis-à-vis de l'extérieur, des instances internationales et des pays tiers.

Compte tenu du principe de subsidiarité, la présente Communication se focalisera sur la coordination au niveau de l'Union et de ses institutions, sans pour autant oublier que celle-ci s'appuie sur la coordination nationale.

4. POURQUOI LA COORDINATION EST ESSENTIELLE DANS LE DOMAINE DE LA DROGUE : LES PRINCIPAUX DEFIS ET ENJEUX

4.1. Une réponse aux attentes des citoyens

Jusqu'à présent, la réponse de l'Union européenne n'a pas été à la hauteur de l'attente de ses citoyens en matière de santé publique et de sécurité. L'acquis communautaire en matière de drogue est faible, bien qu'il existe un nombre important de documents non contraignants. Le projet pour la future Constitution, tel que présenté par la Convention sur l'avenir de l'Europe, n'accorde pas une compétence spécifique à l'Union dans ce domaine. Or, dans un Eurobaromètre publié en avril 2002⁶, 71% des Européens souhaitaient que les décisions dans le domaine de la drogue soient prises au niveau de l'Union.

D'autre part, l'élargissement de l'Union ne simplifiera pas la résolution des difficultés qui n'ont pas pu être surmontées dans l'Union à 15. La Commission estime par conséquent que le moment est venu pour l'Union d'aller de l'avant, en répondant mieux aux préoccupations et aux attentes des citoyens.

4.2. Une réponse continue et cohérente

Le dossier drogue reste un domaine sensible et hautement politique. Le débat est souvent polarisé entre une approche plus répressive, focalisée sur la lutte contre le trafic, et une approche plus tolérante, focalisée plutôt sur la prévention et la réduction des dommages pour la santé liés à l'usage de stupéfiants. Cette dichotomie se manifeste à l'intérieur de chaque Etat Membre, mais aussi entre eux.

Nous assistons parfois aussi à une attitude changeante et à une chute de visibilité du dossier drogue. Cela implique que le dossier drogue traverse des vagues médiatiques sans pour autant se voir assurer une visibilité et un engagement politiques constants. Il est néanmoins clair que le phénomène de la drogue ne peut pas être abordé avec une politique à court terme, mais qu'il exige un ensemble cohérent d'actions soutenu dans le temps. La continuité et la cohérence sont donc des éléments essentiels dans la politique drogue. Pour leur réalisation, un

⁶ Eurobaromètre (L'opinion publique dans l'Union européenne) – Rapport n° 56 paru en avril 2002.

niveau élevé de coordination est nécessaire, afin d'assurer le partenariat durable parmi les instances concernées.

En outre, l'Union s'est dotée d'un Plan d'Action Drogue (2000-2004) qui se fonde sur l'approche globale multidisciplinaire et équilibrée. Il est clair que cette approche nécessite un niveau élevé de coordination entre les acteurs concernés. Les différentes administrations ont des approches différentes et des priorités différentes et sont soucieuses de leurs prérogatives. L'équilibre et la cohérence parmi les actions mises en œuvre ne peuvent être assurés que par le biais d'une coordination efficace.

4.3. L'élargissement

La perspective de l'élargissement entraîne de nouveaux défis dans le domaine de la drogue. Des inquiétudes existent concernant les risques d'une augmentation du trafic de drogues, tout particulièrement en transit par les pays d'Europe centrale et orientale. Les saisies majeures de drogues, en particulier d'héroïne, réalisées le long de la route des Balkans et en Europe centrale confirment le rôle permanent de cette région pour le transport et le stockage de stupéfiants. Par conséquent, une coordination accrue entre les services en charge de l'application de la loi à l'intérieur de ces pays, ainsi qu'avec leurs homologues des autres pays est essentielle. Si l'aspect répressif est évident, il ne faut pas oublier que dans la plupart des nouveaux Etats Membres, l'expérimentation et l'usage récréatif de drogues sont en hausse. Selon les données fournies par l'OEDT, les prévalences d'abus de drogues se rapprochent de plus en plus de celles observées dans les 15 Etats Membres.

Le Programme PHARE a été utilisé pour développer les capacités institutionnelles, soutenir la coopération entre les services en charge de l'application de la loi et les ONG actives dans les pays bénéficiaires de ce Programme, ainsi que pour permettre à l'OEDT de fournir une assistance technique à ces pays. En outre, PHARE a financé le développement des programmes nationaux drogues, ainsi que la création d'instances de coordination. La coordination des initiatives drogue dans ces pays est cruciale et devrait être assurée dans les trois pays candidats (Roumanie, Bulgarie, Turquie), qui se trouvent sur une des routes qui amène la drogue en Europe (route de l'héroïne).

4.4. Nouvelles tendances de consommation

Les modes de consommation de drogue ont beaucoup changé au fil des ces dernières années et continueront à évoluer dans l'Union élargie. Les statistiques montrent que les standards de consommation des drogues synthétiques sont en pleine évolution : la popularité croissante de drogues de synthèse parmi les jeunes bien intégrés dans la société, dans des contextes de loisirs, est un phénomène social en expansion.

De plus en plus souvent, en outre, nous assistons au phénomène de la polyconsommation des drogues : les toxicomanes combinent différents types de drogues, y compris l'alcool et les médicaments.

Cette diversification de la consommation demande sans aucun doute une meilleure coordination des acteurs de terrain, mais aussi une coordination accrue de toute politique de prévention, de réduction des risques et de contrôle. Dans ce contexte, la Commission envisage de créer un réseau d'autorités nationales compétentes en matière de santé publique, afin de développer des stratégies de prévention d'abus de drogues licites et illicites, ainsi que d'assurer la coordination et la mise en place de structures consultatives adéquates au sein de l'Union.

4.5. Le besoin d'un rapprochement des législations

Le rapprochement des législations en matière de drogue au niveau de l'Union est nécessaire là où les réponses nationales isolées et différentes ne sont pas suffisantes et là où une action efficace ne peut être menée que dans un cadre commun d'action. Un exemple significatif est le rapprochement des législations en matière de trafic de drogues qui implique souvent plusieurs Etats Membres. Dans ce domaine, une intervention de l'Union européenne est de nature à apporter une valeur ajoutée réelle aux politiques nationales.

La Commission, en mai 2001, a formulé un projet de décision-cadre en vue d'établir des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue⁷. Malheureusement ce texte est toujours bloqué au Conseil, faute d'accord entre les Etats Membres. Le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2003, néanmoins, a demandé l'adoption de ce texte, si possible, avant la fin de 2003.

Là aussi on constate que les Etats Membres ont des attentes diverses sur le rôle que l'Union devrait jouer. Certains veulent que l'Union définisse le niveau des sanctions pour le petit trafic, tandis que d'autres préfèrent que l'Union concentre son action sur la criminalité transfrontalière. Ce manque d'objectifs communs, même dans un domaine comme la lutte contre le trafic, qui aurait dû rassembler les efforts en vue d'un combat commun, s'explique, certes, par les différentes traditions et sensibilités nationales, mais également par le manque de coordination et de vision au niveau de l'Union.

4.6. La relation coûts-efficacité

L'un des points clé de toute politique est la relation coûts-efficacité. Néanmoins, il est très difficile de faire l'état des dépenses en matière de drogue. En effet, il n'existe aucune définition précise de ce qu'elles couvrent et il y a de nombreuses dépenses à différents niveaux qui ont un lien avec la drogue, comme les dépenses en matière de prévention, de réhabilitation et de santé, dont le niveau aussi bien que l'impact sont très difficile à évaluer⁸.

Les dépenses dans le domaine de la drogue sont, en termes absolus, énormes, mais, faute d'une méthodologie commune il est difficile de les quantifier et d'évaluer leur impact. Le renforcement de la coordination à l'intérieur des Etats Membres d'abord et au niveau européen ensuite pourrait aider à parvenir à une estimation des dépenses publiques liées à la drogue, pour mesurer l'impact des initiatives entreprises, ainsi que pour fournir aux citoyens un état de la situation.

4.7. L'évaluation des politiques et des pratiques

Si une recherche de qualité et d'efficacité par l'évaluation de projets et de programmes est devenue une pratique de plus en plus courante dans l'Union, l'évaluation de politiques et de leur mise en œuvre est encore un domaine assez récent. En général, une culture d'évaluation, utilisant des standards de qualité, devrait servir de base aux décideurs politiques lors de l'adoption de nouvelles stratégies ou programmes.

⁷ COM(2001) 259 final du 23.5.2001.

⁸ Le point 1.4.1 du Plan d'Action Drogue (2000-2004) invite le Conseil et la Commission à examiner, à la lumière des efforts déployés actuellement dans ce sens par l'OEDT et le Groupe Pompidou, une approche visant à créer une liste de toutes les dépenses publiques en matière de drogue. L'OEDT mène à l'heure actuelle une étude dans ce domaine.

La culture de l'évaluation des politiques trouve son complément dans l'évaluation des pratiques. Un exemple concret de cette dernière est l'évaluation mutuelle des services chargés de l'application de la loi dans le domaine de la drogue⁹. L'objectif de cet exercice était d'évaluer la coopération et la coordination entre les différents services des Etats Membres, leur pratiques opérationnelles, ainsi que le niveau de coopération internationale.

Un autre exemple est la Recommandation du Conseil relative à la prévention et à la réduction des dommages pour la santé liés à la toxicomanie, adoptée le 18 juin 2003¹⁰, qui met l'accent sur la nécessité d'élaborer une évaluation pertinente, tant *ex ante* qu'*ex post* de tout programme en la matière, destinée à accroître l'efficacité et l'efficience de la prévention de la toxicomanie et de la réduction des risques sanitaires liés à la toxicomanie.

L'Union dans son ensemble a, depuis l'adoption du Plan d'Action Drogue (2000-2004), accordé une attention accrue à l'évaluation. Comme souligné dans l'évaluation à mi-parcours de ce Plan d'action¹¹, le développement de l'évaluation des politiques dans le domaine de la drogue est un aspect fondamental tant au niveau national qu'au niveau européen. Dans ce contexte, la Commission, en étroite collaboration avec les Etats Membres, l'OEDT et Europol, poursuit ses efforts en vue de l'évaluation finale du Plan d'Action. L'OEDT continuera aussi ses recherches dans le domaine de la mise en œuvre des mécanismes de coordination dans les Etats Membres, dans les nouveaux Etats Membres de l'Union, ainsi que dans les pays candidats, et en informera la Commission.

Il est à noter néanmoins que le Plan d'Action Drogue actuel ne contient pas d'objectifs quantifiables qui pourraient servir de base pour son évaluation. Ce manque d'indicateurs d'impact rend difficile l'évaluation du Plan. Pour qu'une véritable évaluation des Stratégies et des Plans d'Action Drogue au niveau de l'Union puisse avoir lieu, la définition de certains indicateurs clefs est nécessaire afin d'assurer la comparabilité de l'information. Il est clair également qu'un haut niveau de coordination à l'intérieur des toutes les instances concernées, ainsi qu'entre elles est nécessaire. En outre, l'évaluation ne peut se faire qu'en fonction du résultat attendu, mais il est difficile d'établir un lien de causalité direct entre les actions menées, leurs résultats et l'impact obtenu. Cette question devra sans doute être abordée dans le cadre de l'évaluation finale du Plan d'Action.

4.8. Le rôle de l'Union vis-à-vis de l'extérieur : mainstreaming de la politique drogue et gestion des fonds

L'intensification de l'interdépendance économique globale a accentué la nécessité d'une meilleure cohérence entre, d'une part, les décisions et les mesures prises dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le trafic illicite de drogues, avec, d'autre part, les mesures de lutte contre la pauvreté et le développement durable des régions qui produisent la drogue. La lutte contre le terrorisme, en outre, a démontré qu'une division stricte entre les politiques internes et externes n'est pas assez efficace. La combinaison des efforts entre les institutions de l'Union et les Etats Membres et entre les politiques internes et externes demeure essentielle

⁹ Cette évaluation avait été demandée dans l'Action commune du 5 décembre 1997 instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée. JO L 344 du 15.12.1997, page 7.

¹⁰ JO L 165 du 3.7.2003, p. 31 - 33

¹¹ COM (2002) 599 du 4.11.2002.

pour une action efficace de l'Union sur le plan international¹². Cette complémentarité des politiques et des actions appelle à la coordination des acteurs impliqués.

Parallèlement aux activités consacrées au développement, la drogue devrait être régulièrement abordée dans le cadre du dialogue politique avec les pays tiers. A cet égard la coordination des donateurs européens et internationaux est très importante. Pour sa part, l'Union s'est dotée d'un nombre de Plans d'Action en matière de drogue avec certains pays et régions du monde (Amérique Latine et Caraïbes, Asie Centrale, Balkans). Ces Plans constituent une étape politique utile pour la définition d'un cadre de coopération avec ces pays, mais trop souvent ils ne sont pas accompagnés d'une volonté claire et des moyens concrets pour atteindre les objectifs annoncés. Le risque est alors de créer une attente importante dans ces pays, sans pour autant accorder les moyens pour la réaliser.

La politique drogue de l'Union se concrétise aussi à travers l'aide au pays tiers. La Commission a, depuis quelques années, profondément réformé son système d'aide extérieure. Pour tous les pays bénéficiaires d'une aide communautaire, un 'Country Strategy Paper' et un document de programmation sont rédigés, dans le but de lier plus étroitement l'assistance financière aux priorités des pays partenaires et de l'Union, sur base d'une analyse de la situation économique, politique et sociale des pays partenaires. Ces documents sont discutés avec les Etats Membres et les pays bénéficiaires et, ensuite, approuvés par la Commission. Ces documents représentent donc une occasion importante de coordination de l'aide au niveau de l'Union : chaque instance a l'opportunité de soulever l'importance de la problématique drogue pour qu'elle soit retenue dans les priorités pour le pays.

Les Etats Membres, de leur côté, fournissent aussi une assistance financière importante aux pays tiers. Bien que la Commission et les Etats membres soient tenus de s'informer mutuellement de tous les projets menés dans les pays tiers, l'échange d'informations et, par conséquent, la coordination des efforts déployés, restent faibles. Pour surmonter cette lacune, la Commission a créé, à la demande du Groupe Horizontal Drogue, une base de données relative aux projets financés tant dans les pays candidats que dans les pays tiers, mais les Etats Membres n'alimentent pas suffisamment cet outil d'information.

Dans le domaine de la coopération internationale, la coordination est indispensable pour faire en sorte que l'Union et ses Etats Membres parlent d'une seule voix et que la cohérence de leur action soit assurée. Davantage de coordination systématique est importante aussi dans la perspective des grandes manifestations internationales, telles que l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des Stupéfiants, ainsi que les réunions du groupe de Dublin.

La Commission considère qu'un renforcement de l'identité européenne dans l'action extérieure passe par une meilleure coordination des politiques nationales pour arriver à une véritable coordination européenne. Une coordination renforcée au niveau de l'Union dans le domaine des relations extérieures est urgente pour faire en sorte que l'Union soit plus visible et présente sur la scène internationale.

¹² D'ailleurs, l'article 177 du Traité souligne que la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats Membres.

5. LES PRINCIPAUX MODELES DE COORDINATION EXISTANTS

5.1. Au niveau des Etats

Tant les 15 Etats Membres que les nouveaux 10 Etats Membres de l'Union européenne reconnaissent formellement que la coordination est un élément essentiel de la politique en matière de drogues. Ils ont commencé à coordonner leurs propres politiques nationales, en adoptant des stratégies et/ou des plans d'action avec des objectifs spécifiques, en créant des unités de coordination centrale et/ou en nommant des coordonnateurs nationaux.

L'interprétation du concept de coordination, les modalités de mise en œuvre de la coordination diffèrent néanmoins sensiblement. L'étude menée par l'OEDT en collaboration avec la Commission, sur les mécanismes de coordination en matière de drogue dans les Etats Membres et en Norvège¹³ a permis de constater la panoplie d'approches existantes.

Dans l'annexe I de cette Communication, un tableau récapitulatif des mécanismes existants dans les Etats Membres, ainsi qu'un aperçu de la situation dans les nouveaux Etats Membres sont repris¹⁴.

5.2. Au sein de la Commission et avec l'OEDT et Europol

Des nombreuses Directions générales et instances traitent la question de drogue. Pour que la Commission puisse parler d'une seule voix lors des réunions consacrées à la drogue, tant au Conseil et au Parlement européen que lors des fora internationaux, une unité de coordination drogue existe et est située au sein de la Direction Générale Justice et Affaires Intérieures. Cette Unité de Coordination préside le Groupe Interservices Drogues (GID), créé en 1989, pour que toutes les Directions Générales concernées coordonnent leurs actions. En 2002, la Commission a également créé un point de coordination pour les activités externes en matière de drogue.

Certes, la coordination interne de la Commission pourrait être améliorée, surtout par un renforcement du rôle du GID. Ce Groupe devrait se réunir plus régulièrement pour mieux coordonner la position de la Commission dans la perspective des manifestations internationales, mais aussi être un vecteur permettant d'échanger des informations sur les priorités et les programmes des différents services, dans le but de renforcer la capacité d'animation de la Commission, tant sur les questions internes que dans le domaine des relations extérieures.

Quant à la coopération avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), la Commission est représentée au sein de son Conseil d'administration; elle participe également aux travaux de son Bureau et de son Comité budgétaire, qui sont les instances qui assistent le Conseil d'administration. La Commission est membre, par l'intermédiaire de son point focal, du Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (Reitox).

La Commission envisage de renforcer aussi la coordination avec l'OEDT et Europol, via la participation occasionnelle de ces deux instances aux réunions du GID. En outre,

¹³ La Norvège est membre de l'OEDT, pour cette raison elle a été incluse dans l'étude.

¹⁴ L'étude menée par l'OEDT et la Commission européenne : «Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union », ainsi que les tableaux récapitulatifs et leur mise à jour sont disponibles sur le site web de l'OEDT : http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml.

l'établissement de deux points de contact à la Commission et à l'OEDT pour un échange constant d'information sur les activités respectives, ainsi que sur les développements au niveau national et européen est à l'étude.

Il est clair que pour atteindre ces objectifs, l'engagement des instances, à tous les niveaux, est essentiel.

5.3. Au niveau de l'Union

La coordination entre les Etats Membres, ainsi qu'avec la Commission en matière de drogue est assurée par le Groupe Horizontal Drogues (GHD), établi par le COREPER en février 1997. Le mandat de ce groupe de travail à haut niveau est d'initier, de contrôler et de coordonner toutes les activités en la matière et d'en faire rapport directement au COREPER. L'OEDT et Europol participent également aux travaux du GHD. Ce Groupe couvre une panoplie d'activités, tout en s'appuyant sur d'autres groupes de travail pour des questions ponctuelles.

Depuis 1999, avec l'intégration du groupe de travail du Conseil de politique étrangère et de sécurité commune sur les drogues (CODRO), le mandat du GHD inclut la coordination des activités internationales de l'Union dans le domaine de la drogue, y compris dans les relations avec les organisations internationales. Le rôle de coordination du GHD couvre donc également les initiatives de politique extérieure. Même si cette fusion avait pour objectif le renforcement du rôle de coordination du GHD, la capacité d'initiation de ce Groupe dans le domaine des relations externes reste discontinuée, faute parfois d'une agenda trop chargé. Il serait d'ailleurs souhaitable que davantage de priorité soit accordée, au sein du GHD, à la préparation des réunions internationales et des rencontres bilatérales, pour que l'Union ait un poids politique approprié. Par exemple, la Commission des Stupéfiants a lieu tous les ans au printemps. Pour assurer une coordination efficace de la position de l'Union, il serait utile de prévoir, dans les quatre réunions du GHD qui précèdent les réunions de la Commission des Stupéfiants, une discussion pour la préparation de ce forum.

En 2001, lors d'une réorganisation majeure des groupes de travail du Conseil, le GHD a intégré aussi une partie des compétences du Groupe de travail Trafic de Drogue, qui examinait les aspects opérationnels de la lutte contre le trafic de stupéfiants et qui a été supprimé. Néanmoins, les aspects opérationnels de la lutte contre le trafic de drogues sont encore éparpillés entre le Groupe Coopération policière, le Groupe Coopération Douanière, le Groupe Multidisciplinaire sur le Crime Organisé et le Groupe Horizontal Drogue. Pour l'instant, une répartition claire des compétences n'a pas vraiment eu lieu et souvent la coordination des travaux parmi ces groupes de travail dépend de la volonté des Présidences.

Le GHD peut tirer parti aussi de l'expérience des groupes de travail spécifiques du Conseil qui traitent des aspects particuliers du phénomène, tels que :

- le Groupe Santé qui examine les questions liées au programme d'action communautaire sur la prévention de la dépendance et, plus récemment, qui se penche sur la dimension drogue du Programme cadre 'Santé Publique' récemment adopté¹⁵,
- le Groupe Droit Pénal Matériel pour les questions de rapprochement des législations en matière de trafic de drogue,

¹⁵ JO L 271 du 9.10.2002.

- le Groupe Affaires Economiques qui examine des questions liées au contrôle des précurseurs chimiques,

- ainsi que les groupes géographiques, tels que le Groupe Amérique Latine, le Groupe Asie, etc.

La création du GHD a sensiblement amélioré la coordination entre les Etats Membres et la Commission, même s'il reste encore beaucoup de travail à accomplir. Ainsi, il est parfois difficile pour les participants d'avoir une vision d'ensemble des différents enjeux qui sont discutés. A cet égard, il serait important qu'une coordination préalable dans chaque Etat Membre ait lieu avant les réunions de ce Groupe.

5.4. La société civile

Jusqu'à présent, la société civile n'a pas été systématiquement associée à la définition de la politique drogue dans l'Union. S'il est vrai que plusieurs Etats Membres associent régulièrement les acteurs de terrain et les ONG dans la définition de leur politique, et que la Commission, pour sa part, tire parti de l'expérience effectuée par les acteurs de terrain, grâce aux contacts et aux projets qu'elle soutient, cette consultation au niveau de l'Union n'est pas régulière.

En février 2000, néanmoins, une conférence conjointe du Parlement, du Conseil et de la Commission, associant la société civile, a eu lieu dans le cadre de la préparation du Plan d'Action Drogue (2000-2004). Cette conférence a permis un débat très utile et constructif et un grand nombre d'idées formulées à cette occasion a été retenu dans ce Plan d'Action.

En outre, en mai 2004, la Présidence irlandaise organisera, avec les autorités publiques et la société civile, une conférence en vue de l'établissement d'une nouvelle Stratégie Drogue à partir de 2005. Par ailleurs, la Commission envisage d'inclure le dialogue avec la société civile dans son projet de programme de travail pour l'année 2004.

6. ELEMENTS ESSENTIELS POUR UNE COORDINATION EFFICACE

Dans ce chapitre la Commission souligne l'importance des éléments cruciaux pour une coordination efficace.

a) Une culture administrative

Une coordination efficace est fonction d'une culture administrative. Dans certains pays, la coordination est facilement assurée par les contacts informels fréquents et une approche coopérative des fonctionnaires compétents. Une bonne coordination peut donc être assurée, même s'il n'y a pas une structure formellement en charge de cette tâche : ce type de coordination informelle se met en place surtout dans les petits pays. Ce principe s'applique également pour la coordination entre le niveau national et local.

Sans information fiable sur les différents secteurs d'activités à coordonner, la coordination devient impuissante. Il est donc important d'assurer la confiance réciproque parmi les instances impliquées, même si les approches et les priorités diffèrent.

Il est clair que la coordination se base sur la volonté des personnes à coopérer. La culture administrative de la coopération est le résultat d'un long processus qui dépend aussi de la culture du pays. Il est néanmoins vrai que l'attitude des personnes peut être influencée dans

une certaine mesure par les structures mises en place et par l'impulsion donnée par la hiérarchie.

b) Un cadre d'action

Le développement d'un cadre commun d'action au niveau de l'Union implique l'établissement d'objectifs clairs et la prévision d'indicateurs pour veiller à leur mise en œuvre. Une définition claire de la mission de chaque instance, ainsi qu'une répartition précise des compétences parmi les entités responsables sont essentielles pour une bonne coordination. La définition claire des objectifs, des tâches des entités et des personnes impliquées, constitue une condition préalable pour la réussite de toute politique coordonnée, évitant ainsi les doubles emplois et les conflits de compétence.

Un plan d'action complet tant au niveau national qu'europpéen peut contribuer efficacement à identifier les responsabilités et à assurer la clarté des rôles et des compétences. Il est également très utile pour assurer une approche globale, parce qu'il représente l'occasion de définir les priorités, de vérifier leur mise en œuvre et d'identifier les ressources nécessaires. Il est l'un des outils principaux pour assurer une coordination efficace.

c) La nécessité d'établir des priorités spécifiques

S'il est important d'avoir un plan d'action qui couvre la gamme complète des activités dans le domaine de la drogue, il est aussi crucial d'y établir des priorités spécifiques, à court et moyen terme, afin de se concentrer sur les activités clés, ainsi que sur les indicateurs de résultats pour pouvoir mener une évaluation. L'approbation récente par le Conseil de deux 'implementation papers', un concernant les drogues de synthèse¹⁶, et l'autre concernant la réduction de la demande et de l'offre¹⁷ constitue une première identification des priorités.

Seul un niveau élevé de concertation politique par le biais de structures et de pratiques de coordination permanentes permettrait d'établir des priorités spécifiques et de proposer une sorte de hiérarchie parmi les activités.

A cette fin, il serait envisageable d'avoir une Stratégie globale de l'Union en matière de drogue avec les principes généraux, couvrant une période relativement longue (par exemple huit ans), accompagnée par des plans d'action d'une durée plus courte (par exemple quatre ans) ciblés sur des priorités à court et moyen terme.

d) Un coordonnateur/une structure de coordination

Afin de fournir une réponse efficace, la lutte contre la drogue devrait en tous cas rester une priorité de tous les gouvernements.

La présence d'un coordinateur national et/ou d'une unité de coordination n'est pas suffisante en soi pour assurer une coordination efficace. Néanmoins, l'existence d'une structure de coordination peut contribuer à assurer i) une réponse coordonnée à un phénomène aussi complexe et fragmenté que la drogue ii) une visibilité constante du problème, en affichant la motivation gouvernementale dans le domaine, iii) une approche à long terme, en garantissant le maintien des grands objectifs et la continuité des activités, iv) la cohérence de l'approche politique établie et de sa mise en œuvre.

¹⁶ CORDROGUE 81, Rév.2 du 26 novembre 2002.

¹⁷ CORDROGUE 40 CATS 25 SAN 85, Rév. 2 du 27 mai 2003.

Pour être efficace la structure de coordination devrait i) être formellement reconnue par tous les acteurs impliqués, ii) avoir une mission et des objectifs clairement établis et iii) avoir les moyens concrets (ressources humaines et financières) pour réaliser ces objectifs. La Commission considère en outre qu'une telle structure devrait être impliquée directement dans la mise en œuvre des politiques, et donc être dotée de moyens financiers spécifiques. Cette structure devrait aussi être l'ultime responsable de l'évaluation des stratégies.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il convient que les stratégies globales visant à relever les défis sociaux, sanitaires, économiques et de sécurité posés par la drogue soient coordonnées au niveau de l'Union et conjuguées à des programmes et actions concrètes.

L'approche globale et équilibrée approuvée par les chefs d'Etats et de Gouvernements ne peut être atteinte sans une coordination efficace de tous les acteurs impliqués. La coordination est par conséquent un instrument incontournable pour répondre à la complexité du phénomène de drogues et de ses conséquences. Dans ce contexte, la Commission s'engage à renforcer sa coordination interne en matière de drogue, en s'appuyant notamment sur le Groupe Interservices Drogue.

La Commission européenne

- (1) estime que, en tenant compte de la législation nationale et des traditions ainsi que des structures administratives, la coordination en matière de drogue devrait être renforcée, à la fois au niveau national et européen.
- (2) considère que, pour être efficace, la coordination doit inclure tous les aspects de la politique en matière de drogue, y compris les aspects sociaux et sanitaires, les mesures répressives et la coopération internationale, ainsi que la politique de la jeunesse.
- (3) considère qu'une coopération étroite entre les différentes autorités en charge de l'application de la loi, ainsi que la coordination entre celles-ci et les services sociaux et sanitaires, au niveau local, national et européen est nécessaire pour répondre efficacement au phénomène de la drogue et, notamment, des drogues synthétiques.
- (4) regrette que la proposition de décision-cadre en matière de trafic de drogue présentée par la Commission en mai 2001 soit encore bloquée au Conseil et invite les Etats Membres à trouver un accord politique sur ce dossier avant la fin de 2003.
- (5) dans le cadre du processus d'apprentissage mutuel, invite les autorités nationales et européennes à développer de manière systématique l'évaluation des stratégies et des activités dans le domaine de la drogue, au niveau national et européen et à assurer un suivi constant sur la base, entre autres, d'indicateurs convenus et définis en commun.
- (6) tient à souligner l'importance des recommandations adressées aux Etats Membres dans le Rapport final du Conseil sur la deuxième série d'évaluations concernant les services répressifs et leur rôle dans la lutte contre le trafic de drogue¹⁸. En particulier, la Commission souligne l'importance d'assurer une suite aux recommandations concernant i) l'organisation des différents services nationaux de lutte contre le trafic

¹⁸ CRIMORG 68 du 29 septembre 2003.

de drogue, ii) le renforcement de la coopération entre les cellules nationales de renseignement financier, iii) la création d'équipes communes d'enquête, ainsi que iv) l'échange d'informations et de renseignements avec Europol.

- (7) tient à souligner l'importance de la Recommandation du Conseil relative à la prévention et à la réduction des dommages pour la santé liés à la toxicomanie¹⁹. En particulier, dans le contexte de la présente Communication, la Commission souligne l'importance de promouvoir i) l'établissement de réseaux et la coopération entre les instances impliquées dans le travail de proximité, afin d'assurer la continuité des services et de faciliter l'accès aux utilisateurs et ii) l'intégration appropriée des services de santé, y compris de santé mentale, et des services sociaux, ainsi que des stratégies spécialisées dans la réduction des risques.
- (8) estime que l'échange d'information d'abord et la coordination ensuite sont les fondements d'une politique extérieure européenne efficace, visible et cohérente. A cette fin, elle invite le Conseil à assurer que les aspects externes reçoivent une attention suffisante, lors des réunions du Groupe Horizontal Drogue.
- (9) estime que le Conseil devrait assurer un lien entre l'adoption de tout nouveau plan d'action de l'Union pour les différentes régions du monde, et l'allocation des ressources pour leur mise en œuvre.
- (10) encourage le Conseil à renforcer la coordination de la position de l'Union lors des réunions internationales, notamment lors de l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des Stupéfiants.
- (11) invite les Etats Membres à alimenter systématiquement la base de données, créée par la Commission à la demande du Groupe Horizontal Drogue, relative aux projets financés tant dans les pays candidats que dans les pays tiers²⁰
- (12) encourage les Etats Membres, compte tenu de leur législation et des structures administratives nationales, à examiner l'opportunité de créer un mécanisme national de coordination ou, le cas échéant, de le renforcer, et/ou de désigner un coordinateur national en matière de drogue²¹.
- (13) encourage les Etats Membres, dans le respect du principe de subsidiarité, à considérer l'adoption d'une Stratégie et/ou d'un Plan d'Action national global de lutte contre la drogue.
- (14) encourage les Etats Membres à assurer la pleine concordance entre les plans nationaux et les plans d'action de l'Union, pour assurer que l'approche globale, équilibrée et multidisciplinaire adoptée par l'Union soit réalisée et que les priorités et les objectifs communs de l'Union soient transposés.
- (15) souligne l'importance du Groupe Horizontal Drogue en tant qu'instance prioritaire de coordination des travaux de l'Union, et l'utilité des réunions semestrielles à haut niveau des responsables de la coordination en matière de drogue.

¹⁹ JO L 165 du 3.7.2003 p. 31-33.

²⁰ Conformément au paragraphe 5.2.4 du Plan d'Action Drogue de l'UE (2000-2004)

²¹ cf. Point 1.2.2 du Plan d'Action Drogue de l'UE (2000-2004)

- (16) encourage le Conseil, dans le contexte des travaux du Groupe Horizontal Drogue, à renforcer la coordination des travaux des services opérationnels, par une répartition claire des compétences en matière de drogue entre le Groupe Coopération policière, le Groupe Coopération douanière et le Groupe Multidisciplinaire sur le Crime organisé.

ANNEXE I²²

L'étude menée par l'OEDT en collaboration avec la Commission, sur les mécanismes de coordination en matière de drogue dans les Etats Membres et en Norvège²³ a permis d'organiser la diversité d'approches à partir de quatre critères principaux : 1) les formes institutionnelles de coordination ; 2) l'autorité en charge ; 3) le champ d'exercice de la coordination ; 4) l'existence ou non d'un coordinateur national²⁴.

8. LES 15 ETATS MEMBRES DE L'UNION

Table synoptique (au 31/12/2002)

	Comités Interministériels	Agences spécifiques pour la coordination/Unités de coordination	Ministère de rattachement	Champ d'exercice de la coordination	Coordinateur Nationale
Belgique	Conférence Interministérielle	Cellule drogue santé (aspects santé). (Une cellule de coordination générale est prévue dans la Note politique du Gouvernement fédéral relative à la problématique de la drogue - 19 janvier 2001)	Ministère Fédérale de la Santé Publique (cellule drogue santé publique)	Spécifique (santé)	Coordinateur Santé (coordinateur général prévu dans la Note politique du Gouvernement)
Danemark	n.a.	Unité de coordination drogue au Ministère de l'intérieur et de la santé	Ministère de l'intérieur et de la santé	Globale	n.a.
Allemagne	Groupe Interministériel sur les drogues	Bureau du Commissaire Fédéral sur les drogues	Ministère Fédérale de la Santé	Global	Commissaire Fédéral sur les drogues + Coordinateurs drogues dans les Länders
Grèce	Comité de coordination interministérielle	OKANA (Organisation de lutte contre les drogues)	Ministère de la Santé	Spécifique (élargissement des compétences prévu)	Président d'OKANA
Espagne	Groupe Interministériel sur les drogues	Délégation du gouvernement pour le plan national sur les drogues	Ministère de l'Intérieur	Global	Délégué du gouvernement pour le plan national sur les drogues
France	Comité Interministériel sur les drogues	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	Premier Ministre ('mise à disposition' du ministère du travail et des affaires sociales)	Global	Président de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
Irlande	Comité du Cabinet sur l'exclusion sociale	Unité de coordination drogue au Ministère de la communauté, 'Gaeltacht' et affaires rurales	Ministère de la communauté, 'Gaeltacht' et affaires rurales	Global	Ministère d'Etat avec responsabilité pour la stratégie antidrogue
Italie	Comité Interministériel sur les drogues	Département pour la coordination des politiques antidrogue	Premier Ministre	Global	Commissaire extraordinaire pour la coordination des politiques antidrogue

²² Les données contenues dans les deux tableaux de cette Annexe ont été fournies par l'OEDT.

²³ La Norvège est membre de l'OEDT, pour cette raison elle a été incluse dans l'étude.

²⁴ L'étude menée par l'OEDT et la Commission européenne : «Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union », ainsi que les tableaux récapitulatifs et leur mise à jour sont disponibles sur le site web de l'OEDT : http://www.emcdda.eu.int/policy_law/index.shtml

Luxembourg	Comité Interministériel sur les drogues	Unité de coordination drogue au Ministère de la santé	Ministère de la santé	Spécifique	Coordinateur drogue
Pays-bas	Groupe de travail sur la politique des drogues	Département santé mentale et politique sur les toxicomanies	Ministère de la santé, welfare et sport	Global	n.a.
Autriche	Coordination Fédéral sur les drogues	Coordination Fédéral sur les drogues	Ministère de la sécurité sociale et générations (responsabilité principale) + Ministères de l'Intérieur et de la Justice	Global	Coordinateurs Federal sur les drogues + les coordinateurs provinciaux drogues/toxicomanie
Portugal	Comité de coordination sur la stratégie nationale	Institut sur la drogue et la toxicomanie (IDT)	Ministère de la santé	Global	Président de l'Institut sur la drogue et la toxicomanie
Finlande	Comité national sur la politique des drogues	Unité pour les aspects drogue	Ministère de la santé et des affaires sociales	Global	n.a.
Suède	Groupe de travail sur les drogues	Unité de coordination centrale	Ministère de la santé et des affaires sociales	Global	Coordinateur drogue
Royaume Uni	Comité ministériel sur les drogues	Directorat sur la stratégies des drogues	Ministère de l'intérieur	Global	n.a.
Norvège	Bureau nationale sur les drogues	Unité pour les aspects drogue	Ministère de la santé et des affaires sociales	Global	n.a.

9. LES NOUVEAUX ETATS MEMBRES

Une première analyse des stratégies et des mécanismes de coordination dans le domaine des drogues dans les 10 nouveaux pays²⁵, montre qu'il existe un consensus sur la nécessité de développer la coordination afin de mettre en œuvre des politiques plus efficaces. Tout comme dans les Etats Membres actuels, la coordination dans les nouveaux pays semble se fonder sur un modèle à deux niveaux, comprenant un comité interministériel et une unité technique.

²⁵ cf. Rapport annuel OEDT 2004.

Table synoptique (au 28/02/2003)

	Comités Interministériels	Agences spécifiques pour la coordination/Unités de coordination
Chypre	n.a.	n.a.
Estonie	Comité ministériel sur la politique des drogues	Département de santé publique, Ministère des affaires sociales
Hongrie	Comité de coordination dans le domaine des drogues	Secrétariat du Comité de coordination dans le domaine des drogues
Lettonie	Commission de coordination pour le contrôle des drogues et la prévention de l'abus des drogues ²⁶	n.a.
Lituanie	Commission gouvernementale pour le contrôle des drogues ²⁷	Secrétariat de la Commission gouvernementale pour le contrôle des drogues
Malte	n.a.	n.a.
Pologne	Conseil interministériel de lutte contre la toxicomanie	Office national pour la prévention des drogues (incluant le secrétariat du Conseil interministériel de lutte contre la toxicomanie)
République tchèque	Commission Nationale sur les drogues	Secrétariat de la Commission Nationale sur les drogues
Slovaquie	Conseil des ministres sur le contrôle des drogues et la toxicomanie	Secrétariat du Conseil des ministres sur le contrôle des drogues et la toxicomanie
Slovénie	Commission interministérielle sur les drogues	Bureau du gouvernement sur les drogues

²⁶

En Lettonie la stratégie sur les drogues prévoit un nouvel organisme de coordination.

²⁷

En Lituanie le projet de stratégie sur les drogues prévoit un nouvel organisme de coordination: le département pour le contrôle des drogues, sous l'autorité du gouvernement.