

Bruxelles, le 26.05.1999  
COM(1999)239 final

**Communication de la Commission au Conseil  
et au Parlement Européen concernant  
un Plan d'Action de l'Union Européenne  
en matière de Lutte contre la Drogue**

**(2000 – 2004)**

# SOMMAIRE

<b>I. INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>II. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LA CONSOMMATION ET LE TRAFIC DE DROGUE DANS L'UNION EUROPÉENNE.....</b>	<b>4</b>
A. Tendances dans la consommation de drogues illicites .....	4
B. Tendances dans la production et le trafic illicites de drogues .....	5
<b>III. PLAN DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE (2000-2004) 6</b>	<b>6</b>
A. L'approche européenne : une stratégie globale, pluridisciplinaire et intégrée de lutte contre la drogue.....	6
B. Évaluation.....	7
C. Nouveaux défis.....	8
D. Le nouveau cadre légal fourni par le traité d'Amsterdam .....	9
E. Principaux buts et objectifs .....	12
F. Objectifs spécifiques .....	13
1. Information.....	13
2. Action relative à la réduction de la demande .....	14
3. Action relative à la réduction du trafic illicite de drogues et de substances psychotropes .....	21
4. Action au niveau international .....	27
5. Coordination, intégration et simplification .....	33
<b>IV. CONCLUSIONS .....</b>	<b>35</b>
Annexe 1 : Vers une évaluation des instruments et des programmes européens actuels.....	36
Annexe 2 : Tendances actuelles dans la réduction de la demande.....	57
Annexe 3 : Évolution actuelle de la législation et des pratiques.....	59
Annexe 4 : Budgets communautaires "Drogues" 1998 .....	62

## I. INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 80, les États membres de l'UE et de la Communauté européenne ont adopté des actions communes importantes pour lutter contre la toxicomanie et le trafic de drogues et pour promouvoir la coopération internationale. Ces actions pluridisciplinaires relevaient de divers plans européens de lutte contre la drogue et de programmes d'action, adoptés par les Conseils européens successifs depuis 1990<sup>1</sup>.

L'actuel plan d'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue (1995-1999)<sup>2</sup> souligne la nécessité d'une réponse globale, pluridisciplinaire et intégrée, fondée sur les quatre principaux éléments suivants : (i) réduction de la demande, (ii) réduction de l'offre et lutte contre le trafic illicite, (iii) coopération internationale et (iv) coordination au niveau national et au niveau de l'Union. En soumettant ce plan d'action, la Commission mettait l'accent sur l'idée qu'une action efficace en matière de lutte contre la drogue nécessite une approche globale et intégrée, ce qui ne veut pas dire que chacun doit lutter sur tous les fronts et à tous les niveaux en même temps. L'idée est plutôt qu'il faut assurer la coordination et l'interaction des différents acteurs et des stratégies afin d'obtenir une efficacité maximale.

Le plan d'action 1995-1999 a été complété par le rapport rédigé par le groupe d'experts en matière de drogues, approuvé par le Conseil européen de Madrid (décembre 1995)<sup>3</sup>.

Le traité d'Amsterdam a introduit l'objectif visant à assurer un haut niveau de sécurité pour les citoyens dans un "espace de liberté, de sécurité et de justice", trois notions qui sont étroitement imbriquées. La lutte contre la drogue est un objectif indissociable de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

La présente communication constitue le suivi apporté par la Commission aux conclusions des Conseils européens de Cardiff et de Vienne, demandant que le Conseil, la Commission et le Parlement européen établissent un plan global stratégique de lutte contre la drogue pour la période post 1999, fondé sur les éléments clés approuvés par le Conseil européen de Cardiff<sup>4</sup>. Ces éléments clés constituent une véritable base d'action au niveau européen. La présente communication renvoie également aux conclusions du Conseil européen de Vienne, qui invitait les États membres et la Commission à étudier les actions possibles pour intensifier la lutte contre le dopage dans le sport.

Enfin, la présente communication répond à l'engagement pris par la Commission elle-même au moment de l'adoption de l'actuel Plan d'Action (1995-1999) de soumettre un rapport final sur sa mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Le premier Programme européen de lutte contre la drogue a été approuvé par le Conseil européen de Rome (1990), puis révisé et mis à jour en décembre 1992 par le Conseil européen d'Édimbourg.

<sup>2</sup> COM (94) 234 final

<sup>3</sup> Doc. 12247/95 Cordrogue 69 du 30.11.1995.

<sup>4</sup> Doc. 7930/98 Rev. 2 Cordrogue 26 du 2.06.1998.

Le plan d'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue pour la période 2000-2004 est présenté au chapitre III. Ce programme couvre les domaines suivants :

1. Information.
2. Action en matière de réduction de la demande.
3. Action en matière de réduction du trafic illicite de narcotiques et de substances psychotropes.
4. Action au niveau international.
5. Coordination.

La présente communication inclut les annexes suivantes :

- Vers une évaluation des instruments et des programmes européens actuels (Annexe I),
- Tendances actuelles dans la réduction de la demande (Annexe II),
- Évolution actuelle de la législation et des pratiques (Annexe III),
- Budgets communautaires "Drogues" 1998 (Tableau) (Annexe IV).

## **II. EVOLUTIONS RECENTES DANS LA CONSOMMATION ET LE TRAFIC DE DROGUE DANS L'UNION EUROPEENNE**

La mise en place de politiques et de stratégies efficaces et rationnelles au niveau de l'Union européenne nécessite de disposer d'informations objectives, fiables et comparables sur la situation en matière de drogue. Ceci requiert des définitions et des concepts communs. Dans le cadre de cette communication, le terme "drogues illicites" se réfère aux substances placées sous contrôle par les trois conventions des Nations Unies de 1961, 1971 et 1988. En ce qui concerne les drogues synthétiques, ce terme couvre également les nouvelles drogues synthétiques apparues sur le marché et qui ne figurent pas encore aux Tableaux de ces conventions.

L'étendue et l'ampleur du phénomène de la drogue sont désormais mieux connues grâce au précieux travail réalisé par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et par l'Unité "Drogues" d'Europol (UDE). La mise en place de ces deux organismes a donné une nouvelle dimension à la coopération entre les États membres dans le domaine de l'information sur la situation en matière de drogue dans l'UE.

A partir des données fournies par l'OEDT dans son rapport annuel 1998 et par l'UDE, le phénomène de la drogue dans l'UE peut être esquissé de la manière suivante :

### **A. Tendances dans la consommation de drogues illicites**

- Le cannabis est la substance illicite la plus couramment utilisée dans l'UE, un pourcentage de 1 à 8 pour cent de la population totale et jusqu'à 20 pour cent des jeunes adultes l'ayant déjà essayé. Sa consommation est stable dans l'ensemble.
- Les amphétamines sont la deuxième substance illicite la plus fréquemment utilisée dans la plupart des pays (par 2 à 4 pour cent de la population adulte et jusqu'à 10 pour cent des jeunes adultes). Sa consommation continue de progresser et sera un jour vraisemblablement plus importante que celle de l'ecstasy.
- L'usage de l'ecstasy ne progresse plus dans les États membres où elle est apparue plus tôt, mais continue de le faire dans les autres.
- La cocaïne connaît une progression modeste mais constante, même si sa prévalence reste faible.
- Le crack demeure un phénomène limité.
- L'usage de l'héroïne se révèle relativement constant, même si certains signes indiquent l'existence d'une nouvelle génération de jeunes fumeurs d'héroïne.
- Autres substances : les solvants occupent souvent le deuxième rang des substances les plus fréquemment utilisées par les adolescents. L'abus de médicaments, comme les benzodiazépines chez les adultes, souvent combiné à la consommation d'alcool, est en progression.
- Toxicomanie et santé : la corrélation entre toxicomanie et menace pour la santé est la plus forte chez les usagers de drogue par voie intraveineuse. Si les taux de contamination par le virus du sida se sont stabilisés, les cas d'hépatite déclarés pourraient avoir de sérieuses implications sanitaires. La mortalité liée à la consommation de drogue est généralement stable ou en voie de diminution, en dépit d'exceptions dans certains États membres.

## **B. Tendances dans la production et le trafic illicites de drogues**

- Dans sa grande majorité, l'héroïne saisie dans l'UE provient de l'Asie du Sud-Ouest. L'Asie centrale devient de plus en plus un territoire de transit de l'héroïne en provenance d'Asie du Sud-Ouest vers la Russie ou vers l'UE *via* les Balkans. Des dépôts d'héroïne ont été mis en place en Europe centrale et orientale pour un réacheminement ultérieur des substances, en plus petites quantités, vers l'UE. Le trafic de stupéfiants est contrôlé principalement par des organisations criminelles. Des groupes criminels turcs, mais aussi et de plus en plus souvent albanais et yougoslaves, jouent un rôle majeur dans le commerce de l'héroïne. Enfin, l'héroïne colombienne est partiellement destinée aux marchés européens.
- Le trafic de la cocaïne en direction de l'UE s'effectue principalement par voie aérienne. La Colombie est le principal producteur de cette substance à destination des États membres de l'UE. Les Caraïbes sont l'une des principales régions de transit du trafic de la cocaïne vers l'Europe. Les expéditions de cocaïne partent de plus en plus souvent vers l'Europe centrale et orientale, d'où elles sont ensuite réacheminées par voie terrestre vers l'UE.
- L'UE est une zone majeure de production de drogues synthétiques. La production de ces substances en Europe centrale et orientale touche principalement les États membres du Nord. Le risque est très sérieux en raison de l'absence de contrôle des précurseurs dans la région et de la présence massive de chimistes professionnels.
- Les saisies de cannabis dans les États membres sont massives et avoisinent 600 tonnes par an. Le Maroc est un fournisseur majeur de résine de cannabis (haschisch) auprès des États membres. Le Pakistan est un autre pays fournisseur. La Colombie, l'Afrique du Sud, le Nigeria et la Thaïlande fournissent le cannabis sous forme d'herbe (marijuana). Le cannabis à destination des États membres transite par l'Europe centrale et orientale. Enfin, la culture du cannabis, en vue d'un usage personnel ou de la revente, est désormais répandue dans la quasi-totalité des États membres, même s'il n'existe aucun signe de trafic intra-communautaire à grande échelle.
- La culture illicite de la coca et du pavot est en nette régression, conformément à l'engagement pris par les principales nations du monde lors de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues (juin 1998, New York). Ces résultats dans les principaux pays producteurs sont imputables à la mobilisation de la communauté internationale, qui soutient les efforts des pays producteurs pour éliminer les cultures illicites par le développement durable, ce qui prend en compte certaines actions spécifiques liées au développement alternatif et à l'accès commercial aux marchés internationaux.

### **III. PLAN DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE (2000-2004)**

#### **A. L'approche européenne : une stratégie globale, pluridisciplinaire et intégrée de lutte contre la drogue**

A l'aube de l'an 2000, le problème de la drogue continue de faire planer certaines menaces et de lancer de nouveaux défis, comme le succès croissant des drogues synthétiques parmi les jeunes et le phénomène inquiétant de la progression du nombre de jeunes, parfois de préadolescents, impliqués avec des groupes criminels dans la vente de substances illicites. De même, le sport fait désormais partie des activités pouvant déboucher sur le développement de nouvelles dépendances. Les États membres de l'UE reconnaissent de plus en plus les aspects sociaux et sanitaires du problème de la drogue qui menace à la fois les consommateurs eux-mêmes et leur famille. La relation entre la consommation de drogue et un handicap social comme la pauvreté, le dénuement, le chômage, l'absence de domicile ou encore l'exclusion, ainsi que les liens entre usage de drogue, délinquance et criminalité, soulignent la nécessité d'adopter une approche équilibrée entre la réduction de la demande et celle de l'offre.

En vertu des résultats du premier Eurobaromètre sur la sécurité publique<sup>5</sup>, les drogues illicites affectent considérablement la vie du citoyen. Le fait d'être témoin de scènes ou de faits liés à l'usage de drogue – dealers trafiquant au vu et au su de tout le monde, seringues abandonnées dans les parcs, etc. – et la victimisation par le fait d'une criminalité violente, sont autant de facteurs majeurs qui contribuent à engendrer un sentiment d'insécurité dans les villes européennes. En moyenne, 14 pour cent des citoyens européens ont été confrontés à des problèmes de drogue dans leur milieu de vie au cours des 12 derniers mois.

Depuis le début de la décennie actuelle, le phénomène de la drogue occupe une place prioritaire sur l'agenda politique de l'Union européenne, situation qui reflète la reconnaissance du fait que la lutte contre les drogues illicites constitue une menace commune, qui implique une approche intégrée du phénomène et une coopération intensive à tous les niveaux.

Il est largement admis que la dimension internationale de cette lutte nécessite plus qu'une coopération intensive. Les problèmes sont communs et les solutions doivent l'être également. Les progrès accomplis durant ces dernières années sont importants en ce sens que l'on est parvenu à un accord sur certains principes fondamentaux concernant la coopération internationale en matière de contrôle des substances. Si au début des années 90, une ligne de partage entre pays producteurs et consommateurs ainsi que la priorité donnée à la répression constituaient le trait dominant de cette coopération, la priorité est désormais donnée à un large consensus entre le monde en développement et le monde développé, entre pays "producteurs" et "consommateurs". Il est maintenant admis que le contrôle des drogues fait partie de l'effort global de soutien au développement social et économique au sens large. Les notions de "responsabilité partagée" et de "partenariat" sont désormais la base de la coopération. Le problème de la drogue est perçu du point de vue d'un ensemble plus vaste de problèmes de bien-être humain, concernant les dimensions sociales et économiques du développement durable à la fois dans les pays producteurs et les pays consommateurs.

---

<sup>5</sup> Réalisé par la Commission en vue d'un séminaire conjoint CE/PE/Présidence sur la prévention de la délinquance urbaine liée à la toxicomanie (Bruxelles, 21-22 novembre 1996).

## B. Évaluation

L'évaluation constitue une partie intégrante de l'approche européenne de lutte contre la drogue. Les instruments méthodologiques nécessaires à la réalisation de l'évaluation des politiques et stratégies de lutte anti-drogue ne sont pas suffisants à l'heure actuelle et devront être développés. Les efforts réalisés par la CE au cours de la période 1995-1999 en matière d'évaluation ont été insuffisants et devront être renforcés. Le recours au niveau de la CE à des experts indépendants pour réaliser les évaluations devra être largement étendu. Une évaluation à mi-parcours du plan d'action de l'UE sera menée par la CE et présentée au Conseil et au Parlement. L'évaluation périodique de l'ampleur et de la nature de la consommation de drogue par l'OEDT et les données produites par l'UDE sur le trafic constituent des sources fort utiles pour identifier toutes nouvelles tendances et améliorer les connaissances au niveau européen sur le phénomène des drogues.

L'évaluation ne peut être réalisée sans difficultés. En effet, mesurer l'efficacité de la lutte contre l'usage, la production et le trafic de drogues illicites pose la question difficile de la définition d'indicateurs de performance appropriés. De même, certains programmes et actions de la CE et de l'UE ont été lancés il y a peu de temps et n'ont pas encore été soumis à évaluation.

Jusqu'à présent, la question de l'évaluation n'a pas constitué une priorité. Toutefois, cette tendance change. Les efforts se concentreront, en effet, dans ce domaine. Davantage de programmes communautaires seront évalués par la CE par le recours à des experts indépendants. Pour ce qui concerne les programmes de l'UE, une évaluation conjointe sera proposée.

L'évaluation a fait, jusqu'à présent, l'objet en Europe d'un nombre limité d'études de faisabilité et d'analyses à petite échelle, réalisées en particulier par l'OEDT et le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe. A cet égard, l'OEDT concentre son travail scientifique sur l'évaluation et a diffusé et continuera à diffuser des principes directeurs pour l'évaluation des activités relatives à la réduction de la demande ainsi que des modèles pour l'évaluation des politiques.

Il sera de la plus extrême importance d'axer les efforts sur l'évaluation régulière des résultats des initiatives, des programmes et des actions lancés ou reconduits durant la période 2000-2004. A cet égard, une évaluation de l'impact sera mise en place chaque fois que possible. En particulier, il sera primordial d'adapter les moyens et les outils d'évaluation actuels, y compris ceux élaborés par l'OEDT, afin de faciliter l'appréciation du niveau de réalisation des objectifs décrits dans la présente communication.

A l'évidence, il conviendra ultérieurement d'accorder une plus grande attention à cette activité. Des experts extérieurs devront participer à l'élaboration d'indicateurs et au processus d'évaluation lui-même. Des mesures ont été prises dans ce sens avec l'évaluation externe du programme d'action communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie. Un rapport à mi-parcours sera remis au Parlement et au Conseil au cours du premier semestre 1999. Les principaux éléments de cette évaluation sont repris au chapitre III, section F.2.1.

## C. Nouveaux défis

Améliorer la surveillance des problèmes de toxicomanie pour identifier rapidement les nouveaux défis et adopter des stratégies adéquates est une nécessité.

Les nouveaux défis ci-après ont été identifiés :

- **Cannabis, amphétamines et ecstasy** : L'Union Européenne est une région importante de production et de consommation de ces trois drogues illicites, comme mentionné au chapitre II. Les efforts majeurs entrepris devront être poursuivis afin de lutter contre la production et consommation. En particulier, des défis nouveaux surgissent face au succès grandissant des drogues synthétiques (amphétamines et stimulants de type ecstasy) parmi les jeunes.
- **Délinquance urbaine** : Le phénomène inquiétant du nombre croissant de jeunes, parfois de préadolescents, qui font partie de groupes criminels qui vendent des substances illicites<sup>6</sup>, souligne la nécessité de mesures sociales pour empêcher le basculement dans la toxicomanie et/ou son escalade vers des formes plus préjudiciables, *i.e.* criminelles. Les projets intégrés, associant plusieurs types d'actions, sont les plus susceptibles d'engendrer des résultats durables. Il convient également de collecter des statistiques sur la criminalité liée à la toxicomanie au niveau de l'UE.
- **Autres défis en matière de santé, d'action sociale et de justice pénale** : Ils sont de plusieurs types : polytoxicomanie, hépatite, exclusion sociale, participation des communautés locales à la prévention, consommation de drogue en milieu carcéral, peines substitutives et réinsertion sociale et professionnelle.
- **Préparation de l'élargissement** :

*Participation aux programmes de l'OEDT et à différents programmes de la Communauté et de l'UE dans le domaine de la toxicomanie*

La stratégie de pré-adhésion inclut la possibilité pour les pays candidats de devenir membre de certaines agences telles que l'OEDT, même avant leur adhésion pleine et entière à l'Union. En septembre 1998, la Commission décidait que la participation maximum des onze pays candidats plus la Turquie à ces agences était souhaitable, chaque décision devant être prise au cas par cas. La Commission envisage de soumettre un projet de mandat de négociation pour tous les pays candidats en vue de leur adhésion à l'OEDT, par le biais de négociations bilatérales avec chaque pays en ayant fait officiellement la demande. La stratégie de pré-adhésion couvre également la participation des pays candidats aux programmes communautaires, comme il en existe dans le domaine de la santé publique. Le programme communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie a été ouvert à la participation de la Hongrie en 1998. D'autres pays candidats pourront le faire en 1999. S'agissant des programmes de coopération en vertu du titre VI du traité sur l'Union européenne (justice et affaires intérieures), la Commission envisage de modifier la base juridique actuelle de ces programmes pour autoriser la participation pleine et entière des pays candidats.

---

<sup>6</sup> Séminaire conjoint CE/PE/Présidence sur la prévention de la délinquance urbaine liée à la toxicomanie (Bruxelles, 21-22.11.1996).

### *Programme Phare multibénéficiaires en matière de lutte contre la drogue*

Ce programme est le principal programme financé au titre du programme Phare pour développer les capacités institutionnelles des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale, en vue de pouvoir élaborer des stratégies antidrogues pluridisciplinaires et coordonnées, dans l'esprit de la stratégie de lutte de l'UE. Ce programme prévoit également la participation de pays non-candidats, en l'occurrence l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et l'ex-République yougoslave de Macédoine.

Le programme est articulé autour de trois priorités : (i) systèmes d'information sur les drogues, (ii) réduction de l'offre et (iii) réduction de la demande. Il s'agit de mettre en place des capacités nécessaires pour développer des programmes de prévention intégrés, tout en incluant la participation active de la société civile. L'accent est également mis sur la répression du trafic de drogue après l'extension des crédits Phare au domaine de la justice et des affaires intérieures.

Afin de faciliter la transposition de l'acquis communautaire dans le domaine des drogues, le programme est axé sur une aide aux institutions pour établir la législation et les standards nécessaires et renforcer la capacité opérationnelle des structures de lutte anti-drogue.

## **D. Le nouveau cadre légal fourni par le traité d'Amsterdam**

Faisant suite au traité de Maastricht sur l'Union européenne, qui étendait le champ d'action de la Communauté dans le domaine de la drogue ainsi que le champ de la coopération entre les États membres de l'UE, l'entrée en application du traité d'Amsterdam constituera un nouveau progrès dans la lutte contre la drogue dans le domaine de la santé publique, par la possibilité qu'il prévoit d'introduire des mesures de prévention (article 152) dans le domaine de la répression, et par la mise en place d'une coopération renforcée dans la lutte contre le trafic de drogues illicites (titre VI du traité UE) et dans le domaine de la coopération internationale.

### (i) La drogue, priorité de santé publique (titre XIII, article 152 du traité CE)

L'article 152, premier paragraphe, premier alinéa, du traité CE, indique qu'un "niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté". Cet objectif implique de prendre en compte les priorités de santé publique dans toutes les politiques et les actions de la Communauté, telles que les programmes pour la jeunesse, les programmes de recherche et les programmes et actions dans le domaine social.

L'article 152, premier paragraphe, alinéa 2, dispose que "l'action de la Communauté, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé humaine. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé". Si le traité ne singularise plus la drogue comme un fléau majeur, celle-ci demeure une priorité de l'action communautaire en matière de santé publique. En effet, l'article 152, premier paragraphe, alinéa 3, dispose que "la Communauté complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information

et la prévention". La réduction des effets nocifs de la drogue sur la santé apparaît donc comme un nouvel objectif de la coopération entre les États membres, parallèlement à la coopération traditionnelle en matière de prévention.

L'article 152, paragraphe 3, dispose que "la Communauté et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de santé publique". L'article 152, paragraphe 4, indique que le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité CE (procédure de codécision), peut adopter "des actions d'encouragement visant à protéger et à améliorer la santé humaine, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres".

Les nouvelles dispositions de l'article 152 devront être exploitées au maximum afin de renforcer la coopération dans le domaine de la réduction de la demande et de parvenir, chaque fois que possible, à un rapprochement des pratiques dans des domaines tels que les méthodes et les procédures d'évaluation. Il conviendra d'encourager l'échange d'informations sur les "meilleures pratiques" en matière de prévention de la drogue et dans d'autres domaines, comme celui des mesures de substitution aux sanctions pénales. Au niveau de l'UE, les résultats actuels du programme en vue de la prévention de la toxicomanie devront être considérés comme la base de toute évolution ultérieure dans le rapprochement des pratiques en matière de réduction de la demande et de prévention.

(ii) La drogue, priorité de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (titre VI du Traité sur l'Union Européenne TUE)

Le nouveau cadre juridique place la coopération entre les États membres en matière de lutte contre les trafics illicites dans un nouveau cadre institutionnel qui inscrit dans le traité l'obligation de coopérer sur la base d'un esprit de dialogue et de conciliation entre les différentes approches poursuivies par les États membres.

L'objectif visé à l'article 29 (ex-article K.1) de coopération policière et judiciaire, qui doit offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans "un espace de liberté, de sécurité et de justice", constitue la principale innovation du traité d'Amsterdam. Cet objectif est atteint par la prévention et la lutte au niveau approprié contre la "criminalité, organisée ou autre, notamment... le trafic de drogue". Trois méthodes sont envisagées à cet effet :

- une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes, directement ou par l'intermédiaire d'Europol,
- une coopération plus étroite entre les autorités judiciaires et les autres autorités compétentes des États membres,
- le rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal des États membres.

En vertu de l'article 34 (ex-article K.6), la Commission partage désormais son droit d'initiative avec les États membres dans tous les domaines visés au titre VI. Les décisions adoptées par le Conseil continueront d'être prises à l'unanimité. De nouveaux instruments viennent compléter les positions communes et les conventions :

- la décision-cadre (liant les États membres quant aux résultats à atteindre, mais leur laissant le choix quant à la forme et aux moyens) aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres ;

- la décision (obligatoire, mais n'entraînant aucun effet direct) à toute autre fin conforme aux objectifs du titre VI, à l'exclusion de tout rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

En outre, le traité fixe un certain nombre d'objectifs pour la coopération policière et judiciaire, qui sont autant de pistes à explorer dans le but d'intensifier la lutte contre la drogue.

C'est dans ce cadre et avec l'aide à la fois d'Europol, qui a un rôle particulier dans l'architecture d'Amsterdam de soutien et de coordination à la mise en œuvre de la coopération entre les services répressifs (article 30, paragraphe 2), et de l'OEEDT, que le Conseil aura à prendre des mesures et à favoriser la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de l'Union (article 34) en statuant à l'unanimité, et ce à l'initiative de tout État membre ou de la Commission.

L'article 31, alinéa e), prévoit d'adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue. En vertu d'une déclaration relative à cet article, il est dit que ces dispositions n'auront pas pour conséquence d'obliger un État membre, dont le système juridique ne prévoit pas de peine minimale, d'en adopter.

L'article 35 (ex-article K.7) renforce le rôle de la Cour de justice des communautés européennes, puisque celle-ci aura compétence pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions prises en vertu du titre VI. Toutefois, cette compétence sera acceptée sous réserve d'une déclaration dans ce sens faite par les États membres (paragraphe 2). En outre, la Cour de justice n'est pas compétente pour examiner la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs. Le rôle du Parlement européen se trouve également renforcé en vertu de l'article 39 (ex-article K.11), étant donné qu'il aura à rendre son avis avant l'adoption des décisions-cadres, des décisions et des conventions, au lieu d'être seulement consulté sur les activités principales découlant du titre VI.

L'article 40 du titre VI régit la possibilité d'instaurer une coopération renforcée entre les États membres, à condition que la coopération envisagée a) respecte les compétences de la Communauté européenne et les objectifs fixés par le titre VI et b) qu'elle ait pour but de permettre à l'Union de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans ces conditions, le Conseil pourra autoriser l'instauration d'une coopération renforcée, statuant à la majorité qualifiée à la demande des États membres concernés et après avoir invité la Commission à présenter son avis. Toutefois, si un État membre déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'octroi d'une autorisation décidée à la majorité qualifiée, il ne sera pas procédé au vote.

Un protocole en annexe au traité régit l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne. Il s'agit là d'un changement fondamental de l'étendue de cette coopération. Grâce aux nouvelles compétences opérationnelles, accordées à Europol (article 30, paragraphe 2), la coopération sera plus concrète et donnera un nouvel élan aux efforts entrepris dans la lutte contre les drogues illicites.

### (iii) La drogue, priorité de la coopération internationale

Le traité d'Amsterdam ne prévoit pas de nouvel instrument autre que ceux déjà existants au titre de l'ancien traité, c'est-à-dire les actions communes et les positions communes visées

respectivement aux articles 14 et 15 du traité sur l'UE (ex-articles J.4 et J.5). La Communauté européenne a reconnu l'importance des problèmes de drogue dans la politique étrangère en appliquant deux grandes catégories d'actions : (i) une action multilatérale grâce au soutien actif de politiques globales, au renforcement des stratégies des institutions des Nations Unies et au fonctionnement efficace des organismes non officiels ; (ii) une action bilatérale et régionale, principalement par le biais de trois instruments de coopération avec les pays tiers dans le cadre des clauses anti-drogues introduites dans les accords passés entre l'UE et les pays tiers : dialogue politique, politique commerciale et assistance financière et technique.

## **E. Principaux buts et objectifs**

En ligne avec le principe de subsidiarité, les buts et objectifs généraux du plan d'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue pour la période 2000-2004, au nombre de cinq, sont les suivants :

- Veiller à ce que la question de la lutte contre la drogue soit maintenue en tant que priorité majeure de l'action interne et externe de l'UE.
- Poursuivre l'approche intégrée et équilibrée de la lutte anti-drogue menée par l'UE, dans laquelle la réduction de l'offre et celle de la demande constituent des facteurs se renforçant mutuellement.
- Continuer la collecte, l'analyse et la diffusion de données objectives, fiables et comparables sur le phénomène de la drogue dans l'UE, grâce à l'aide de l'OECD et d'Europol.
- Promouvoir la coopération internationale et l'intégration du contrôle des drogues dans la coopération au développement et soutenir les efforts des Nations Unies et du PNUCID, notamment pour développer une coopération internationale reposant sur les principes adoptés par la Session Spéciale sur la Drogue de l'Assemblée Générale des Nations Unies (UNGASS).
- Souligner que, tout en ne demandant pas de nouvelles ressources, la réussite de la mise en œuvre de la stratégie et des actions mentionnées dans ce Plan nécessite la mobilisation des ressources adéquates.

Les principales caractéristiques de ce plan sont les suivantes :

- Le plan souligne la nécessité d'évaluer les expériences réalisées et d'identifier les meilleures pratiques pour assurer la cohérence et la continuité de l'action communautaire en matière de lutte contre le phénomène de la drogue. Il s'inspire ainsi du précédent plan d'action.
- Il identifie de nouveaux défis et stratégies à mettre en œuvre au niveau de l'UE et en matière de coopération avec nos partenaires internationaux.
- Le présent plan d'action réaffirme notre engagement vis-à-vis des conventions des Nations Unies dans le domaine du contrôle des drogues, conformément à la résolution du Parlement européen d'octobre 1998<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Rapport de Mme d'Ancona. Doc. A4-0211/98.

## F. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques du plan d'action dans les cinq domaines d'intervention sont les suivants :

### 1. Information

La stratégie globale de lutte contre la drogue de l'UE doit être établie sur une appréciation périodique de l'ampleur et de la nature de la consommation de drogues dans la population et de ses conséquences, ainsi que sur les connaissances acquises à partir des travaux de recherche et des enseignements tirés des programmes précédents.

La collecte, l'analyse et la comparaison des données existantes sur le phénomène de la drogue relèvent de la mission de l'OEDT. Il est de la plus extrême importance de veiller à ce que les informations qui lui sont transmises soient de la meilleure qualité possible. En particulier, l'OEDT s'attache à améliorer la comparabilité des données. Les points focaux nationaux du réseau REITOX devront jouer un rôle charnière dans ce contexte. L'harmonisation progressive des principaux indicateurs épidémiologiques sur la prévalence et sur les conséquences sanitaires des toxicomanies<sup>8</sup> est impérative. Cette harmonisation constitue un défi majeur puisque les structures de collecte des données sur chaque indicateur diffèrent d'un État membre à l'autre. Les autorités nationales devraient réaffirmer leur engagement face à ce défi par un soutien politique et institutionnel. La tâche sera longue et rude. Enfin, l'amélioration de la comparabilité des statistiques devrait s'accompagner de mesures garantissant leur qualité (ce qui inclut la formation) et permettant d'interpréter et d'analyser les données dans des contextes nationaux et locaux.

En étroite coopération avec les points focaux nationaux du réseau REITOX, l'OEDT poursuivra ses efforts et les concentrera sur :

- la collecte, l'analyse et la diffusion régulières de données au niveau européen concernant les drogues, la toxicomanie et leurs conséquences,
- l'amélioration des méthodes de comparaison des données,
- la mise en place d'indicateurs communs à tous les États membres,
- l'évaluation systématique et scientifique des actions sur la demande et de leur rapport coût-efficacité,
- la coopération avec les instances et les organisations internationales et avec les pays tiers.

D'ici à l'an 2004, l'OEDT aura progressivement couvert tous les domaines visés dans le règlement portant création de l'Observatoire :

- demande et réduction de la demande de drogue,
- stratégies et politiques nationales et communautaires,

---

<sup>8</sup> Les cinq principaux indicateurs sont : (i) la demande de traitement des consommateurs de stupéfiants, (ii) les décès liés aux toxicomanies, la mortalité et les causes de décès parmi les consommateurs, (iii) l'incidence des maladies infectieuses liées à la toxicomanie (HIV, hépatites B et C), (iv) la comparabilité des études sur la consommation de stupéfiants et sur les comportements dans la population et (v) la comparabilité des estimations de prévalence dans la consommation de drogues.

- coopération internationale et géopolitique de l'offre (l'accent étant mis plus spécialement sur les programmes de coopération et sur l'information sur les producteurs et les pays de transit),
- contrôle du commerce des drogues, des substances psychotropes et des produits précurseurs, tel qu'il est visé par les conventions internationales et la législation communautaire actuelle et future, et
- implications du phénomène de la drogue pour les pays producteurs, consommateurs et de transit, y compris le blanchiment de l'argent, conformément aux dispositions prévues dans la législation communautaire actuelle et future.

Dans le cadre du programme statistique 1998-2002, Eurostat, Office statistique des Communautés européennes, et l'OEDT, vont étroitement coopérer pour mettre au point des définitions et des méthodes visant à fournir des renseignements statistiques comparables au niveau communautaire. L'OEDT travaille déjà avec Eurostat pour collecter des données sur la mortalité liée à la drogue par le biais d'enquêtes sur la santé.

## 2. Action relative à la réduction de la demande

Il convient d'accorder la toute première priorité aux activités concernant la santé, l'éducation, la recherche et la formation, et à des instruments de lutte contre l'exclusion sociale. Une aide doit être donnée aux échanges d'expériences et de bonnes pratiques en matière de réduction de la demande, ainsi qu'à la promotion des réseaux au niveau des villes et des professionnels. Il conviendra de mobiliser des ressources suffisantes pour ce type d'activités.

Étant donné la comparabilité des méthodes d'étude et de collecte des données au niveau communautaire, deux objectifs majeurs sont fixés et devront être évalués d'ici à l'an 2004 :

- (i) diminuer significativement sur cinq ans la prévalence de la consommation de substances illicites parmi les jeunes de moins de 18 ans,
- (ii) diminuer substantiellement sur cinq ans le nombre de décès par toxicomanie.

### 2.1 Santé publique

Les principaux problèmes dans ce domaine sont les suivants :

- progression de la demande de stupéfiants, notamment parmi les jeunes,
- progression de la consommation orale de substances illicites telles que l'ecstasy, les nouvelles drogues synthétiques et l'héroïne sous forme fumable,
- consommation d'amphétamines de plus en plus préoccupante,
- sous-estimation fréquente des risques pour la santé,
- prévalence élevée de l'hépatite C, de la contamination par le virus HIV et du sida, ainsi que d'autres maladies graves parmi les usagers de drogue par voie intraveineuse,
- nombre élevé de décès par toxicomanie dans de nombreux États membres.

Il conviendra de faire face aux principaux défis ci-après :

- identifier les meilleures pratiques en matière de prévention afin de les diffuser et s'assurer de l'influence de pairs et de leur appui à des outils préventifs conçus pour le groupe cible,

- nécessité d'une approche préventive globale en milieu scolaire, en coopération avec toute la communauté scolaire, ce qui inclut la formation spécifique des enseignants à la détection précoce des problèmes des jeunes,
- nécessité d'insister davantage sur les instruments de lutte contre l'exclusion sociale afin de prévenir les toxicomanies et d'aider à la réintégration des toxicomanes,
- aspects sanitaires et sociaux liés à la mobilité des groupes à risque à l'intérieur et en direction des États membres, des migrants et des personnes déplacées, ainsi que les problèmes engendrés par le narcotourisme,
- améliorer la qualité des programmes de traitements substitutifs par la méthadone prise oralement et poursuivre la recherche sur d'autres substituts entraînant moins de dépendance,
- nécessité d'instaurer l'équilibre entre un certain nombre de considérations telles que la répression et les besoins de traitement des toxicomanes, et le développement des peines de substitution à l'emprisonnement.

Les futures orientations en matière de santé publique devraient prendre en compte les éléments suivants :

- (i) la nécessité de placer très haut les impératifs de santé publique en tant que fondement de l'action et de compléter les instruments de santé publique spécifiques par d'autres instruments et activités communautaires pertinentes. Le problème du financement adéquat des instruments de santé publique spécifiques se pose également ;
- (ii) l'expérience acquise à ce jour dans la mise en œuvre du programme d'action communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie et des autres programmes de santé publique concernés (prévention du sida et promotion de la santé) ;
- (iii) l'articulation avec les actions futures de la politique de santé publique et avec ses trois domaines d'action : amélioration de l'information pour le développement de la santé publique, rapidité de réaction face aux menaces sanitaires et lutte contre les facteurs déterminants pour la santé par la promotion de la santé et de la prévention des maladies<sup>9</sup> ;
- (iv) les principes directeurs relatifs à la réduction de la demande de drogue, adoptés par la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues en juin 1998, qui prévoient de mettre en place une stratégie globale de réduction de la demande et mettent l'accent pour la première fois sur cet aspect, en tant que partie intégrante de toute approche du problème des toxicomanies.

Consécutivement à l'évaluation à mi-parcours du programme en vue de la prévention de la toxicomanie 1996-2000, les recommandations ci-après peuvent être formulées pour l'action future dans le cadre de la prévention :

- Envisager de poursuivre les études et les projets pilotes sur : (i) l'identification précoce des changements de tendances dans la consommation de substances déjà connues ou nouvelles, (ii) l'évaluation de l'impact des actions préventives : les interventions atteignent-elles leur cible ? Quel est leur impact sur les individus et sur les groupes au niveau local ?

---

<sup>9</sup> COM (98) 230 final du 15.04.1998.

- Améliorer la liaison entre les projets et les activités des organismes internationaux concernés. Favoriser la coopération internationale entre organismes publics nationaux, en tant que moyen de faire progresser une perception commune des phénomènes.
- Adopter une approche plus dynamique de la prévention et de la diminution des risques sanitaires, laquelle doit prendre appui sur une stratégie globale pouvant guider la répartition des ressources selon le meilleur rapport coût-efficacité.
- Continuer les études pilotes de groupes cibles dans le cadre de la prévention et de la diminution des risques associés, étant donné la dispersion géographique et la diversité sociale et culturelle des États membres. De telles études doivent s'ancrer dans un contexte très général qui permet des comparaisons entre la totalité, sinon la majorité des États membres.
- Développer des projets de prévention dans le domaine de l'information ainsi que des outils éducatifs destinés aux groupes cibles, tenant compte des Lignes guide pour l'Évaluation des Projets de Prévention élaborés par l'OEDT. Les résultats des projets doivent être présentés en conséquence.
- Continuer à subventionner le fonctionnement des réseaux d'échanges d'intérêt local concernant la prévention locale. Ces réseaux, tout en prenant dûment en considération les impératifs de politique nationale ont pour but de développer des stratégies d'action anti-drogue au niveau des collectivités locales, en collaboration avec d'autres villes des États membres. L'objectif serait ensuite de favoriser la coopération entre les réseaux actuels comparables et ce faisant, d'en obtenir peut-être de nouveaux effets de complémentarité.
- Mettre au point des programmes de formation liés à la prévention de la toxicomanie, visant à un développement plus intensif (i) de stratégies de formation innovantes, qui facilitent la résolution de problèmes nouveaux et (ii) de mécanismes d'intégration, qui assureraient une formation à l'échelon local.

Une approche globale est toujours considérée comme la meilleure stratégie pour répondre aux problèmes futurs. Une telle approche doit couvrir tous les domaines de la prévention de la toxicomanie, depuis la dissuasion de la première prise de drogue jusqu'à l'atténuation des risques sanitaires et sociaux. Il conviendrait de mettre en œuvre des programmes de prévention d'intérêt local et des projets de formation de personnes issues du groupe de pairs (« peer group »), à une plus grande échelle dans les États membres.

S'agissant d'une approche globale, toutes les substances consommées, de quelque type que ce soit, doivent être prises en compte, qu'elles soient licites ou illicites. En effet, les risques pour la santé ne se limitent pas aux substances prohibées. Les États membres n'exercent encore aucun contrôle sur un grand nombre de drogues synthétiques nouvelles. Il s'agit de substances semblables à celles qui sont répertoriées et interdites, dont le potentiel de nocivité pour la santé est à peu près équivalent.

Il conviendrait d'analyser davantage le lien entre le tabagisme précoce, la prise d'alcool précoce et le début de la consommation de substances illicites. Il est indéniable que le tabac et l'alcool sont eux-mêmes des drogues reconnues nocives pour la santé. Aussi les stratégies de prévention mises en œuvre pour le tabac et l'alcool pourraient-elles avoir un effet dissuasif sur la première prise de drogue.

L'un des principaux problèmes serait d'aider davantage les consommateurs à réduire leur demande actuelle. Il conviendrait également de lutter contre les risques sanitaires et sociaux de la toxicomanie. L'existence d'un large éventail de thérapies de grande qualité, en consultation tant interne qu'externe des patients, revêt une grande importance dans cette optique. De même, il est particulièrement nécessaire de développer des services d'accès facile pour les patients et d'améliorer la prise en charge sanitaire en milieu carcéral.

Enfin, compte tenu de ce que la consommation illégale de drogue continue en général de progresser et ce, en dépit de tous les efforts déployés, il conviendrait que les États membres accordent une plus grande attention à la fixation de normes concrètes, tant qualitatives que quantitatives, pour les programmes de prévention, pour un meilleur accès au traitement à tous les niveaux et pour la prévention des rechutes.

## 2.2. Éducation et sensibilisation au travers de campagnes d'information

L'objectif consiste dans une action de formation et de sensibilisation qui pourrait jouer un rôle utile dans la prévention de la toxicomanie et dans la réduction des risques. Ces activités devraient (i) améliorer les connaissances sur la toxicomanie en produisant et en utilisant des supports et des méthodes pédagogiques et (ii) permettre à tous d'adopter une attitude responsable face à la drogue.

Pour s'attaquer au problème, il est essentiel d'éduquer les jeunes et leurs parents sur la nature et les dangers de la toxicomanie. Il faut sensibiliser les enfants dès l'école primaire. Il est également indispensable que les parents et les enseignants aient la possibilité de s'informer davantage sur les drogues, afin de pouvoir repérer ou aider toute personne en difficulté.

Les programmes scolaires nationaux constituent un important potentiel de prévention primaire. Des programmes éducatifs au niveau national et au niveau européen ont été lancés en vue de mettre en place des facteurs de protection contre la toxicomanie par le développement des compétences personnelles et sociales dans le traitement des situations conflictuelles et par la promotion des attitudes critiques et de la capacité de décision. Ce type d'approche a également permis d'intégrer la prévention primaire dans les activités de loisir.

Les campagnes menées par les médias ont été utilisées à grande échelle pour sensibiliser l'opinion publique aux problèmes posés par la drogue. Pour être efficaces, les messages véhiculés lors de ces campagnes doivent être ciblés, informés et réalistes. Il est capital que ces campagnes d'information appuient les actions menées au niveau local dans une perspective éducative, à la fois pour les jeunes et les personnes qui jouent un rôle important dans leur environnement. La Semaine européenne de prévention de la drogue en 1998 est un bon exemple de combinaison avec une campagne européenne qui souligne le thème de la semaine et donne une plus grande visibilité aux événements locaux.

Les principales priorités de l'action de formation et de sensibilisation en Europe sont les suivantes:

- la nécessité d'une approche préventive globale dans les écoles, en collaboration avec toute la communauté scolaire, comportant une formation spécifique des enseignants qui leur permette de déceler de manière précoce les problèmes des jeunes;

- la nécessité d'inclure, en l'améliorant, une formation concernant la drogue dans l'enseignement supérieur pour les étudiants qui travailleront plus tard dans le domaine de la santé et dans le secteur social et pour ceux qui seront chargés de faire appliquer la loi;
- la mise au point d'outils éducatifs souples et de méthodologies destinés à favoriser l'application et l'évaluation des programmes de prévention. Il convient d'exploiter pleinement l'expérience et les connaissances de l'OEDT dans ce domaine;
- l'utilisation effective des nouveaux médias, notamment l'Internet, pour élaborer, diffuser et évaluer les programmes éducatifs de prévention;
- l'importance des groupes de pairs est largement reconnue. Le plus souvent, le premier contact avec la drogue a lieu lorsque quelqu'un que vous connaissez vous en propose. Ces groupes peuvent aussi être un facteur de protection. Les jeunes eux-mêmes devraient être associés, dès le début, à l'élaboration de programmes de prévention. Lorsqu'un programme est ciblé sur les consommateurs de drogue, il peut être souhaitable de faire intervenir des personnes qui dans le passé consommaient de la drogue;
- il faut encourager une participation active à des activités sportives et autres hobbies. Il est important que les écoles, ainsi que les ONG, les clubs de jeunes, etc., organisent des activités surveillées après les heures de cours pour ouvrir aux jeunes d'autres horizons.

### 2.3. Recherche

L'objectif au niveau de l'UE est de stimuler la recherche pour la prévention et le contrôle de certains problèmes de santé liés à la toxicomanie, en tirant pleinement parti des possibilités existant dans le cadre du cinquième programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration. Compte tenu de la proportion limitée du budget du cinquième programme-cadre par rapport aux dépenses publiques globales pour la recherche dans l'Union, d'autres initiatives dans ce domaine, en particulier celles réalisées au niveau national ou dans d'autres forums européens, devraient recevoir une attention appropriée en vue de la réalisation des objectifs de ce Plan d'Action.

Le cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002)<sup>10</sup> a accordé une priorité spécifique aux activités de recherche liées à la lutte contre la toxicomanie dans l'optique de prévenir et, au besoin, de contrôler les problèmes de santé y afférents en (i) répertoriant les facteurs psychologiques et socio-économiques impliqués dans la prise de drogue et la toxicomanie, (ii) en développant une meilleure compréhension des conséquences sanitaires et sociales à long terme et (iii) en mettant au point des stratégies thérapeutiques plus efficaces.

Les priorités de la recherche, telles que mentionnées dans le programme de travail sur le thème "Qualité de vie et gestion des ressources du vivant", au titre de la ligne d'action "Recherche en matière de santé publique et de services de santé", sont les suivantes :

- approches biomédicales de la réduction de la demande de drogue et du traitement, y compris la recherche sur la désintoxication et l'aide biomédicale non structurée (études de

<sup>10</sup> Décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 22.12.1998, JO L 26 du 1.02.1999.

morbidité/mortalité, résultats thérapeutiques, comorbidité, comportement et maladie, polytoxicomanie, groupes à risque) ;

- aspects sanitaires et socio-économiques de la toxicomanie et de la dépendance (jeunes, groupes à risque ou vulnérables, schémas de consommation, effets sociaux, coût économique de la toxicomanie et de la dépendance, recherche sur les services sanitaires liés à la drogue, prévention, facteurs d'environnement déterminants et perception du public) ;
- détection physique, caractérisation (« profiling ») des drogues et suivi biologique des drogues, des précurseurs et des solvants.

La ligne d'action "Neurosciences", relevant également du thème "Qualité de vie et gestion des ressources du vivant", s'attachera plus spécialement à comprendre les mécanismes de récompense et de sanction et à leurs implications pour l'apprentissage et la dépendance.

Par ailleurs, l'accent est mis sur l'évaluation et l'expérimentation de méthodes antifraude dans le cadre du thème "Croissance compétitive et durable". Cette action devrait permettre de détecter les substances ou composants utilisés illégalement, les substances interdites dans la pratique sportive, le trafic de drogues illicites et le commerce illicite (d'animaux).

D'une façon générale, les retombées socio-économiques du phénomène de la drogue bénéficieront d'une certaine attention, en étroite coopération avec l'OEDT, qui réalise des études pilotes dans ce domaine. A cet égard, un projet coordonné par l'Observatoire a été retenu lors du troisième appel à propositions du programme de recherche socio-économique. Le projet s'intitule "Réseau européen de développement de modèles d'action et d'analyses socio-économiques de la toxicomanie, de ses conséquences et des interventions".

#### 2.4. Autres questions clés liées à la toxicomanie

##### *- Drogues et conduite*

Les objectifs communautaires dans ce domaine sont :

- examiner le problème de la consommation de drogue et de la conduite,
- analyser l'implication des substances illicites dans les accidents de la route sur la base des données disponibles,
- préconiser des méthodes de collecte de données plus fiables,
- examiner et soutenir les progrès concernant les tests pratiqués sur les automobilistes et l'analyse ultérieure en laboratoire, ainsi que leurs limites,
- analyser et continuer à développer les études de contrôle expérimentales sur les effets sur la conduite et la pharmacocinétique,
- analyser et comparer les mesures prises dans le domaine de la désintoxication.

Si les effets de l'alcool sur la conduite sont tout à fait établis, ainsi que son rôle dans les accidents de la route, les connaissances de cette nature sont nettement moins nombreuses en ce qui concerne les autres drogues. On ne dispose pas encore des fondements scientifiques nécessaires pour mettre au point des actions spécifiques en matière de drogue. Le plan d'action 1995-1999 ne prenait pas en compte ce problème. Toutefois, celui-ci a été retenu dans le premier

programme d'action en matière de sécurité routière, adopté par la Commission en 1993<sup>11</sup>, à la suite duquel un groupe de travail "Alcool, drogues, médicaments et conduite" a été mis en place dès le début de 1994, dans le cadre du Groupe de Haut Niveau sur la Sécurité Routière.

Ce groupe de travail a remis un rapport incluant un premier ensemble de recommandations, indiquant notamment que la première priorité est de définir la vraie nature du problème grâce à des études épidémiologiques. Ces recommandations avaient trait à (i) la manière de définir la prévalence des drogues illicites chez les conducteurs et les risques relatifs d'implication dans un accident de la route des consommateurs de drogues diverses, prises isolément ou mélangées, (ii) l'utilisation combinée des drogues illicites et de l'alcool et (iii) à la législation sur le contrôle de la présence de drogues illicites chez les conducteurs.

Le groupe de travail mis en place en 1994 a redémarré ses activités plus récemment. La question a été reprise dans le second programme d'action en matière de sécurité routière, adopté par la Commission en avril 1997<sup>12</sup> pour la période 1997-2001, la priorité étant placée cette fois-ci sur le développement des contrôles routiers. Une coordination a été mise en place avec l'OEDT et avec le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe. Les travaux de recherche vont se poursuivre sur la conduite sous l'emprise de drogues illicites et de médicaments médicalement prescrits, dans le cadre du cinquième programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration.

#### *- Le dopage dans le sport*

Les objectifs ci-après sont définis au niveau communautaire pour les cinq prochaines années : (i) améliorer l'information sur le dopage et sur ses conséquences pour le grand public, (ii) sensibiliser les médecins au problème, (iii) introduire la coordination et l'améliorer dans le domaine réglementaire, (iv) établir des définitions claires, des listes de substances prohibées et des normes de test et (v) améliorer la protection sanitaire des jeunes athlètes.

La progression du dopage dans le sport a été si préoccupante, ces dernières années, que le Conseil européen de Vienne a fait part de son inquiétude sur la gravité du problème, qui est préjudiciable à l'éthique sportive et met en danger la santé publique. Le sport professionnel est actuellement le lieu de développement de méthodes de dopage de plus en plus sophistiquées. Des gens ordinaires, pour qui le sport est un moyen d'améliorer leur qualité de vie, se trouvent ainsi exposés aux drogues à travers le sport. Très souvent, le dopage dans le sport ne signifie pas prendre des substances illicites, mais faire une consommation abusive de drogues légales.

Le problème du dopage nécessite une double approche. Le dopage au niveau professionnel doit être traité en tant que matière professionnelle. En effet, les règles de lutte contre cette pratique impliquent une coordination étroite entre les pays et entre les organisations sportives et internationales. Par contre, le dopage dans le sport amateur appelle des mesures plus homogènes, d'ores et déjà testées dans le plan général de lutte anti-drogue. Il est important de souligner l'impact du sport sur le grand public et l'influence du comportement des grands sportifs sur les jeunes. Aussi la lutte contre la drogue dans le sport est-elle un excellent moyen de faire passer le message dans le contexte plus général de la lutte anti-drogue.

Les États membres et la Commission sont d'accord sur la nécessité d'étudier de nouvelles actions au niveau communautaire afin d'exploiter plus efficacement les différentes politiques

<sup>11</sup> Com (93) 246 final du 9.06.1993.

<sup>12</sup> Com (97) 131 final du 9.04.1997.

communautaires et d'harmoniser les législations. Le trafic de substances illicites pouvant aussi être impliquées dans le dopage des sportifs, le cadre de la coopération judiciaire et policière pourrait également jouer un rôle à cet égard.

Enfin, la lutte contre le dopage dans le sport nécessite une coopération internationale plus étroite. Les athlètes sont de plus en plus mobiles et ont besoin d'un cadre juridique clair et précis pour éviter d'être en infraction.

### 3. *Action relative à la réduction du trafic illicite de drogues et de substances psychotropes*

Une attention prioritaire doit être accordée par l'UE au renforcement des actions et des instruments dans les domaines suivants : (i) contrôle du détournement des précurseurs chimiques dans l'UE et dans les pays tiers, (ii) prévention et lutte contre le blanchiment de l'argent, (iii) coopération efficace entre les autorités policières, douanières et judiciaires, (iv) mise en œuvre du plan d'action de l'UE en matière de lutte contre le crime organisé, (v) prévention de l'utilisation des nouvelles technologies de communication (Internet, par exemple) comme moyen de développer la toxicomanie, la production et le trafic et (vi) coopération internationale dans la lutte contre le trafic de drogues illicites. La coordination et la coopération représentent des éléments clés d'une mise en œuvre réussie de ces politiques.

#### 3.1. **Consolidation de l'acquis communautaire**

##### 3.1.1. Détournement des précurseurs et des substances psychotropes

Les précurseurs sont un domaine majeur de l'aspect "réduction de l'offre" du problème de la drogue, puisqu'ils sont des substances chimiques indispensables à la fabrication des drogues. Ces substances chimiques sont couramment vendues et utilisées pour fabriquer des produits licites, tels que les plastiques ou les produits pharmaceutiques. Cependant, une infime partie d'entre elles sont détournées vers la fabrication illicite de drogues, notamment d'héroïne, de cocaïne et de drogues synthétiques.

Plus spécifiquement, les précurseurs sont l'une ou l'autre des 22 substances chimiques répertoriées au Tableau I ou II de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des drogues et des substances psychotropes (Convention des Nations Unies de 1988), à laquelle la Communauté est partie au titre uniquement de l'article 12, qui énonce des dispositions relatives aux précurseurs. L'article 113 du traité CE est le fondement juridique de la compétence de la Communauté en matière de contrôle international des précurseurs.

La Communauté a approuvé la législation interne adéquate pour lutter contre le détournement des précurseurs au niveau communautaire et international. Si la directive du Conseil 92/109/CEE<sup>13</sup> régit la fabrication et la mise sur le marché communautaire de précurseurs, le règlement du Conseil 3677/90<sup>14</sup> en régit les échanges entre la Communauté et les pays tiers, en fixant un certain nombre de conditions aux exportations.

<sup>13</sup> JO n° 370 du 19.12.1992. Les annexes à cette directive ont été modifiées par la directive de la Commission 93/46/CEE du 22.06.1993.

<sup>14</sup> Règlement du Conseil (CEE) n° 3677/90 du 13.12.1990 – JO L 357 du 20.12.1990, p. 1, modifié par le règlement du Conseil (CEE) n° 900/92 du 31.03.1992 – JO L 96 du 10.04.1992, p. 1, mis en œuvre par le règlement de la Commission (CEE) n° 3769/92 du 21.12.1992 – JO L 383 du 29.12.1992, p. 17, modifié par le règlement de la Commission (CEE) n° 2959/93 du 27.10.1993 – JO L 267 du 28.10.1993, p. 8, modifié par le

Le système communautaire actuel de contrôle des précurseurs fonctionne correctement. Des améliorations sont prévues par (i) le renforcement de la coopération avec les milieux industriels et (ii) la conclusion d'accords sur le contrôle des précurseurs avec les pays à risque, capables de mettre en œuvre les mécanismes de suivi adoptés en vertu desdits accords.

Le détournement des précurseurs constituant une exception aux transactions commerciales licites, toute approche purement répressive du contrôle de ces substances n'est pas suffisant. Il convient de pondérer les efforts de lutte contre le détournement en fonction des nécessités du commerce légal.

Les accords bilatéraux conclus avec certains pays tiers (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela, Chili, Mexique et États-Unis) se sont avérés payants puisqu'ils contribuent largement à un vaste partage d'informations dans la lutte contre le détournement des précurseurs. Il conviendrait de conclure d'autres accords bilatéraux de ce type avec d'autres régions et d'autres pays du monde, en tant que base de renforcement et d'extension du système de contrôle. Ces accords devraient s'inscrire dans une démarche régionale afin d'éviter le trafic illicite de précurseurs échappant aux contrôles nationaux en passant par des pays voisins. Ainsi, la Communauté devrait bientôt lancer des négociations sur de tels accords, dans le cadre des accords européens, avec les pays associés d'Europe centrale et orientale, qui revêtent une importance toute particulière pour la production des nouvelles drogues synthétiques (amphétamines, etc.).

La lutte contre le détournement des précurseurs au niveau international peut impliquer l'échange d'informations sensibles sur des individus ou des entreprises. Les législations nationales et communautaires protègent ce type d'informations. Néanmoins, la Communauté est parvenue à faciliter de tels échanges en concluant les accords précités, lesquels prévoient la couverture juridique indispensable aux échanges de renseignements sensibles. La Communauté doit poursuivre cet effort et le rationaliser, étant donné qu'il est digne d'intérêt et représente un succès majeur dans la lutte contre l'utilisation des précurseurs dans la fabrication illicite de drogues.

S'attaquer au problème des précurseurs pour les nouvelles drogues synthétiques doit également prendre en compte la quantité de précurseurs présents sur le marché, dont la nature est très changeante et évolutive. Il semble donc irréaliste d'établir un mécanisme de contrôle semblable à celui imposé pour les 22 substances répertoriées, car ajouter des contraintes supplémentaires sur un plus grand nombre de substances ne ferait qu'affaiblir l'efficacité globale du système de contrôle tout en entravant la coopération entre opérateurs et pouvoirs publics, jusque-là très fructueuse.

Les 22 substances répertoriées sur la liste de la Convention des Nations Unies de 1988 ne permettent pas de s'attaquer pleinement au problème du détournement. Aussi, compte tenu des difficultés que posent, comme on vient de le voir, les nouvelles drogues synthétiques, est-il primordial de dresser des "listes de surveillance spéciales" pour les substances non répertoriées. De telles listes devraient refléter, dans une perspective évolutive, l'organisation des détournements dans la Communauté des produits chimiques inscrits sur les listes de surveillance ainsi que le principe de la coopération avec les industriels.

Les recommandations de 1991 de la *Task Force* "Action chimique" du G7 ont consacré une stratégie ciblée, qui axe les mécanismes de contrôle international des précurseurs sur un nombre précis et limité de substances chimiques, correspondant à la nature et aux structures d'échange de

chaque produit. Cette démarche est plus réaliste et plus rentable qu'un contrôle extensif sur un grand nombre de substances.

### 3.1.2. Blanchiment des capitaux

Le second rapport d'exécution de la Commission, adopté le 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>15</sup>, concernant la directive sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de l'argent<sup>16</sup>, a été remis au Conseil et au Parlement. Il établit que tous les États membres ont exécuté la directive. La seule procédure d'infraction en cours concerne des livrets d'épargne anonymes en Autriche.

Le rapport dresse un bilan relativement positif de l'impact de la directive. Cependant, l'un des principaux buts de ce texte est préventif par nature, et il est donc impossible d'évaluer les opérations de blanchiment qui ont pu ainsi être empêchées. Par contre, les données concernant les signalements de transactions douteuses, présentées en annexe 8, montrent que le secteur financier a réagi plutôt bien à ses responsabilités découlant de la directive. En bref, tous les États membres continuent d'être très actifs contre le blanchiment de l'argent.

Un sous-comité d'experts, relevant du Groupe Pluridisciplinaire du Conseil, a analysé l'efficacité des systèmes de lutte contre le blanchiment eu égard à la coopération visée au titre VI du traité sur l'UE, étant donné que les résultats de ces initiatives, en termes de poursuites judiciaires, d'inculpations et de confiscations d'avoirs, demeurent relativement modestes jusqu'à présent. Dans l'optique d'un renforcement de la coopération entre les États membres dans ce domaine, le Conseil a adopté le 3 décembre 1998, sur base de l'article K.3 du traité sur l'UE, une action conjointe sur le blanchiment de l'argent, l'identification, le suivi, le gel, la saisie et la confiscation des revenus du crime<sup>17</sup>.

En outre, la Commission a annoncé dans son second rapport et dans le communiqué de presse l'accompagnant que des travaux avaient été lancés sur une proposition de seconde directive sur le blanchiment des capitaux, en vue d'étendre et d'actualiser la directive de 1991. Cette proposition s'efforcera de faire suite aux recommandations concernant les domaines de compétence communautaires du plan d'action en matière de crime organisé ainsi qu'à certains souhaits formulés par le Parlement européen. La Commission souhaiterait en particulier étendre le champ d'application de la directive à certaines activités et professions non financières.

Le blanchiment de l'argent est une préoccupation mondiale et les efforts de lutte ne seront effectifs que si tous les pays et les régions du monde partagent le même objectif. Or, aussi sophistiqués que soient les systèmes de lutte de l'UE (ou des membres du Groupe d'action financière- GAFI), ils seront inopérants si les autres pays ou régions ont des systèmes inadéquats, voire inexistants. D'où l'importance du GAFI ainsi que des efforts des Nations Unies de par le monde et de l'action externe de l'UE dans ce domaine.

Le GAFI demeure la principale instance internationale de lutte contre le blanchiment des capitaux, et il a été décidé d'en prolonger le mandat pour une nouvelle période de cinq ans à compter de la mi-1999. Le GAFI commence à intégrer un petit nombre de nouveaux membres

---

<sup>15</sup> COM (1998) 401 final

<sup>16</sup> JO n° 166 du 28.06.1991.

<sup>17</sup> JO L 333 du 9.12.1998.

d'importance stratégique et travaille à la création d'un réseau international d'organismes régionaux de lutte contre le blanchiment. Les travaux ont également été lancés sur deux dossiers complexes et sensibles lui ayant été confiés par le G7/8, en l'occurrence l'absence de coopération de certaines instances (problèmes du secret bancaire excessif et de l'opacité des structures d'entreprises) et l'emploi des mécanismes de lutte contre le blanchiment pour lutter contre la fraude fiscale.

Le programme Phare a joué un rôle particulièrement actif dans les efforts de lutte contre le blanchiment de l'argent, ce qui inclut son soutien au projet d'évaluation réciproque du Conseil de l'Europe. Des travaux sont en cours au titre de TACIS (étude de faisabilité en Russie, en Ukraine et en Moldavie). Un vaste projet a été lancé avec les États-Unis dans les Caraïbes, et un autre projet est en cours d'exécution dans les cinq pays de la Communauté andine. Le programme de contrôle des drogues de la SADC comporte également un volet "blanchiment des capitaux". Des études sont en cours pour vérifier s'il est possible de cofinancer des actions de lutte contre le blanchiment de l'argent dans le cadre de l'ASEM.

Ces actions extérieures sont importantes et confèrent à la Commission et à l'UE une plus grande visibilité internationale. Elles devraient être poursuivies et développées.

### 3.1.3. Prévention de l'utilisation des nouveaux systèmes de communication (dont Internet) comme moyen de développer la toxicomanie, la production et le trafic de drogues

Les nouvelles technologies, Internet en particulier, peuvent avoir des effets à la fois positifs et négatifs sur la toxicomanie. Au chapitre des effets positifs, Internet peut être utilisé pour sensibiliser le public sur la toxicomanie et pour fournir des renseignements précis sur la nocivité des drogues, notamment des nouvelles drogues synthétiques. Au chapitre des effets négatifs, Internet peut être utilisé à des fins illicites dans le but notamment : (i) de fournir des informations sur les précurseurs chimiques et les substances essentielles, d'accéder à des publications spécialisées et au marché des équipements de laboratoire nécessaires pour la fabrication illicite de drogues, (ii) d'assurer une formation à la fabrication illicite de ces substances et (iii) d'inciter à la toxicomanie.

Par décision du 25 janvier 1999, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable, diffusés sur les réseaux mondiaux<sup>18</sup>. Ce plan d'action couvre une période de quatre ans, du 1<sup>er</sup> janvier 1999 au 31 décembre 2002, et sa dotation totale est de 25 millions d'euros. Sa mise en œuvre visera en particulier à (i) créer un environnement plus sûr en mettant en place un réseau européen de *hot-lines* (lignes directes), dans lequel le renforcement de la coopération entre les industriels et les autorités chargées de faire appliquer la loi sera déterminant pour exploiter pleinement le potentiel de ces services téléphoniques ; (ii) encourager les actions de sensibilisation. La responsabilité des poursuites judiciaires et des sanctions à l'encontre des responsables de messages à contenu illicite demeure de la compétence des autorités nationales chargées de veiller à l'application du droit, avec l'aide notamment d'Europol.

---

<sup>18</sup> Décision n° 276/1999/CE, JO L 33 du 6.02.1999.

### **3.2. Drogues synthétiques**

Le Conseil européen de Dublin de décembre 1996 avait mis en lumière la nécessité d'accorder une attention prioritaire aux drogues synthétiques, tant dans l'UE que dans d'autres pays, et notamment en Europe centrale et orientale, et d'aborder le problème à trois niveaux : a) au niveau de la législation, b) au niveau de la coopération pratique contre la production et le trafic, ce qui inclut une coopération renforcée entre les autorités nationales et l'industrie chimique et c) au niveau de la coopération internationale<sup>19</sup>.

Le système d'alerte précoce pour les drogues synthétiques<sup>20</sup>, récemment mis au point en coordination entre Europol et l'OECD, devrait contribuer à relever ces nouveaux défis que constituent la consommation et la production de ces nouvelles substances.

Dans sa communication sur le contrôle des nouvelles substances synthétiques<sup>21</sup>, la Commission indiquait qu'à un stade ultérieur, de nouveaux instruments pourraient renforcer l'efficacité de la lutte contre le trafic illicite de drogues synthétiques et leur consommation, fondés peut-être sur une analyse des mérites relatifs des différentes stratégies (liste d'urgence, approche générique ou analogique) mentionnées dans la communication.

### **3.3. Mise en œuvre du titre VI du traité d'Amsterdam**

#### *Traité d'Amsterdam*

Le nouveau cadre légal fourni par le Traité d'Amsterdam est décrit au chapitre III section D. Dans sa communication du 14 juillet 1998, "Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice"<sup>22</sup>, la Commission indiquait que le traité d'Amsterdam continuerait à renforcer la capacité de la Commission à contribuer à la lutte de l'Union contre les drogues, y compris dans des domaines où elle n'avait précédemment ni prérogative ni droit d'initiative.

#### *Plan d'action relatif à un espace de liberté, de sécurité et de justice*

Notre approche dans la communication citée ci-dessus a été reprise dans le plan d'action du Conseil et de la Commission sur la meilleure manière de mettre en œuvre les dispositions du traité d'Amsterdam visant à instituer un espace de liberté, de sécurité et de justice, lequel plan a été approuvé par le Conseil européen de Vienne.

Les drogues méritent une mention particulière. Elles constituent une menace pour la sécurité collective et individuelle sous de multiples formes, souvent mais pas toujours liées à la criminalité organisée. C'est un domaine dans lequel l'Europe a joué un rôle caractéristique et influent en insistant sur une politique globale fondée sur la responsabilité partagée entre pays consommateurs et pays producteurs. Dans ce cadre global, toutefois, il est clair qu'un facteur essentiel sera la mobilisation de toutes les forces que les différents services répressifs peuvent apporter collectivement en pesant de tout leur poids sur les trafiquants et les organisations criminelles.

---

<sup>19</sup> La conférence conjointe CE/PE sur les drogues synthétiques (Bruxelles, 27-28.11.1997) a émis un certain nombre de recommandations sur la façon d'attaquer le problème sur tous les fronts (prévention, information, recherche, prévention sanitaire et traitement, réduction de l'offre et répression). LIBE 103 EN. PE 167.784.

<sup>20</sup> Action commune adoptée par le Conseil le 16 juin 1997 sur le contrôle des drogues synthétiques (JO L 167 du 25.06.1997)

<sup>21</sup> COM(97) 249 final du 23.05.1997, p. 5.

<sup>22</sup> COM (1998) 459 final.

La coopération au niveau de l'UE entre les forces de police, les douanes et les services répressifs des États membres mérite une attention particulière. Le plan d'action pour la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice soutient et renforce la coopération entre tous les services répressifs, puisque c'est précisément l'union de toutes les forces qui contribuera à l'efficacité des efforts déployés par l'Union pour lutter contre la toxicomanie.

S'agissant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le plan d'action pour la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice donne un calendrier de mesures à adopter dans les deux à cinq ans suivant la ratification du traité d'Amsterdam. Les mesures qui seront étudiées et mises en œuvre auront un impact réel sur le trafic de drogues et sur les activités illégales liées à la toxicomanie, telles que le blanchiment de l'argent.

S'agissant des drogues, toutes les mesures proposées dans le plan d'action sont extrêmement importantes, mais les plus significatives sont peut-être celles qui doivent nécessairement être adoptées dans les deux années à compter de l'entrée en vigueur du traité. Ces mesures portent à la fois sur la coopération policière et sur la coopération judiciaire en matière pénale.

*Au titre de la coopération policière*, le plan d'action est centré sur le travail d'Europol en matière de coopération opérationnelle<sup>23</sup>. Les autres mesures de coopération policière et douanière sont les suivantes :

- l'évaluation commune de techniques d'enquêtes particulières ayant trait à la détection de formes graves de criminalité organisée (livraisons contrôlées, surveillance, etc.) ;
- l'examen de modalités selon lesquelles un service répressif d'un État membre pourra opérer sur le territoire d'un autre État membre, compte tenu de l'acquis de Schengen.

Les mesures ci-après, qui devront être réalisées dans un délai de cinq ans, sont tout aussi importantes eu égard à la coopération dans le cadre d'Europol :

- favoriser l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée,
- instaurer un réseau de recherche et de documentation sur la criminalité transfrontière,
- améliorer la collecte statistique sur la criminalité transfrontière,
- mettre en place un système d'échange d'informations et d'analyses sur le blanchiment de l'argent.

*Au titre de la coopération judiciaire en matière pénale*, le plan d'action mentionne l'établissement de règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions et aux peines encourues en matière de trafic de drogue, cette action devant être réalisée dans les deux années à compter de la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

---

<sup>23</sup> L'une des priorités énoncées par le traité d'Amsterdam est de déterminer la nature et l'étendue des compétences opérationnelles d'Europol, qui devra être à même de "demander aux autorités compétentes des États membres de mener et de coordonner leurs enquêtes" et d'agir dans le cadre d'"actions opérationnelles par des équipes conjointes".

L'intégration de l'acquis de Schengen dans le domaine des drogues constituera un élément important prenant en compte les actions opérationnelles et les mesures adoptées dans le cadre de Schengen, lesquelles ont débouché sur l'intensification des efforts de lutte contre le trafic de stupéfiants.

Enfin, le plan d'action fait état du processus d'élargissement en le reliant à la stratégie de pré-adhésion. La justice et les affaires intérieures sont une priorité pour l'Union européenne. Les mesures proposées par le plan d'action contribueront à renforcer l'acquis en matière de justice et d'affaires intérieures, en définissant de façon claire et complète les priorités de l'Union dans ce domaine au bénéfice des pays candidats.

#### 4. *Action au niveau international*

La dimension internationale de la lutte contre la drogue nécessite une coopération plus intense. Cette coopération doit être développée avec les pays et les régions cibles sur base de plans nationaux et/ou régionaux (« masterplans »), là où ils existent, à partir de principes directeurs et en faisant pleinement appel à tous les instruments existants (développement, assistance technique et financière, instruments commerciaux, dialogue politique, coopération en matière de justice et d'affaires intérieures). Il conviendra aussi de poursuivre et de renforcer la coopération de l'UE avec les pays industrialisés ainsi qu'avec le PNUCID et avec d'autres forums et groupes internationaux concernés.

- Principes fondamentaux de la coopération internationale

La gravité et la menace commune, que les drogues font planer à la fois sur les pays développés et sur les pays en développement, nécessitent une coopération plus intense au niveau des pays, des régions et du monde. La session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues a reconnu, en 1998, que la coopération internationale en matière de contrôle des drogues devait être perçue comme un élément de l'effort d'ensemble déployé pour favoriser le développement social et économique au sens large.

En adoptant la déclaration politique de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues, la communauté internationale, dont l'UE, a souscrit à certains principes fondamentaux :

- **Responsabilité partagée** : l'action contre les drogues relève d'une responsabilité commune et partagée impliquant une approche intégrée et équilibrée.
- **Intégration du contrôle des drogues dans les principales politiques de développement** : les initiatives visant à réduire la demande et l'offre doivent s'intégrer dans les politiques de développement socio-économique existantes et les soutenir.
- **Équilibre entre réduction de la demande et réduction de l'offre** : la réduction de la demande a été reconnue pour la première fois comme l'un des principaux piliers d'une stratégie de lutte globale.
- **Respect des droits de l'homme**.
- **Soutien à des approches multilatérales** : les problèmes de contrôle des drogues doivent être abordés de façon multilatérale. Les Nations Unies (PNUCID) sont par là même

reconfirmées en qualité de centre d'excellence et de point focal pour l'expertise en matière de drogue. D'autres organisations internationales spécifiques peuvent aussi fournir des expériences utiles.

- Mise en œuvre de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues

Lors de la réunion de la Commission des Nations Unies sur les stupéfiants (CND) qui s'est tenue à Vienne, en mars 1999, la communauté internationale, dont l'UE, a adopté d'importantes mesures pour soutenir la mise en œuvre des divers plans d'action et mesures adoptés en juin 1998 par la session spéciale sur les drogues de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces plans d'action concernent (i) la coopération internationale sur l'élimination des cultures de drogues illicites et sur le développement alternatif, (ii) les principes directeurs de la réduction de la demande et (iii) la fabrication illicite, le trafic et la consommation de stimulants de type amphétamines et de leurs précurseurs. Les autres mesures portent sur le contrôle des précurseurs, la coopération judiciaire et le blanchiment des capitaux.

- Intégration de la coopération internationale de l'UE en matière de lutte contre la drogue dans les objectifs plus généraux des relations extérieures de l'Union

L'UE a reconnu l'importance des préoccupations concernant la drogue également dans le domaine de la politique étrangère en appliquant deux grandes catégories de mesures. Tout d'abord, elle mène une action multilatérale par (i) le soutien actif à l'élaboration des politiques globales, (ii) le renforcement des stratégies définies par les institutions des Nations Unies et (iii) le fonctionnement efficace d'organes informels. Deuxièmement, elle mène une action bilatérale et des actions régionales par l'intermédiaire de trois types d'instruments de coopération avec les pays tiers : le dialogue politique, la politique commerciale et l'assistance technique et financière. L'UE continuera à intégrer la coopération internationale en matière de lutte contre la drogue dans les objectifs plus généraux de ses relations extérieures.

- Utilisation pleine et entière des instruments communautaires de coopération internationale (développement, assistance technique et financière et instruments commerciaux, tels que le Système des Préférences Généralisées)

La Commission devra exploiter pleinement les instruments communautaires de coopération internationale (développement, assistance technique et financière et instruments commerciaux, tels que le Système des Préférences Généralisées) dans le contexte des stratégies et des plans de développement des régions et/ou pays tiers. Cela implique de considérer le contrôle des drogues comme partie intégrante de la coopération au développement de l'UE. S'agissant du Système de Préférences Généralisées (SPG), la Commission estime qu'il est utile de reconduire le schéma des préférences tarifaires généralisées pour soutenir les efforts de lutte contre les productions agricoles illicites, à condition que les pays concernés reconduisent leurs efforts de lutte contre les stupéfiants et qu'ils parviennent à des résultats. A partir d'une évaluation de l'impact du SPG sur la lutte anti-drogue, le schéma communautaire des préférences tarifaires généralisées applicables aux produits agricoles, accordé aux pays andins et aux pays d'Amérique du Sud, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2001, tandis que ce schéma a également été accordé pour la première fois à l'Amérique centrale pour les produits industriels.

- Utilisation des instruments de la PESC en matière de coopération bilatérale et dans le cadre multilatéral, du dialogue politique et des positions et actions communes

Le traité laisse une marge de manœuvre pour une action extérieure d'ensemble plus forte contre les drogues par le biais de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), laquelle prévoit de recourir à des actions communes, dans des domaines particuliers dans lesquels les États membres possèdent d'importants intérêts en commun, et d'instaurer une coopération systématique dans l'Union européenne dans des domaines d'intérêt général. Les actions de l'UE menées jusqu'à présent ont principalement pris la forme d'un dialogue politique avec les pays tiers. Ce dialogue a pris un réel essor en incluant systématiquement des clauses anti-drogues dans les accords de coopération. En outre, l'UE coordonne régulièrement ses activités dans les forums internationaux.

Toutes ces actions doivent être poursuivies et renforcées en tant que partie intégrante de la coopération de l'UE avec les pays tiers, dans un cadre à la fois bilatéral et multilatéral. S'agissant des relations bilatérales, il convient de mettre davantage l'accent sur le lien entre coopération au développement et engagement politique des pays tiers en faveur des règles de bonne gestion des affaires publiques, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.

- Développement de la coopération internationale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures

La nécessité de développer une approche cohérente de la manière dont l'UE doit coopérer avec les pays et les régions tiers dans la lutte contre le trafic de drogues illicites est de plus en plus pressante. Cet aspect constitue d'ores et déjà un volet important des grandes initiatives anti-drogues menées par l'UE en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Asie centrale. Des dispositions de coopération sont prévues aussi dans ce domaine dans un grand nombre d'accords de coopération (et de partenariat) avec les pays et les régions tiers. Il conviendra que toutes les autorités compétentes de l'UE unissent leurs efforts, Europol jouant un rôle particulier dans la collecte et l'analyse de renseignements et dans l'aide à la coordination des enquêtes nationales. La Commission contribuera à ces initiatives communes principalement en coordonnant efficacement les instruments relevant du premier pilier (blanchiment de l'argent, précurseurs) et en mobilisant des crédits existants chaque fois que possible.

- Coordination opérationnelle entre la Commission et les États membres dans des pays/régions tiers identifiés aux fins d'une évaluation commune et de la mise en œuvre des programmes

La mise en place efficace d'une réponse globale et intégrée au phénomène de la drogue au niveau de l'Union implique d'agir à différents échelons. De même, elle nécessite de faire intervenir de nombreux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. La mise en pratique du présent plan d'action nécessitera un effort permanent de coordination pour évaluer conjointement et mettre en œuvre les programmes.

- Principaux pays et régions cibles

Les principales régions cibles sont les pays candidats<sup>24</sup>, l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Asie centrale, étendue à la Transcaucasie.

S'agissant de l'Amérique latine, l'UE espère continuer à renforcer le dialogue sur cette question avec les différents groupes sous-régionaux, ainsi que le dialogue spécialisé sur les stupéfiants avec les pays andins. Par ailleurs, l'UE espère que les pays d'Amérique latine joueront un rôle charnière dans le nouveau mécanisme de coopération/coordination entre l'Europe et l'Amérique latine et les Caraïbes, dont la première rencontre a eu lieu en avril 1999. Concernant la coopération, un plan d'action global pour l'Amérique latine a été adopté. Ce plan souligne l'importance pour les deux parties de maintenir une approche équilibrée du problème, réaffirme l'importance du principe de la responsabilité partagée et dresse une liste de sujets sur lesquels la Commission et l'aide des États membres devraient se concentrer à terme, dans l'optique, notamment, de renforcer la coopération interrégionale entre l'Amérique latine et les Caraïbes, ainsi qu'entre les divers ensembles sous-régionaux d'Amérique latine.

L'initiative de l'UE sur les drogues dans les Caraïbes a nettement amélioré la coopération et la coordination des actions de contrôle des drogues, à la fois entre les pays de la zone des Caraïbes et entre les pays bailleurs de fonds, au bénéfice de toute la région. La mise en place d'un Bureau de Contrôle des Drogues de la Commission à la Barbade a conféré une grande visibilité à la stratégie de l'UE dans ce domaine et a amélioré le suivi des opérations financées par la Communauté, qui avoisinent un montant de 20 millions d'euros, en appui du plan d'action pour la Barbade. A cet égard, la mise en place d'un bureau de coopération maritime UE/Caraïbes/États-Unis (PMO) a facilité un dialogue plus étroit, et renforcé la coopération maritime pour lutter contre le trafic de stupéfiants.

On observe d'intenses mouvements de stupéfiants depuis l'Afghanistan et les pays voisins, *via* les NEI, dont la destination principale est l'UE. Trois programmes couvrent la coopération en matière de drogue dans le cadre de Tacis : (i) programme douanier ; (ii) programme de contrôle des frontières et (iii) programme Justice et affaires intérieures, ce programme étant actuellement en cours d'élaboration. Le programme douanier en Asie centrale vise en particulier, mais pas exclusivement, à mettre en place des contrôles efficaces aux frontières et à utiliser des méthodes d'enquête pour identifier les mouvements de stupéfiants. Le programme de contrôle des frontières fournit une aide et des infrastructures à tous les organismes travaillant à certains postes frontières entre les NEI, l'Europe centrale et l'UE. Ce programme prête assistance à tous les services répressifs aux frontières et devrait avoir des retombées positives sur les échanges commerciaux, tout en améliorant la détection des mouvements de substances illicites. Enfin, le programme de coopération judiciaire et policière vise d'autres autorités comme les ministères de l'Intérieur et les forces de police, particulièrement en Asie centrale et au Caucase, en leur apportant une aide au renforcement de leurs capacités institutionnelles, avec des actions opérationnelles prévues notamment dans les aéroports et aux frontières. La lutte contre le blanchiment de l'argent en Russie, en Ukraine et en Moldavie bénéficie également d'une aide. Enfin, certaines actions sont en cours de développement en étroite coopération avec, entre autres, le PNUCID et le PNUD.

Faire progresser le dialogue avec les pays d'Afrique du Nord (plus spécialement avec le Maroc) et avec les pays du Moyen-Orient au titre d'Euro-Med, ainsi que promouvoir la coopération avec les pays de la région SADC (Afrique australe) et avec la région d'Afrique occidentale,

---

<sup>24</sup> Voir description du Programme PHARE drogue aux pages 9-10

constituent un autre objectif majeur. L'Afrique australe est une nouvelle région cible de la coopération européenne dans le domaine des drogues. Le feu vert a été donné à Mmabatho/Afrique du Sud en novembre 1995, et l'engagement politique a été reconfirmé à la conférence sur le contrôle des drogues UE/SADC de Gaborone, en février 1998. Lors de la réunion interministérielle UE/SADC de Vienne, en novembre 1998, l'UE s'est engagée à soutenir la mise en œuvre du plan d'action régional sur le contrôle des drogues de la SADC. Des programmes régionaux ont été initiés dans 16 pays d'Afrique occidentale, dont l'objectif est de soutenir la mise en place de schémas directeurs nationaux, de structures institutionnelles adéquates et d'une législation adaptée pour lutter contre le fléau de la drogue dans la région.

L'Asie, et plus particulièrement la Chine et les partenaires asiatiques de l'ASEM, est une autre région où la coopération devrait être développée et renforcée au cours des prochaines années. S'agissant de la Chine, la communication de mars 1998 de la Commission, intitulée "Vers un partenariat global avec la Chine", souligne la nécessité de promouvoir un dialogue substantiel et d'encourager la coopération avec ce pays sur diverses questions, dont la lutte contre le trafic de drogues illicites. Cet engagement devrait être développé, et la Chine devrait participer à des actions internationales de lutte contre le trafic de stupéfiants. La première étape de l'ébauche d'un dialogue constructif avec la Chine consiste à identifier la nature et l'ampleur des problèmes liés au trafic de drogue dans le pays. La question devrait ensuite être discutée avec les partenaires chinois dans le cadre du dialogue politique UE-Chine.

Il convient aussi de renforcer la coopération avec les pays asiatiques dans le cadre de l'ASEM. Certaines initiatives, comme l'échange de hauts fonctionnaires de l'administration douanière, et des séminaires destinés aux fonctionnaires des douanes, devraient être poursuivies, tandis que des actions de même type devraient être développées à plus grande échelle.

- Poursuite de la coopération bilatérale avec les pays industrialisés (États-Unis, Canada, Japon) et renforcement de la coopération multilatérale dans les forums internationaux concernés, tels que le G8 et le Groupe de Dublin

Il convient de renforcer la coopération avec nos partenaires industrialisés, à la fois sur le plan bilatéral et dans les groupements multilatéraux. Notre premier objectif doit être de soutenir la mise en place de politiques et de programmes intégrés et/ou régionaux, avec pour objectif global de promouvoir le dialogue.

Dans le même temps, il nous faut rechercher à améliorer la complémentarité de nos actions. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'asseoir la coopération sur une évaluation commune des besoins au niveau national et sectoriel. L'aide peut ensuite être accordée sur la base des avantages comparatifs de chaque bailleur de fonds et eu égard aux préoccupations et aux intérêts politiques potentiels.

Au niveau bilatéral, nous devons établir des canaux de communication solides pour assurer l'échange d'informations sur le trafic de drogue et la criminalité organisée.

La coopération globale UE-États-Unis, dans le cadre du nouvel agenda transatlantique (NTA), constitue le meilleur exemple d'une coopération réussie avec un partenaire industriel. Cette relation doit être poursuivie et renforcée. Les deux partenaires continueront au cours des prochaines années à travailler de concert sur des projets communs, tels que l'initiative en faveur des Caraïbes, et rechercheront d'autres actions constructives dans d'autres régions du monde et

notamment en Afrique du Sud, au Nigeria, en Europe de l'Est, en Asie centrale, en Amérique latine et dans la région andine.

Les États-Unis et l'Union européenne poursuivront également leur coopération entre services répressifs américains et européens et poursuivront leurs efforts sur l'application des conventions internationales.

Notre coopération avec le Canada et le Japon doit également être étendue. La coopération avec le Canada va revêtir une nouvelle dimension dans les toutes prochaines années, puisque ce pays vient de finaliser sa politique intérieure de lutte anti-drogue et est en train de travailler à la définition d'une politique internationale dans ce domaine. La coopération avec l'UE sur les questions relatives à la drogue sera élargie dans ce cadre.

Lors des sommets UE-Japon, ce dernier a exprimé son intention d'instaurer un dialogue dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants, qui pourrait évoluer vers un échange périodique d'informations au sein d'un groupe d'experts. La possibilité de conclure avec le Japon un accord sur les précurseurs doit également être notée.

Les discussions dans le cadre du G8 doivent être poursuivies et renforcées. Le G8 a reconnu le lien entre drogue et criminalité en général au niveau international et national, et s'est engagé en faveur du partenariat et de la responsabilité partagée de la communauté internationale dans la lutte contre les drogues illicites. Cet engagement inclut une coopération renforcée pour lutter contre le trafic illicite de stupéfiants et de précurseurs chimiques, une action pour diminuer la demande, y compris par des mesures visant à réduire la dépendance à l'égard de la drogue et enfin, un soutien à une stratégie globale visant à éliminer les cultures illicites.

Le Groupe de Dublin constitue un autre forum important au sein duquel les pays industrialisés peuvent aborder les problèmes liés à la toxicomanie. Il s'agit d'un mécanisme de consultation informel, réunissant les grands acteurs sur la scène mondiale, à savoir les États membres de l'UE, la Commission, l'Australie, la Norvège, le Canada, le Japon et les États-Unis. Le PNUCID participe également aux réunions du groupe. Les grandes réunions générales ont lieu deux fois par an : les débats s'appuient sur des rapports régionaux, compilés à partir de rapports élaborés à l'échelon national par les "mini-groupes" de Dublin.

- Coopération avec des organisations internationales

La coopération avec les organisations internationales compétentes dans le domaine de la drogue devra être poursuivie et accrue. En particulier, la Communauté européenne voit le PNUCID comme un centre d'excellence et un centre d'expertise fort utile sur les questions de toxicomanie. Le PNUCID est un partenaire important qui offre un avantage comparatif dans ses services tout en représentant le principal outil de coordination des activités de contrôle international des drogues. D'autres organisations internationales spécifiques peuvent aussi fournir une expérience et un partenariat utile, comme par exemple la CICAD.

## 5. *Coordination, intégration et simplification*

Les multiples facettes du phénomène de la drogue et l'aspect "interpiliers" des mesures adoptées par l'UE rendent la coordination primordiale. Celle-ci doit être renforcée à tous les niveaux et impliquer la totalité des institutions et des entités de l'UE.

### 5.1. Coordination au niveau du Conseil

Le **groupe horizontal "drogue"** (GHD), mis en place par le COREPER en février 1997, est en charge de la coordination des opérations de lutte anti-drogue de l'UE. Son mandat consiste à suivre et à coordonner toutes les opérations interpiliers dans le domaine de la lutte anti-drogue et d'en référer au COREPER. Son champ d'action inclut les initiatives interpiliers de contrôle des drogues, menées par l'UE dans certaines régions géographiques définies par les Conseils européens successifs (Caraïbes, Amérique latine, Asie centrale). Étant donné la diversité des intérêts des États membres à l'égard des différentes régions où les initiatives anti-drogue sont prises, il peut être judicieux parfois de suivre une démarche flexible et pragmatique en termes de coordination. La mise en place de groupes informels et spécifiques entre les États membres concernés dans le cadre du GHD a amélioré de façon significative la coordination des activités de contrôle des drogues financées par la Communauté et celles réalisées bilatéralement par les États membres. Des groupes informels de coordination ont été créés pour les Caraïbes, l'Amérique latine et l'Asie centrale.

Le GHD peut tirer parti de l'expérience de groupes de travail spécifiques du Conseil, chargés d'examiner certains aspects particuliers du phénomène de la drogue :

- **Groupe de travail du Conseil au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - Drogue (groupe PESC-Drogue)**, qui est chargé de la coordination et de l'avancement des initiatives de politique étrangère liées à la coopération avec les pays tiers en matière de contrôle des drogues. A cet égard, l'UE a notamment enjoint les pays n'ayant pas encore signé ni ratifié les trois conventions des Nations Unies de le faire,
- **Groupe "santé"**, qui est chargé d'examiner les questions ayant trait au programme d'action communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie,
- **Groupe des questions économiques**, qui est chargé des questions liées au contrôle des précurseurs chimiques,
- **Groupe SPG**, qui est responsable du suivi de la mise en œuvre du Système des Préférences Généralisées,
- **Divers groupes de travail, mis en place en vertu du titre VI du traité sur l'Union européenne**, tels que le groupe "coopération douanière" ou encore le groupe "coopération policière".

### 5.2. Coopération entre les institutions et les autres entités de l'UE

En règle générale, il convient de favoriser la coordination entre les institutions et les autres entités de l'UE sur les questions de toxicomanie afin d'assurer une approche cohérente et systématique de l'action et des stratégies de lutte anti-drogue au niveau de l'UE

La coordination informelle sur les questions de toxicomanie, inaugurée en 1995 par la Commission européenne avec le Parlement européen, la Présidence du Conseil, le Comité Economique et Social et le Comité des Régions, a joué un rôle appréciable dans la compréhension mutuelle des politiques anti-drogues entreprises dans les États membres de l'UE et dans l'identification des tendances communes sur la manière d'aborder en pratique les questions de drogue dans l'UE.

## IV. CONCLUSIONS

L'ambition du présent plan d'action est de doter l'UE des moyens et des outils appropriés pour la lutte anti-drogue. Prenant en compte la nécessité d'une action coordonnée à tous les niveaux, ce plan devrait contribuer à garantir une approche véritablement globale et équilibrée du phénomène de la drogue et à concentrer les efforts sur des objectifs hautement prioritaires. Il va bénéficier d'un renforcement des outils de collecte de l'information et de structures de coordination.

La systématisation de l'évaluation et l'amélioration du suivi des problèmes de drogue contribueront à assurer l'utilisation rationnelle des fonds et à faciliter des prises de décision rapides aux niveaux appropriés.

S'agissant de la réduction de la demande, le plan d'action souligne que l'UE doit accorder la plus haute priorité à la prévention, notamment pour les aspects relatifs à la santé, l'éducation, la recherche et la formation ainsi que pour les instruments de lutte contre l'exclusion sociale. Le plan encourage l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, ainsi que le soutien aux réseaux de villes et aux réseaux des professionnels. Il insiste sur le fait que des ressources adéquates doivent être mobilisées pour toutes ces opérations.

Les cinq années à venir seront primordiales pour le développement d'une approche cohérente de la lutte contre le dopage dans le sport. Les États membres et la Commission ont annoncé leur volonté d'aider à la mise en place d'un organisme international chargé de ce problème, en coopération avec les organisations sportives.

S'agissant de la réduction de l'offre et de l'action contre le trafic illicite de drogues, l'UE doit donner la priorité au renforcement des mesures et des instruments permettant de contrôler le détournement des précurseurs chimiques sur le territoire de l'UE et dans les pays tiers, à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de l'argent, à la coopération efficace entre les autorités policières, douanières et judiciaires, à l'intégration des actions de lutte anti-drogue menées dans le cadre de Schengen, à la mise en œuvre du plan d'action de l'UE sur la criminalité organisée et enfin, à la coopération avec les régions et les pays tiers dans la lutte contre le trafic de drogues illicites.

En matière de coopération internationale, l'UE intégrera systématiquement le contrôle des drogues dans le cadre de sa politique de coopération au développement. Toujours dans le cadre du principe de responsabilité partagée, l'UE envisage d'accorder une haute priorité au contrôle des drogues dans le contexte de sa coopération au développement avec les gouvernements qui prennent des mesures appropriées pour mettre en place des plans nationaux de contrôle des drogues et témoignent d'un solide engagement politique en faveur de la lutte contre les substances illicites. Le contrôle et le suivi de toutes les activités liées au contrôle des drogues, y compris le développement alternatif, est important.

Parallèlement aux actions de coopération au développement, il convient d'aborder régulièrement le problème de la drogue dans le contexte du dialogue politique avec les pays et les régions concernés. Par ailleurs, l'UE continuera de participer activement aux différents forums internationaux, en vue d'améliorer l'efficacité des efforts de contrôle des drogues au niveau international et régional. La coordination des initiatives dans ce domaine entre les bailleurs de fonds internationaux est primordiale. A cet égard, il conviendra d'améliorer les relations établies avec les pays industrialisés partenaires. Il nous faudra travailler de concert pour identifier, financer et mettre en œuvre des projets dans les régions du monde les plus fortement affectées par les problèmes liés à la drogue, assurant par là même la complémentarité de nos actions.

## **VERS UNE EVALUATION DES INSTRUMENTS ET DES PROGRAMMES EUROPEENS ACTUELS**

La Commission a pris elle-même l'engagement de soumettre un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action 1995-1999 ainsi que des propositions adéquates pour la période quinquennale 2000-2004<sup>25</sup>. L'évaluation des divers instruments et programmes de la Communauté et de l'Union européenne, concernant le phénomène de la drogue et couverts par le plan d'action, n'a été réalisée qu'en partie comme décrit ci-dessous.

### **I. INFORMATION**

En étroite collaboration avec les centres nationaux REITOX présents dans chaque État membre, l'OEDT a rédigé, depuis 1995, trois rapports sur la situation de la toxicomanie en Europe et a mis au point cinq indicateurs clés communs pour la collecte statistique. L'Office a également publié des rapports de recherche sur certains sujets, notamment sur les tendances épidémiologiques et les réponses à la consommation de nouvelles drogues synthétiques. Les efforts ont porté essentiellement sur quatre grands principes concernant la réduction de la demande (prévention, diminution des effets nocifs, thérapie et désintoxication). Ses travaux ont également porté sur :

- la définition d'une terminologie, d'une méthodologie et de techniques appropriées pour un échange d'informations efficace à l'échelle de l'Union,
- la promotion d'une évaluation systématique et scientifique et la mise à disposition d'outils et de directives à l'usage des chercheurs et des professionnels.

Conjointement avec les centres REITOX, l'OEDT a mis au point d'autres outils, dont la base de données EDDRA, système d'information sur les opérations liées à la réduction de la demande, qui non seulement dispose d'un vaste potentiel en tant qu'instrument décisionnel, mais constitue aussi une ressource consultable par les experts intéressés par la comparaison de méthodologies et de bonnes pratiques, ou encore pour lancer des partenariats avec des initiatives menées dans d'autres États membres. Actuellement, cette base de données contient des renseignements sur plus d'une centaine de projets en cours dans les États membres. Tous les projets enregistrés doivent répondre à certains critères de qualité, définis en collaboration avec les États membres.

Figure également au nombre des initiatives mises en place par l'OEDT le système d'alerte précoce sur les nouvelles drogues synthétiques, qui constitue un outil intéressant, venant à point nommé pour pouvoir adopter rapidement des stratégies et des actions préventives axées particulièrement sur les jeunes.

L'OEDT fera l'objet d'une étude d'évaluation externe indépendante en 1999, dont les résultats devraient être prêts avant la fin de l'année.

---

<sup>25</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (COM(94) 234 final du 23.06.1994, p. 33).

## II. ACTION RELATIVE A LA REDUCTION DE LA DEMANDE

### 2.1 Premier programme quinquennal d'action communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie (1996-2000)<sup>26</sup>

Le traité sur l'Union européenne a identifié la toxicomanie comme une priorité de l'action communautaire en matière de santé publique. La Commission a estimé que la meilleure façon de consolider et de développer les résultats acquis consistait à lancer un programme spécifique de prévention de la toxicomanie. Le programme communautaire quinquennal en vue de la prévention de la toxicomanie (1996-2000) a été adopté en décembre 1996 par le Parlement européen et le Conseil, après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. Le programme a été inauguré en janvier 1997 pour une période allant jusqu'à la fin de l'an 2000 ; il est doté d'un budget global de 27 millions d'écus.

Le programme s'inscrit dans un double contexte, en l'occurrence dans le cadre de l'action de la Communauté en matière de santé publique<sup>27</sup> et dans celui du plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999), auquel il contribue dans son volet "Action relative à la réduction de la demande".

Les objectifs poursuivis par le programme sont d'encourager la coopération entre les États membres, de soutenir leur action et de promouvoir la coordination de leurs mesures et de leurs programmes en matière de prévention de la toxicomanie. Le programme s'efforce également de renforcer la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales, engagés dans le domaine de la prévention de la toxicomanie. Les actions sont mises en œuvre en étroite coopération avec les États membres, et la Commission est assistée par un comité de hauts fonctionnaires des États membres et des pays de l'Espace économique européen.

Au total, 16 actions prioritaires doivent être mises en œuvre d'ici à l'an 2000, classées en deux grandes catégories : a) Statistiques, recherche et évaluation et b) Information, éducation à la santé et formation.

A partir de programmes d'action annuels, qui identifient des priorités, les projets financés ont pour principales caractéristiques de favoriser les échanges entre professionnels et les interactions entre chercheurs et médecins, d'améliorer les méthodes d'identification des besoins en matière de prévention et de traitement ainsi que des facteurs les favorisant et enfin, de permettre le test et l'évaluation en commun des outils de prévention. A cet égard, un certain nombre de réseaux transnationaux ont été établis, tels que l'EATI (*European Addiction Training Institute*) avec des centres à Athènes, Amsterdam et Helsinki, le réseau ENDHASP (*European Network of Drug and HIV/AIDS Services in Prisons*), le projet EPSP (*European Peer Support Project*), le réseau T3E (*Drug Addiction-Europe-Exchange-Training*), la Fédération des professionnels européens travaillant dans le domaine de la toxicomanie (ERIT), la Fondation européenne des services d'aide par téléphone (FESAT), le réseau EURO-METHWORK, forum d'échange de connaissances entre fournisseurs de méthadone dans les pays européens et enfin, l'IREFREA, Institut de Recherche Européen sur les Facteurs de Risque chez l'Enfant et l'Adolescent.

---

<sup>26</sup> JO L 19 du 22.01.1997.

<sup>27</sup> Article 129 du traité sur l'UE et communication de la Commission du 24.11.1993, COM (93) 559 final.

Toutes ces actions ont pour but de définir, perfectionner et mettre en place des modèles de prévention pour des groupes cibles ou des environnements particuliers. Un grand nombre de projets sont particulièrement centrés sur la coopération pluridisciplinaire et sur la coordination entre les secteurs public et privé.

Les projets ci-après revêtent un intérêt particulier :

- Développement de la coopération entre municipalités : échanges d'expériences sur les stratégies de prévention locale et de réduction des risques ; promotion et soutien de la coopération pluridisciplinaire ; mise en place d'un groupe d'experts européens sur des thèmes spécifiques et la promotion de projets innovants ; diagnostics et projets pilotes concernant les aspects sociaux et sanitaires du narcotourisme entre municipalités particulièrement touchées par le phénomène.
- Perfectionnement des stratégies et des pratiques destinées à des groupes spécifiques et/ou particulièrement vulnérables :
  - a) promotion et évaluation de programmes de thérapie pour les toxicomanes incarcérés et projets pilotes dans ce domaine ; élaboration de lignes directrices sur des actions préventives et sur la réduction des risques en prison ; formation du personnel carcéral et extracarcéral à la gestion des problèmes de toxicomanie en prison et à l'amélioration des pratiques ;
  - b) promotion de la recherche et de la valorisation des résultats de recherche concernant le traitement des parents toxicomanes, des futurs parents et de leurs enfants ;
  - c) diagnostic, promotion et évaluation de stratégies devant atteindre des groupes répertoriés comme particulièrement vulnérables, tels que les minorités ethniques, les populations migrantes et certaines catégories de toxicomanes ;
  - d) développement de connaissances spécialisées sur les programmes de substitution (méthadone, notamment) et création d'un réseau de référence pour les personnes voyageant en Europe tout en étant en traitement ; évaluation de l'impact des programmes d'échanges de seringues dans le bassin méditerranéen.
- Adaptation et amélioration des pratiques visant les jeunes et les nouvelles formes d'usage de drogue : comparaison, évaluation, tests et diffusion des nouvelles approches de prévention de la consommation d'ecstasy ; utilisation des nouvelles technologies à des fins préventives, y compris dans le monde de l'éducation ; promotion, amélioration et adaptation des services, y compris des services d'aide par téléphone aux toxicomanes ;
- Identification et exploitation des approches prometteuses en matière de prévention primaire, avec le développement d'échanges et la coopération entre organismes locaux responsables, professionnels de l'éducation, travailleurs sociaux, etc., tests et promotion d'outils de prévention fondés sur la participation des citoyens, y compris des jeunes, aux stratégies de prévention locales ;
- Formation : A partir des résultats d'un séminaire organisé par la Commission européenne en novembre 1997, il est prévu de favoriser les initiatives visant à améliorer l'aspect "prévention de la toxicomanie" dans les programmes de formation professionnelle des

enseignants et des responsables de jeunes et à encourager les échanges d'étudiants. Priorité sera également donnée à l'aide à l'élaboration de nouveaux programmes de formation, de matériels et de modules pédagogiques à l'intention des personnes susceptibles d'entrer en contact avec des toxicomanes et des groupes à risque.

La troisième semaine européenne de prévention de la toxicomanie s'est déroulée en novembre 1998, avec pour slogan : "Parler, c'est faire le premier pas" (*Talking is the first step*). Un vaste éventail d'actions a été mis en œuvre dans les 16 pays participants et au niveau transnational, dans le domaine de la sensibilisation de la société et des partenariats. Plusieurs projets nationaux ont été mis en œuvre sur le long terme, et ne produiront donc leurs effets que plus tard.

Faisant suite à la publication d'un appel d'offres, une vaste campagne de communication a été mise en place par une société parisienne, Publicis Étoile, en étroite collaboration avec les coordinateurs nationaux et la Commission. Cette campagne incluait un spot TV d'une trentaine de secondes, des messages publicitaires sur les radios, une insertion dans la presse, une brochure rédigée en 16 langues et une affiche. Une conférence internationale de deux jours sur la prévention et la politique en matière de toxicomanie, organisée par la Ville de Vienne en coopération avec le PNUCID et avec le soutien de la Commission, a inauguré cette semaine.

L'évaluation externe du programme d'action communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie est en cours. Un rapport à mi-parcours sera soumis au Parlement et au Conseil au cours du premier trimestre 1999.

Parmi les principaux résultats de cette évaluation intermédiaire on notera :

La mise en œuvre de la plupart des actions du programme a débuté durant les deux premières années du programme quinquennal. Cependant, beaucoup reste à faire dans les domaines suivants : prévention des rechutes et désintoxication ; évaluation de l'impact des campagnes d'information et d'éducation à la santé ; outils disponibles pour les polytoxicomanies ; extension du réseau européen des villes "tests" et initiatives visant à promouvoir le problème de la prévention de la toxicomanie dans la formation des enseignants ; professions sanitaires et sociales et autres professionnels responsables des jeunes.

Beaucoup dépend du suivi des projets et des opportunités, pour l'OECD et pour d'autres institutions européennes, d'en diffuser les résultats, car cette diffusion par les contractants des projets demeure souvent tout à fait restreinte. Dans le même esprit, il conviendrait que le financement de réseaux européens des actions de santé publique liées à la toxicomanie devienne une priorité, dans le but d'en diffuser les résultats.

Un certain nombre de projets ont obtenu des résultats tout à fait impressionnants. De nombreux réseaux et équipes multinationaux, financés par le programme, constituent semble-t-il un moyen très efficace de produire de la valeur ajoutée au niveau communautaire. Or, bien souvent, les rapports de projets de ces réseaux ne parviennent pas à brosser un tableau convaincant de leur véritable capacité à rassembler les expériences et les connaissances de tous les États membres et de tous les organismes concernés, et à diffuser l'information lorsque celle-ci transite par eux. Le nombre de réseaux ayant progressé dans la mise en place de sources d'information électroniques (sites Web, bases de données, etc.), constitue, toutefois, une évolution positive.

Il semble que les projets financés privilégient des approches visant directement les individus, ce qui contraste avec le peu de projets impliquant une approche plus globale des problèmes de santé publique. De tels projets seraient pourtant nécessaires pour améliorer les connaissances sur l'impact d'un contexte public plus général sur le phénomène de la drogue et sur la faisabilité de modèles d'intervention spécifiques dans différents contextes d'action publique.

Compte tenu des débats en cours, tant au niveau international et européen qu'au niveau national et local, sur la stratégie future des pouvoirs publics en matière de lutte anti-drogue, il y a urgence à disposer de faits établis de façon scientifique pour aider les responsables politiques à choisir entre plusieurs stratégies possibles.

## 2.2 Initiatives pour l'emploi (*Integra-Emploi* et *Youthstart*)

*Emploi* est l'une des initiatives adoptées par la Commission européenne et menées par le Fonds social européen pour la période 1995-1999. La dotation budgétaire totale pour les cinq années de cette initiative communautaire, compte tenu des contributions de l'UE et des États membres, s'élève à presque 3,5 milliards d'euros. L'initiative *Emploi* vise à aider les personnes rencontrant des difficultés particulières dans la recherche ou la conservation d'un emploi ou d'une carrière leur convenant. L'initiative *Emploi* comporte quatre volets :

YOUTHSTART (pour les jeunes en difficulté),  
INTEGRA (pour les personnes exclues du marché du travail),  
NOW (pour les femmes),  
HORIZON (pour les personnes handicapées).

Des quatre initiatives ci-dessus, les deux premières revêtent un intérêt particulier en matière de drogue. INTEGRA et YOUTHSTART, à l'instar des deux autres initiatives, financent des projets qui sont novateurs et comportent un haut niveau d'implication locale. Tous ces projets œuvrent dans le cadre de partenariats transnationaux avec d'autres États membres, et un certain nombre de projets de bonnes pratiques participent à un travail collectif conduit par les États membres au niveau national et européen, lequel vise à perfectionner les résultats des projets. Le but ultime de ces projets est de susciter des changements positifs dans les politiques et les pratiques de formation et d'emploi et de partager les informations et les expériences avec tous les intéressés. Les projets incitent les personnes concernées à être davantage maître de leur vie et à jouer un rôle à part entière reconnu dans leur communauté locale.

YOUTHSTART vise à induire des changements positifs dans les politiques et les pratiques de formation et d'emploi à l'intention des jeunes et à partager l'information et l'expérience avec tous les intéressés. Dans l'ensemble, peu de projets YOUTHSTART abordent directement la toxicomanie, mais un certain nombre étudient des stratégies et des approches qui revêtent un intérêt pour la prévention de la toxicomanie. Il s'agit notamment des approches individualisées, qui requièrent la participation active des jeunes eux-mêmes pour trouver la solution répondant le mieux à leurs problèmes.

L'expérience acquise par les projets montre que la participation active des jeunes est primordiale pour leur réussite, et que les problèmes de ces derniers doivent être abordés sur une base individuelle. Cette approche a constitué l'activité centrale de la majorité des projets

YOUTHSTART, et ceux-ci peuvent donc offrir un éclairage nouveau et des exemples de bonnes pratiques. L'idée de capacité d'action est étroitement corrélée à celle de participation active.

Le centre Phoenix de Dublin, destiné en premier lieu aux adolescents des quartiers sud de la ville, qui, en associant toxicomanie, délinquance juvénile et désertion de l'école, se sont gravement marginalisés dans leur communauté, constitue un excellent exemple de mesure préventive au titre de YOUTHSTART. Ce projet vise à dispenser un programme de recyclage complet adapté aux besoins du groupe ciblé, qui assure l'évolution de ces jeunes vers les fonctions d'éducateurs (suppléants) dans leur propre communauté d'origine. Grâce à l'utilisation des technologies de l'information, les jeunes bénéficiaires mettront au point un programme préventif d'outils éducatifs pour les écoles de leur propre communauté. Son second objectif est de sensibiliser les jeunes en général à la toxicomanie et d'aborder le rôle que celle-ci joue dans la fragilisation des jeunes dans le système éducatif.

INTEGRA est l'initiative la plus lourde en termes de ressources financières consacrées à la toxicomanie ; elle a lancé des projets axés sur l'insertion professionnelle de groupes exclus du marché du travail ou menacés d'exclusion. A la suite de deux appels à projets (en 1995 et 1997), 1559 projets au total ont été sélectionnés pour être financés par le Fonds social européen et cofinancés par des ressources du secteur public ou privé dans les États membres.

INTEGRA s'occupe plus particulièrement des migrants et des réfugiés pouvant faire l'objet d'une discrimination sur le marché du travail en tant que conséquence du racisme ou de la xénophobie, par exemple. Plus de la moitié des projets concernent principalement l'intégration de migrants ou la lutte contre la discrimination raciale ou la xénophobie. INTEGRA travaille également à aider des personnes en milieu urbain défavorisées. Les toxicomanes constituent une part importante des personnes bénéficiant d'INTEGRA (plus de 20 pour cent des projets). Les autres groupes cibles importants sont les ex-délinquants, les chômeurs de longue durée et les sans-abri. De nombreux projets concernent plusieurs groupes cibles et mettent au point des approches transversales.

L'initiative INTEGRA donne la priorité à des projets pilotes qui, entre autres :

- font en sorte que les personnes connaissent les services locaux disponibles et y fassent appel,
- aident les personnes à mieux maîtriser leur propre vie et à prendre une part active aux décisions les concernant,
- favorisent la création d'activités indépendantes et les partenariats public-privé, d'où la création d'emplois nouveaux.

Le projet "Action pour l'intégration socio-économique des toxicomanes", réalisé à Athènes, est une bonne illustration de cette approche. Ce projet est conduit par une ONG, en collaboration avec un certain nombre d'autres organisations locales et nationales. L'un de ses objectifs préventifs est de recourir à des intermédiaires locaux pour aider d'anciens toxicomanes à ne pas rechuter. Dans l'ensemble, le projet vise à l'insertion professionnelle des toxicomanes en développant tout un éventail de dispositions intégrées :

- mise en place de groupes d'entraide de proximité, qui donnent des informations,

- orientation,
- formation d'éducateurs et de travailleurs sociaux et formation à la fois aux besoins des toxicomanes et à ceux du marché du travail local,
- collaboration avec les administrations locales dans un certain nombre d'opérations préventives et d'actions de sensibilisation.

Ce projet s'inscrit dans un partenariat transnational avec d'autres projets INTEGRA en Espagne, en Belgique et en Irlande. Les partenaires ont rédigé un manuel traitant des problèmes méthodologiques rencontrés avec les exclus. Le fait même que plusieurs États membres aient participé à sa rédaction garantit qu'il est applicable dans toute l'Union.

### 2.3 Programmes éducatifs et de formation professionnelle ("Jeunesse pour l'Europe", Leonardo da Vinci et Socrates)

#### - *Jeunesse pour l'Europe*

*Jeunesse pour l'Europe* est un programme d'action communautaire adopté en 1995. Il porte sur la période 1995-1999 et est doté d'un budget de 126 millions d'écus. L'objectif de ce programme est de contribuer au processus éducatif des jeunes. Il réalise cet objectif en facilitant les échanges de jeunes (au sein de la Communauté et avec les pays tiers), en encourageant les actions locales en faveur des jeunes et, en particulier, l'accès des jeunes handicapés aux actions menées.

Les projets financés au titre de ce programme partagent les mêmes objectifs :

- sensibiliser aux dangers liés à l'exclusion, y compris au racisme et à la xénophobie, par des actions socio-éducatives réalisées à l'intention des jeunes et par eux,
- encourager les jeunes à prendre une part active à la vie de la société par le biais des associations et des organisations à but non lucratif,
- susciter l'esprit d'indépendance, de créativité et d'entreprise parmi les jeunes,
- leur permettre d'exprimer leur opinion et encourager les pouvoirs publics à en tenir compte.

Les opérations du programme sont complémentaires à la fois de celles mises en œuvre par les États membres et de celles prévues par les programmes communautaires sur l'éducation et la formation (Socrates et Leonardo). Sa mise en œuvre est en partie décentralisée afin de porter l'action aussi près que possible des bénéficiaires et de l'adapter à la diversité des situations et des systèmes nationaux.

La lutte contre la drogue ne constitue pas l'un des axes principaux du programme mais ce thème est néanmoins éligible dans le contexte des activités destinées à faciliter les échanges de jeunes, à encourager des actions locales et, en particulier, l'accès des jeunes désavantagés. *Jeunesse pour l'Europe* a financé plusieurs petits projets liés au problème des drogues.

#### - *Leonardo da Vinci*

Le programme *Leonardo da Vinci*, adopté pour une période de cinq ans (1995-1999), a pour objectif premier de soutenir le développement de politiques et d'actions innovantes dans les États membres, en favorisant des projets transnationaux qui impliquent les organisations intéressées

par la formation. Le programme est ouvert aux 15 États membres et à la quasi-totalité des pays d'Europe centrale et orientale en cours de préadhésion.

Le programme s'occupe de formation professionnelle habilitante afin de préparer aux professions de demain, d'anticiper les changements et de préparer et d'expérimenter de nouvelles méthodes et de nouvelles voies. La formation professionnelle se trouve au cœur des stratégies des États membres pour répondre aux défis économiques et sociaux de demain.

La lutte contre la drogue n'est pas au centre de ce programme, mais elle pourrait être incluse dans les actions concernant la lutte contre l'exclusion. Le programme pourrait ainsi préparer, par exemple, des supports pédagogiques de sensibilisation des étudiants et des formateurs. Dans ce contexte, *Leonardo* a d'ores et déjà financé des projets liés au problème de la toxicomanie :

- (i) mise au point de méthodes et d'outils pédagogiques flexibles destinés à favoriser la réintégration de jeunes délinquants par la formation,
- (ii) étude, expérimentation et mise en œuvre d'un programme de formation continue interactif sur l'information liée à la toxicomanie, destiné à des professionnels de la communication,
- (iii) formation professionnelle de jeunes quittant le système carcéral,
- (iv) amélioration de la qualité des formations sanitaire et sociale.

- *Socrates*

Le programme *Socrates*, adopté pour une période de cinq ans (1995-1999), vise à améliorer la qualité et l'intérêt de l'éducation pour les enfants, les jeunes et les adultes en renforçant la coopération européenne et en facilitant l'accès à tout un éventail de possibilités d'apprentissage dans toute l'Union. Il est applicable aux 15 États membres de l'UE, aux pays candidats ainsi qu'à l'Islande, au Liechtenstein et à la Norvège.

La lutte contre la toxicomanie ne figure pas parmi les priorités du programme et aucune action n'est prévue dans ce but, mais elle peut bénéficier d'une aide en tant que thème éducatif présent dans la plupart des niveaux d'enseignement et des actions relevant du programme.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, ERASMUS peut contribuer à la prévention et à la recherche *via* des projets de réseaux thématiques.

Enfin, s'agissant de l'éducation en milieu scolaire, COMENIUS peut contribuer à sensibiliser les enseignants et le personnel éducatif aux problèmes de la toxicomanie et à promouvoir des partenariats scolaires, des activités de formation des enseignants et des projets éducatifs interculturels.

## 2.4 Programmes-cadres pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration

Dans le contexte du quatrième programme-cadre pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1994-1998), la recherche sur la réduction de la demande de drogue a été menée principalement au titre du programme Biomed 2. Trois projets ont été financés au titre du domaine 3, consacré à la recherche sur le cerveau, dans le but d'étudier les récepteurs cérébraux et les mécanismes physiques de la douleur et de la toxicomanie. Un autre projet dans le domaine du dopage dans le sport, concernant la consommation d'hormones de croissance par les athlètes, a également bénéficié d'un financement.

Des travaux ont aussi été menés dans les domaines ci-après, toujours dans le contexte du quatrième programme-cadre :

- *Coûts sociaux et rapport coût-efficacité* : le programme de recherche socio-économique finalisée donnait la possibilité de financer le développement d'outils méthodologiques pour analyser les coûts sociaux et la rentabilité des actions menées ainsi que différents scénarios d'intervention, et la mise en place de réseaux de scientifiques de diverses disciplines, dans le but d'élaborer des analyses socio-économiques de la toxicomanie, de ses conséquences et des remèdes possibles.

- *Tests sur les conducteurs* : deux projets de recherche sur la détection de drogue chez les conducteurs (intitulés respectivement ROSITA et CERTIFIED) ont été lancés. ROSITA est axé sur les équipements les plus modernes de détection de la présence de drogues et de médicaments dans les urines, la salive et la sueur, ainsi que sur les critères opérationnels, juridiques et institutionnels et les conditions d'utilisation. CERTIFIED portera sur les méthodes de détection psychophysiologiques (tests de perception et de motricité). Ces deux projets se dérouleront jusqu'à l'an 2000.

Une action sur "l'évaluation de la lutte antidrogue" a été mise en place en 1992 dans le cadre de COST (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique), dont le rapport d'évaluation a été soumis en août 1998. Une étude sur les aspects qualitatifs et éthiques des actions menées au titre de la lutte antidrogue en Europe, également financée dans le cadre de COST, vient de démarrer.

Faisant suite à une initiative conjointe des présidences néerlandaise et luxembourgeoise du Conseil, un séminaire de haut niveau sur les priorités de la recherche en matière de drogues synthétiques s'est déroulé à Bruxelles, le 16 septembre 1997, et a dressé la liste des besoins prioritaires de la recherche dans ce domaine.

La recherche sur les questions de toxicomanie fait l'objet d'une attention particulière dans le cinquième programme-cadre sur des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002), notamment au titre du programme "Qualité de vie et gestion des ressources du vivant". Les domaines prioritaires sont définis au chapitre IV.B.3 du document principal.

## 2.5 Octroi d'une aide aux producteurs de chanvre

En juin 1998, le Conseil adoptait le règlement (CE) n° 1420/98<sup>28</sup> modifiant le règlement (CEE) n° 619/71 fixant les règles générales d'octroi de l'aide pour le lin et le chanvre. Le règlement modifié restreint l'octroi de l'aide au producteur qui a conclu un contrat avec un premier transformateur agréé de chanvre ou qui le transforme en paille. L'aide ne sera octroyée que si le poids de THC (*tétrahydrocannabinol*) par rapport au poids d'un échantillon porté à poids constant n'est pas supérieur :

- à 0,3 pour cent aux fins de l'octroi de l'aide jusqu'à la campagne 2000/2001,
- à 0,2 pour cent aux fins de l'octroi de l'aide pour les campagnes ultérieures.

## **III. ACTION RELATIVE A LA RÉDUCTION DU TRAFIC ILLICITE DE NARCOTIQUES ET DE SUBSTANCES PSYCHOTROPES**

### 3.1 Détournement des précurseurs et des substances psychotropes

Il relève de la responsabilité de la Communauté de proposer des textes législatifs et des politiques dans le domaine du contrôle des précurseurs. Les États membres sont ensuite responsables de la mise en œuvre à la fois de la législation et des politiques.

S'agissant de la **surveillance intracommunautaire**, la directive 92/109/CEE du 14 décembre 1992, relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, crée le cadre législatif qui est appliqué par les États membres. Des contacts étroits sont entretenus avec les organisations de l'industrie chimique, afin d'améliorer la coopération nécessaire au partage des informations concernant le détournement des précurseurs chimiques inscrits à l'annexe I de la directive.

Ce dispositif de coopération entre les organisations industrielles et les autorités compétentes des États membres pourrait être étendu aux substances non inscrites à l'annexe I de la directive, lorsque la modification de la législation actuelle aura été adoptée en 1999 pour en étendre le champ d'application aux précurseurs des nouvelles drogues synthétiques<sup>29</sup>.

Dans le domaine du **contrôle du commerce extérieur des substances chimiques**, les instruments communautaires sont le règlement 3677/90 et le règlement 3769/92, ainsi que certains accords sur le contrôle des précurseurs que la Communauté a conclus bilatéralement avec huit pays de l'Organisation des États Américains (OEA). En outre, sur la base de ces accords, la Communauté peut fournir une assistance technique dans le domaine du contrôle chimique aux pays andins (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela), au Chili et au Mexique.

Des réunions régulières d'experts ont lieu entre la Commission et les États membres dans le cadre du Comité sur les précurseurs de drogues, en vertu de l'article 10 du règlement 3677/90 et de la directive 92/109/CEE. Ces réunions permettent de discuter de la législation communautaire

---

<sup>28</sup> JO L 190 du 4.07.1998.

<sup>29</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive du Conseil 92/109/CEE (COM (1998) 22 final du 21.01.1998).

sur les précurseurs et de sa transposition dans les États membres. C'est au sein de ce forum que sont évalués les instruments communautaires de contrôle des précurseurs. Aucune évaluation externe n'a été faite sur l'efficacité de ces instruments.

En septembre 1995, le Conseil a donné mandat à la Commission pour négocier des accords bilatéraux sur le contrôle des précurseurs avec l'Organisation des États américains. Les négociations ont abouti à la conclusion de huit accords avec : a) les pays andins (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela) en décembre 1995 ; b) le Mexique en mars 1997 ; c) les États-Unis en mai 1997; le Chili en novembre 1998. Des négociations sont en cours avec les pays du MERCOSUR.

En septembre 1993, le Conseil a donné mandat à la Commission pour négocier des accords sur le contrôle des précurseurs avec les pays de l'ANASE. Des discussions au niveau des services sont également en cours avec l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande.

Au niveau des Nations Unies, la Communauté a participé activement à plusieurs réunions et négociations internationales sur le contrôle des précurseurs, et notamment: a) les négociations qui ont eu lieu en 1997 et 1998 dans le cadre de la Réunion extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU concernant le Plan d'action sur les précurseurs; b) les sessions annuelles de la Commission des stupéfiants où les problèmes du contrôle des précurseurs ont été abordés; c) plusieurs séminaires organisés par l'OICS (Organisme international de contrôle des stupéfiants) sur le thème du contrôle des précurseurs; d) les réunions des chefs des services nationaux de répression compétents en matière de drogues (HONLEA), organisées par le Programme des Nations Unies pour le contrôle international de la drogue.

Un certain nombre de rencontres réunissant les plus grandes nations productrices et distributrices de précurseurs ont été organisées conjointement par la Commission et la *Drug Enforcement Agency* des États-Unis, dans le but d'élaborer des directives communes pour l'échange d'informations sur une base informelle et volontaire (initiative multilatérale d'informations sur les produits chimiques). Les toutes dernières réunions ont eu lieu à Prague (en février 1997) et à Lisbonne (en novembre 1997).

Entre 1994 et 1997, la Commission a organisé des séminaires de formation destinés à mieux faire connaître le problème du contrôle des précurseurs aux responsables des États membres. En 1997, des séminaires ont également lieu au niveau national.

En 1994, la Commission a créé PREXCO, une base de données sur les précurseurs, utile pour aider les États membres à mettre en place les structures législatives appropriées dans le domaine du contrôle des précurseurs, étant donné que cette activité très technique était une chose complètement nouvelle pour un grand nombre d'entre eux. Après l'entrée en vigueur du règlement 515/97<sup>30</sup>, PREXCO a cessé d'être utile, mais elle sera maintenue dans le système d'information douanier pour être consultée par les administrations concernées dans les États membres.

---

<sup>30</sup> Ce règlement constitue le fondement juridique du Système d'information douanier ou SID, qui est une base de données communautaire centrale, permettant aux autorités administratives des États membres d'enquêter et d'engager des poursuites judiciaires pour infraction à la législation dans le domaine douanier et agricole, y compris sur les précurseurs.

### 3.2 Blanchiment des capitaux

Le second rapport d'exécution de la Commission, adopté le 1<sup>er</sup> juillet 1998, concernant la transposition de la directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux<sup>31</sup>, a été remis au Conseil et au Parlement. Le rapport note que tous les États membres ont transposé la directive dans leur droit national. La seule procédure d'infraction en cours concerne des livrets d'épargne anonymes en Autriche. Le rapport dresse aussi un bilan plutôt positif de l'impact de la directive. Cependant, l'un des objectifs majeurs de la directive est préventif par nature, et il est donc impossible d'évaluer les opérations de blanchiment qui ont pu ainsi être empêchées. Par contre, les données concernant les signalements de transactions douteuses montrent que le secteur financier a réagi plutôt bien à ses responsabilités découlant de la directive.

Cependant, des mesures renforcées doivent encore être prises, ainsi que l'exigent le Parlement européen et le plan d'action de lutte contre le crime organisé. Des dispositions sont prises notamment pour étendre le champ d'application de la directive aux secteurs non financiers.

### 3.3 Coopération judiciaire, douanière et policière en vertu du titre VI du traité sur l'UE (TUE)

Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, la coopération dans la lutte contre le trafic illicite de drogues a mené à l'adoption par les États membres d'un grand nombre d'instruments juridiques, en vertu du titre VI du TUE. Ces instruments incluent des programmes relatifs à la formation et à l'échange de personnels des services répressifs. Depuis l'adoption du plan d'action de l'UE de lutte contre le crime organisé, de nombreuses actions concrètes, mentionnées dans le plan, sont en cours de mise en œuvre.

Aucune évaluation n'a encore été faite de l'impact des instruments juridiques adoptés en vertu du titre VI. En effet, ces derniers et les programmes en découlant n'ont été adoptés et mis en œuvre que récemment. La Commission a l'intention de contribuer prochainement au suivi de leur mise en œuvre. Une évaluation externe des programmes découlant du titre VI sera effectuée en 1999.

#### 3.3.1. Cadre général de la coopération

- COOPERATION JUDICIAIRE

#### **Extradition**

Les accords d'extradition entre États membres s'inspirent d'un certain nombre d'accords internationaux, et notamment de la Convention européenne de 1957 relative à l'extradition. Afin de faciliter et d'améliorer ces accords, la Convention de l'UE relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'UE a été adoptée en 1995<sup>32</sup>, suivie d'une convention plus générale sur l'extradition en 1996<sup>33</sup>. Cette dernière régit l'extradition des nationaux, et bien qu'il soit possible aux États membres d'y déroger en notifiant leur réserve, celle-ci est limitée

---

<sup>31</sup> JO L 166 du 28.06.1991.

<sup>32</sup> JO C 78 du 30.03.1995.

<sup>33</sup> JO C 313 du 23.10.1996.

dans le temps et peut être maintenue, modifiée ou levée. Cependant, cette convention n'est pas encore entrée en application.

### **Assistance juridique mutuelle**

L'assistance juridique mutuelle entre les États membres est principalement régie par la Convention européenne de 1959 sur l'assistance mutuelle. Des travaux sont en cours sur une nouvelle convention et sur un protocole, qui faciliteraient davantage les dispositions de la Convention de 1959 régissant l'assistance mutuelle entre les États membres, et les amélioreraient. La nouvelle convention prévoirait des contacts directs entre les autorités judiciaires et inclurait un certain nombre de dispositions pour répondre aux besoins des moyens d'enquêtes et de poursuites judiciaires modernes, ce qui inclut le recours aux livraisons contrôlées, aux écoutes et aux enregistrements vidéos. D'autres travaux seront poursuivis sur l'utilisation d'autres mesures d'enquête spéciales dans le cadre d'un protocole ultérieur à la convention.

### **Réseau judiciaire européen**

L'action commune de l'UE du 29 juin 1998, relative à la création d'un réseau judiciaire européen, pose le cadre global pour des contacts et des échanges d'expériences entre magistrats, dans l'optique d'améliorer la coopération judiciaire entre les États membres<sup>34</sup>. Le réseau a été créé en 1998 et a désormais établi des centres de contact dans chaque État membre. Il offre un forum pour des rencontres périodiques entre ces centres ainsi que pour l'actualisation des informations. Les centres de contact se tiennent à la disposition des autorités judiciaires de leur propre pays et de celles d'autres États membres pour prêter assistance dans les demandes de coopération judiciaire.

- **COOPERATION POLICIERE ET DOUANIERE**

L'adoption de la Convention du 26 juillet 1995, portant création d'un **Office européen de police (Europol)**, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1998<sup>35</sup>, domine le cadre global de la coopération policière. L'adoption de l'action commune du 14 octobre 1996, prévoyant un cadre commun aux initiatives des États membres de l'UE concernant les **officiers de liaison**<sup>36</sup>, revêt, elle aussi, une importance majeure. Le cadre global de la coopération policière est également renforcé par la création et la gestion d'un **répertoire des compétences, des connaissances et des qualifications spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale**, destiné à faciliter la coopération en matière d'application de la loi<sup>37</sup>.

La coopération étroite entre les forces de police et les services douaniers et la définition de leur rôle respectif dans le contexte des opérations de répression dans la lutte antidrogue ont fait l'objet d'une décision du Conseil portant sur des **accords entre forces de police et services douaniers**, adoptée le 29 novembre 1996<sup>38</sup>, visant à leur permettre de travailler ensemble de façon plus efficace et plus rationnelle.

---

<sup>34</sup> JO L 191 du 7.07.1998.

<sup>35</sup> JO C 316 du 27.11.1995.

<sup>36</sup> JO L 62 du 20.03.1995.

<sup>37</sup> JO L 342/2 du 31.12.1996.

<sup>38</sup> JO C 375 du 12.12.1996.

Par ailleurs, l'action commune du Conseil du 9 juin 1997, concernant **l'affinement des critères de ciblage, des méthodes de sélection**, etc., et la collecte de renseignements douaniers et policiers, vise à optimiser l'application de ces critères et de ces méthodes ainsi que la collecte de renseignements sur la lutte contre le trafic de drogues<sup>39</sup>.

- DROGUES

L'action commune du Conseil du 17 décembre 1996, concernant le **rapprochement des législations et des pratiques** des États membres de l'UE pour lutter contre la toxicomanie et prévenir et lutter contre le trafic illicite de drogue<sup>40</sup>, vise à renforcer la coopération dans la lutte contre la toxicomanie et à rapprocher les législations nationales *"pour les rendre compatibles entre elles dans la mesure où cela est nécessaire pour prévenir et lutter contre le trafic illicite de drogue dans l'UE."* Les États membres doivent également s'efforcer de rendre les pratiques de leurs forces de police, de leurs services douaniers et de leurs autorités judiciaires plus compatibles entre elles, et doivent veiller à ce que *"les sanctions applicables aux infractions graves en matière de trafic de drogue se situent dans l'échelle des peines les plus sévères pour des infractions de gravité comparable"*.

Dans ce dernier domaine, le Conseil a adopté, le 20 décembre 1996, une **résolution relative aux condamnations pour les infractions graves en matière de trafic de drogue**<sup>41</sup>, qui confirme que les États membres doivent veiller à ce que leur législation nationale prévoit, pour les infractions graves en matière de trafic illicite de drogue, la possibilité de peines privatives de liberté qui *"entrent dans la catégorie des peines privatives de liberté les plus lourdes imposées par leur droit pénal pour des infractions d'une gravité comparable."*

Très souvent, la réussite dans la lutte contre le trafic de stupéfiants implique un haut niveau de coopération entre les services répressifs et les organisations d'entreprises. Afin de consolider la coopération existant déjà entre les services douaniers et les organisations d'entreprises, le Conseil a adopté le 29 novembre 1996 une action commune relative à la coopération<sup>42</sup>, qui demande aux États membres de mettre en place ou d'élaborer des **mémoires d'accords entre les services douaniers et les organisations d'entreprises**.

Le Conseil a décidé de mettre en place un mécanisme d'échange d'informations sur la **détermination des caractéristiques chimiques des drogues**, en adoptant l'action commune du 29 novembre 1996<sup>43</sup>. L'unité "Drogues" d'Europol a été désignée comme administration à laquelle doivent être adressées les informations des États membres concernant la caractérisation chimique des drogues.

Le 16 juin 1997, le Conseil a adopté l'action commune relative à l'échange d'informations, l'évaluation des risques et le contrôle des **nouvelles drogues synthétiques**<sup>44</sup>, qui vise à mettre en place un système d'alerte précoce pour les nouvelles drogues synthétiques assurant la liaison entre les États membres, Europol, l'OECD et la Commission européenne. Jusqu'à présent, deux nouvelles substances synthétiques (MBDB et 4-MTA) ont fait l'objet d'une alerte précoce. Il est

---

<sup>39</sup> JO L 159 du 17.06.1997.

<sup>40</sup> JO L 342/6 du 31.12.1996.

<sup>41</sup> JO C 10 du 11.01.1997.

<sup>42</sup> JO L 322 du 12.12.1996.

<sup>43</sup> JO L 322 du 12.12.1996.

<sup>44</sup> JO L 167 du 25.06.1997.

impératif d'exploiter pleinement ce nouvel instrument avant de décider si un autre instrument plus dynamique donnerait de meilleurs résultats.

### 3.3.2. Programmes dans le cadre du titre VI du TUE

#### **OISIN**

Le programme OISIN a été mis en place dans le cadre de l'UE par l'action commune du 20.12.1996<sup>45</sup>. Il fournit un cadre pour développer et renforcer la coopération entre les forces de police, les douanes et autres services répressifs<sup>46</sup> des États membres et pour leur permettre de mieux connaître les méthodes de travail de leurs homologues d'autres États membres.

La majorité des projets financés dans le cadre d'OISIN concernent la lutte contre le trafic de stupéfiants, qui a toujours été l'une des actions prioritaires énumérées par le programme de travail annuel d'OISIN. Les résultats escomptés sont de familiariser les services répressifs avec les méthodes de travail de leurs homologues dans toute l'Union européenne.

Les actions ci-après sont financées afin de répondre à cette ambition :

- actions de formation,
- échange de personnel et transfert de connaissances opérationnelles,
- recherche, études opérationnelles et évaluation,
- projets opérationnels (incluant les briefings et les réunions de debriefing),
- échange d'informations.

Il convient de noter que les projets ouverts aux pays candidats continueront de bénéficier d'une attention particulière, conformément à l'Agenda 2000 de la Commission et à l'article 7, paragraphe 4, de l'action conjointe du Conseil portant établissement du programme, lequel dispose que "peuvent participer à ces projets – dans le but de familiariser les pays candidats à l'adhésion avec l'acquis de l'Union européenne dans ce domaine et de les aider à se préparer à l'adhésion – les responsables de ces pays , ou encore ceux d'autres pays tiers, lorsque cela est dans l'intérêt des projets ».

#### **FALCONE**

Le 19 mars 1998, le Conseil de l'Union européenne adoptait le programme pluriannuel Falcone d'échanges, de formation et de coopération, destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée<sup>47</sup>. Ce programme est centré sur des actions contribuant à la mise en œuvre et au suivi du plan d'action en matière de lutte contre le crime organisé, adopté par le Conseil le 28 avril 1997.

Par une approche pluridisciplinaire de la prévention et de la répression, le programme Falcone vise à soutenir des projets bénéficiant à l'Union européenne et impliquant des participants de

---

<sup>45</sup> JO L 007 du 10.01.1997.

<sup>46</sup> Aux fins de cette action commune, on entend par "services répressifs" tous les organismes publics existant dans les États membres, qui sont compétents, en vertu de la législation nationale, pour prévenir, détecter et combattre la criminalité.

<sup>47</sup> JO n° 099 du 31.03.1998.

plusieurs États membres. En particulier, il soutiendra des actions de formation et des échanges, des projets communs visant à améliorer les compétences et les méthodes opérationnelles de la coopération dans la lutte contre le crime organisé, des travaux de recherche, des études et d'autres moyens d'améliorer les compétences, dans le but de renforcer et de faciliter la lutte contre le crime organisé et de renverser les obstacles qui peuvent entraver la coopération entre les États membres.

Ces mesures s'adressent aux responsables de la lutte contre le crime organisé, en l'occurrence aux magistrats, aux procureurs, aux services de police et de douanes, aux fonctionnaires, à l'administration fiscale, aux autorités chargées de contrôler les établissements financiers et les marchés publics, y compris aux services de lutte contre la fraude et la corruption, ainsi qu'aux représentants des milieux professionnels pouvant être appelés à mettre en œuvre certaines des recommandations visées dans le plan d'action, ainsi qu'aux universitaires et aux scientifiques. Les projets peuvent impliquer les responsables concernés dans les pays candidats, dans le but de les préparer à l'adhésion, ou bien dans d'autres pays non membres, lorsque cela est dans l'intérêt des projets.

Les projets de coopération devant être financés au titre du programme Falcone doivent être axés sur une approche pluridisciplinaire devant à la fois prévenir et lutter contre les activités des organisations criminelles concernées.

## **GROTIUS**

L'action commune du 28 octobre 1996<sup>48</sup> porte établissement du programme Grotius et prévoit des mesures incitatives et des échanges de praticiens du droit, en vue de favoriser la connaissance réciproque des systèmes juridiques et judiciaires et de faciliter la coopération judiciaire entre les États membres. Le programme met en place un cadre pour la formation, l'information, l'étude et l'échange de programmes à l'intention des juristes.

### **3.4 Activités Schengen en matière de drogues illicites**

Les États membres partie prenante à la Convention de Schengen ont mis en place différentes mesures compensatoires et modalités de coopération. Les activités du groupe de travail de Schengen sur les stupéfiants, dont les initiatives et les propositions ont donné de bons résultats dans la lutte contre les drogues illicites, revêtent une importance particulière. Les mesures destinées à améliorer les contrôles aux frontières extérieures et l'extension de la coopération transnationale, dans l'optique de lutter contre le trafic de stupéfiants, mérite une attention particulière dans le cadre de Schengen. De même, il convient de souligner le renforcement de la coopération directe et pratique entre les forces de police et les services douaniers, ainsi que les mesures destinées à faciliter l'assistance judiciaire et la coopération entre les autorités judiciaires.

S'agissant du contrôle de la demande de drogue, les mesures adoptées pour surveiller le trafic transfrontière de substances légales, telles que visées à la Convention de Schengen, doivent être mentionnées. En 1993, il a été décidé de délivrer un certificat aux personnes franchissant les frontières en possession de substances nécessaires à leur traitement médical. On a procédé à la mise à jour de la liste des autorités compétentes pour la délivrance ou l'authentification de ces certificats en 1998.

---

<sup>48</sup> JO L 287 du 8.11.1996.

#### **IV. ACTION AU NIVEAU INTERNATIONAL**

##### **4.1 Relations Nord-Sud**

###### *- Les divers instruments et programmes*

La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la sensibilisation croissante à la menace de la toxicomanie et le plan d'action de l'Union européenne 1995-1999 ont eu pour effet de renforcer considérablement l'activité de l'UE dans la lutte contre les stupéfiants, à la fois au sein des forums internationaux et par rapport aux régions et aux pays tiers.

Tout en reconnaissant de plus en plus souvent le principe de la responsabilité partagée comme la pierre angulaire de la coopération internationale dans la lutte antidrogue, des clauses particulières ont été introduites dans les accords de l'UE avec les régions et les pays tiers. Dans le contexte de la PESC, les questions liées à la drogue sont ainsi devenues un thème majeur du dialogue politique avec de nombreux pays et régions. C'est d'ores et déjà le cas dans les relations de l'UE avec les pays d'Europe centrale et orientale, Chypre, la Russie et les autres NEI, les États-Unis, les pays andins, l'Amérique centrale et les pays du groupe de Rio, les Caraïbes, les régions d'Afrique occidentale et d'Afrique australe, et cette question gagne du terrain dans les réunions dans le cadre de l'ASEM. L'UE a adopté en 1998 un mécanisme de coopération avec l'Amérique latine et les Caraïbes, dont la première réunion s'est déroulée en avril 1998. Toutefois, les actions au titre de la PESC, visant à faire pression pour obtenir des résultats spécifiques, notamment par le biais de démarches, sont assez rares.

Les forums bilatéraux et multilatéraux témoignent du respect et de l'intérêt suscités par l'équilibre et la solidité de l'approche communautaire de la lutte antidrogue. La signature récente d'un accord de financement entre la Communauté et la Communauté andine, fruit du dialogue en cours entre les deux régions, fournit une nouvelle preuve de ce que la Communauté peut réaliser par ses mesures positives et son dialogue avec les pays bénéficiaires dans le domaine de l'harmonisation des législations, du blanchiment des capitaux et du contrôle des précurseurs, plutôt que par l'application de mesures unilatérales. Une initiative du Conseil européen et une aide de la Communauté ont permis de développer et de mettre en place un plan d'action concerté et cohérent dans la région des Caraïbes. L'UE a adopté en 1999 un plan d'action global pour l'Amérique latine, qui inclut la coopération interrégionale avec les Caraïbes.

La politique commerciale comporte un régime spécial "drogues", accordé au titre du schéma communautaire des préférences tarifaires généralisées (SPG) aux pays andins et à l'Amérique centrale, octroyant le libre accès au marché de l'UE à la plupart des exportations revêtant un certain intérêt pour ces pays. Ce régime assure une marge de manœuvre significative pour diversifier les économies bénéficiaires et substituer d'autres sources d'emploi et de revenu à la production de drogues. Les préférences tarifaires, accordées à l'origine au début des années 90, ont été renouvelées en contrepartie de l'engagement des pays bénéficiaires de continuer à mettre en œuvre des politiques susceptibles à la fois d'éradiquer le problème de la drogue et d'induire le développement durable. En fonction d'une évaluation de l'impact du SPG sur la lutte antidrogue, le régime de préférences accordé aux denrées agricoles des pays andins et d'Amérique centrale a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2001, et son bénéfice vient d'être étendu pour la première fois aux produits industriels d'Amérique centrale. Des réunions interministérielles récentes avec les pays d'Amérique centrale et les pays andins ont confirmé l'utilité politique de ce régime et l'importance qu'accordent les pays bénéficiaires à cet instrument.

### - Les lignes budgétaires

Le financement des projets de contrôle des drogues dans les pays en développement est considérable. C'est le cas pour ce qui concerne les pays ACP et l'Amérique latine, grâce à une ligne budgétaire pour la coopération financière et technique ; c'est le cas aussi pour un vaste projet de développement alternatif en Bolivie (Chapare), au Pérou (Pozuzo-Palcazu) et en Colombie, et enfin pour un programme régional de mise en place de capacités institutionnelles en Afrique australe.

La ligne budgétaire communautaire de la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre la drogue constitue également un autre instrument de financement majeur des projets dans ce domaine dans les pays en développement. Le peu de ressources disponibles en vertu de cette ligne budgétaire et le nombre de demandes de financement ont conduit à ne retenir que les projets d'envergure relativement réduite, qui jouent un rôle catalyseur ou pilote. Les pays méditerranéens, l'Amérique latine, les pays d'Asie et les pays ACP peuvent chacun compter sur un peu moins de 2 millions d'écus par an au titre de la ligne budgétaire de la coopération Nord-Sud.

Les fonds utilisés ces dernières années sont allés à des programmes de mise en place des institutions (schémas directeurs), à des initiatives sur la réduction de la demande et à des opérations agissant sur l'offre. S'agissant de la réduction de la demande, la plupart des efforts sont canalisés par le biais d'ONG et couvrent la prévention, le traitement et la désintoxication. La création d'un observatoire national des drogues au Venezuela est également prévue. Les initiatives portant sur la réduction de l'offre sont généralement orientées vers la prévention du blanchiment de l'argent et du détournement des précurseurs chimiques, plutôt que sur des mesures strictement répressives.

### - Évaluation

Toute évaluation des performances de l'action extérieure de la Communauté en matière de lutte antidrogue doit employer une double échelle. Tout d'abord, il convient de reconnaître les difficultés rencontrées qui, en l'espèce, sont particulièrement considérables. Ensuite, les moyens mis à disposition, qui sont généreux en termes de politique commerciale, sont toutefois limités en ce qui concerne les ressources financières. Qui plus est, l'appréciation du taux de réussite doit prendre en compte le fait que l'action communautaire ne peut être que complémentaire aux actions des pays bénéficiaires et, dans le meilleur des cas, en être le catalyseur. Dans cette triple perspective, on peut dire que les efforts de la Communauté ont remporté un succès considérable.

#### 4.2 Programme Phare multibénéficiaires en matière de lutte contre la drogue

Le programme a eu les effets ci-après dans la région :

- Dans le domaine de *l'élaboration des politiques* : le programme (a) a amélioré la sensibilisation aux problèmes de la toxicomanie dans les PECO et a favorisé le développement de mesures antidrogues pluridisciplinaires et coordonnées ; (b) il a accru la capacité des pays concernés à développer des systèmes d'information sur la drogue et des stratégies, conformément aux méthodes de l'OEDT et (c) il a permis de dresser un tableau plus précis de la situation dans les PECO, des mesures que ceux-ci ont adoptées et de leurs priorités en matière d'aide.

- Dans le domaine de la *réduction de la demande de drogue* : le programme (a) a fait connaître l'importance de la réduction de la demande de drogue afin d'assurer une approche équilibrée dans les PECO ; (b) il a mieux fait connaître l'importance d'une approche multisectorielle intégrée de

la réduction de la demande et (c) il a développé les capacités des professionnels dans ce domaine.

- Dans le domaine de la *réduction de l'offre de drogue* : le programme a favorisé le rapprochement des législations et des normes dans le domaine de la surveillance des précurseurs et du blanchiment des capitaux.

Une évaluation externe a eu lieu en 1996 sur un projet pilote de réduction de la demande, qui a émis des recommandations pour définir la phase de suivi de ce projet. Une évaluation externe des programmes d'ensemble 1992 et 1993 a été réalisée en 1997 par l'Unité de suivi et d'évaluation. L'évaluation a pris acte du nombre d'activités mises en œuvre par le programme. Cependant, elle a conclu sur le fait que "les problèmes n'avaient pas encore atteint les objectifs souhaités", principalement en raison du fait que ces objectifs sont flous et irréalistes. Les évaluateurs ont également souligné le fait que les programmes semblent être axés moins sur la réalisation d'objectifs clairs en matière de contrôle des drogues que sur le développement de projets. Les résultats d'une évaluation externe des programmes 1996/1997 sont escomptés pour la fin de 1999.

#### 4.3 La conférence européenne du groupe d'experts sur les drogues et le crime organisé

Un groupe d'experts a été constitué dans le cadre de la Conférence européenne, dont l'objectif consiste, par la coopération transfrontière, à lutter conjointement contre la corruption, le crime organisé, le trafic illégal et le blanchiment des capitaux en Europe. Prenant appui sur ses travaux, la Présidence allemande du Conseil a élaboré un ensemble de recommandations, qui renvoie en particulier à la nécessité de doter le plan d'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue (2000-2004) des ressources appropriées pour mettre en place des mesures de lutte antidrogue dans les pays d'Europe centrale et orientale et en Asie centrale.

#### 4.4 Relations avec les pays industrialisés

Dans nos relations avec nos partenaires industrialisés, la coopération en matière de drogue s'est concentrée sur l'échange de données ainsi que sur la coopération sur différents programmes à l'intention des régions les plus touchées par les problèmes de drogue. Le trafic de drogues a été reconnu, tant au niveau bilatéral que multilatéral, comme un domaine majeur de coopération, méritant d'être développé et renforcé.

##### • **États-Unis**

La coopération la plus importante s'est développée avec les États-Unis. La coopération sur la lutte antidrogue s'est intensifiée ces dernières années au titre du nouvel agenda transatlantique (NAT). Un accord bilatéral a été signé dans ce cadre, à La Haye, en mai 1997, qui porte sur le contrôle des précurseurs de drogue chimiques. La coopération au titre du NAT a également débouché sur le cofinancement d'un programme régional de lutte contre le blanchiment de l'argent et sur une coopération maritime dans le cadre du plan d'action pour la Barbade. L'initiative de l'UE sur les drogues dans les Caraïbes a contribué de façon significative à améliorer la coopération pour lutter contre le trafic de drogue, le blanchiment de l'argent et la criminalité organisée dans la région. Les parties se sont engagées à poursuivre et à développer la coopération actuelle dans les Caraïbes et, si possible, à l'étendre à d'autres régions comme l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie centrale. En outre, les relations UE/États-Unis ont consisté

en une coopération étroite entre les services de répression des deux parties et en la participation des États-Unis au groupe pluridisciplinaire de l'UE sur le crime organisé. Ces deux actions sont reconduites pour les années à venir.

- **Canada**

Parmi les initiatives des parties au plan d'action conjoint UE-Canada, signé le 17 décembre 1996, il convient de citer la coopération pour améliorer l'efficacité du Groupe de Dublin, en sa qualité de forum non officiel de coordination de l'aide internationale à la lutte antidrogue, pour parvenir à un accord sur le détournement des précurseurs chimiques et pour mettre en place une coopération sur les projets d'aide à la lutte antidrogue dans les Caraïbes et dans d'autres régions du monde (Afrique). Des pourparlers sur la possibilité de conclure un accord sur les précurseurs avec le Canada ont eu lieu en 1997, mais aucun accord n'a été conclu pour l'instant.

- **Japon**

A l'occasion de la réunion interministérielle UE-Japon d'octobre 1998, il a été admis que des efforts devaient être déployés pour favoriser l'échange d'expériences et d'informations entre les deux partenaires. L'ancien Premier ministre japonais a mis en place un comité pour la promotion de mesures de prévention de la toxicomanie. Ce comité a annoncé une stratégie quinquennale de prévention, qui aidera à élaborer les grandes lignes d'action à moyen terme dans ce domaine. Au cours des sommets UE-Japon, l'intention a été exprimée d'instaurer un dialogue dans ce domaine, qui pourrait évoluer vers un échange d'informations périodique au sein d'un groupe d'experts. Cette intention a été formulée notamment au cours de la conférence asiatique sur la lutte antidrogue, organisée par le gouvernement japonais en février 1999 avec la participation de représentants du Cambodge, de la Chine, du Laos, de Myanmar, de la Thaïlande, du Vietnam, du PNUCID, des États-Unis et de la Commission européenne.

- **G8**

Au niveau multilatéral, les chefs d'État du G8 ont salué, à l'occasion du sommet de Birmingham de mai 1998, la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues et ont réaffirmé leur volonté de développer une stratégie globale pour s'attaquer à tous les aspects du problème de la toxicomanie. Le G8 a réaffirmé son engagement en faveur du partenariat et de la responsabilité partagée de la communauté internationale dans la lutte contre les drogues illicites, y compris en faveur de la coopération renforcée pour lutter contre le trafic illicite de drogues et de précurseurs chimiques, en faveur d'une réduction de la demande dans les pays du G8, ce qui inclut des mesures pour réduire la dépendance à l'égard de la drogue et enfin, en faveur du soutien à une approche globale pour éliminer les cultures illicites. Le G8 a également salué les initiatives récentes du PNUCID, qui portent sur l'élaboration d'autres programmes de développement fiables et de références au sein des mécanismes de financement actuels.

- **Chine**

La communication de la Commission de mars 1998, "*Vers un partenariat global avec la Chine*", souligne la nécessité de promouvoir un dialogue substantiel et d'encourager la coopération avec ce pays sur diverses questions, dont la lutte contre le trafic de drogues illicites.

## V. EVALUATION GLOBALE

L'évaluation globale suivante peut être faite :

### *- Actions internes*

Les mesures antidrogues appliquées jusqu'à présent n'ont pas réussi à éradiquer le problème lui-même. La criminalité liée au trafic de stupéfiants et les délits commis par les toxicomanes pour s'assurer leur approvisionnement personnel continuent de poser un problème sérieux dans toute l'UE. L'application renforcée des mesures de répression a conduit au surpeuplement des prisons en délinquants condamnés pour faits de drogue. Les États membres de l'UE ont répondu en consacrant davantage d'efforts et de moyens aux politiques de prévention. La propagation du sida a joué un rôle majeur dans l'étude de projets conçus pour minimiser les risques liés à la consommation des substances injectables par voie intraveineuse. Ces politiques de prévention se sont avérées efficaces. Il faut noter toutefois que le désengagement financier majeur des États membres à l'égard d'actions menées dans le secteur social pourrait saper l'approche équilibrée entre la réduction de la demande et la réduction de l'offre.

Dans le domaine pénal, les États membres tentent depuis plusieurs années d'intégrer dans le système répressif certaines mesures visant plus particulièrement à réduire la demande. En effet, le rayon d'action du système pénal (police, poursuites judiciaires, tribunaux et système pénitentiaire) n'est plus limité à une action purement répressive. La majorité des États membres ont mis en place des structures destinées à informer et à conseiller les personnes inculpées d'infraction à la législation antidrogue. C'est ainsi que tous les États membres ont adopté des dispositions pour proposer, dans certaines circonstances, des peines de substitution à l'incarcération. La comparaison de l'efficacité entre traitement volontaire et traitement obligatoire fait l'objet d'études d'évaluation, mais suscite encore des opinions divergentes.

### *- Actions externes*

L'UE a accompli des progrès significatifs eu égard à la coopération internationale en matière de contrôle des drogues. La coordination au niveau politique, mais aussi la coordination des opérations, se sont améliorées mais sont encore perfectibles. Des initiatives européennes conjointes ont jeté les bases d'une coopération plus étroite au sein de l'UE et avec les pays tiers. Ces nouvelles initiatives politiques se sont traduites par l'élaboration et l'adoption de programmes d'action adoptés conjointement pour les Caraïbes, l'Amérique latine et l'Afrique australe. Ces programmes d'action ont fourni des instruments utiles, permettant d'améliorer la coordination tout en assurant la complémentarité des opérations, évitant ainsi la redondance et les doublons dans l'aide accordée par les différents bailleurs de fonds.

## **TENDANCES ACTUELLES DANS LA REDUCTION DE LA DEMANDE**

A partir des informations collectées par l'OEDT, le constat suivant peut être établi :

- a) On observe une tendance générale à la diversification dans le domaine de la prévention, faisant appel à une stratégie à deux niveaux – vaste effort d'éducation et promotion de la santé à destination du grand public –, soutenue par des actions spécifiques visant les groupes vulnérables et les groupes à risque.
- b) L'aide aux usagers de drogue en Europe prend de plus en plus souvent la forme de services différenciés orientés vers l'individu, tout en recherchant une coordination simultanée avec les services existants et l'amélioration des structures de coopération.

S'agissant de la prévention, on observe une tendance croissante à lancer des programmes éducatifs à un stade précoce, en tant que moyen de mettre en place des facteurs dissuadant la consommation ultérieure de drogue. Cependant, les programmes de prévention communautaires d'ensemble demeurent chose rare en Europe. Les résultats de l'évaluation en Europe attestent que l'amélioration des relations interpersonnelles, l'autonomie et la résistance aux pressions du groupe affinitaire sont des facteurs de protection critiques.

A cet égard, les projets impliquant le groupe identitaire ont montré leur utilité comme moyen d'intégrer la prévention primaire dans les activités de loisirs des jeunes.

Bien qu'il n'existe guère d'évaluation sur les campagnes dans les médias, certains signes indiquent qu'elles peuvent avoir pour effet d'améliorer la prise de conscience.

Internet est de plus en plus utilisé pour diffuser des informations. A cet égard, l'OEDT joue un rôle crucial en proposant des services sur le réseau des réseaux aux programmes et aux praticiens travaillant dans le domaine de l'évaluation et de l'échange mutuel d'expériences.

Intervention précoce et groupes à risque : De toute part dans l'UE, on s'efforce de plus en plus d'alerter les jeunes de la nocivité de l'ecstasy et d'autres substances consommées dans les soirées dansantes. Cette action semble être une approche particulièrement européenne, qui permet de développer rapidement de nouvelles techniques d'intervention spéciales pour les "*raves parties*". Certaines actions spécifiques ont permis d'esquisser les grandes lignes de "*raves sans danger*", qui incluent la possibilité de boire de l'eau gratuitement, l'aménagement de lieux de repos, l'information, le conseil et l'initiation à l'utilisation de tests sur place.

Des stratégies de grande envergure, ainsi que des groupes d'entraide ciblés et un travail collectif avec le milieu identitaire, ont permis d'avoir accès aux groupes à risque et aux groupes marginalisés, souvent dans le cadre des réseaux de soutien social.

De telles stratégies ont permis d'obtenir des résultats encourageants, en ce qui concerne à la fois l'évolution des comportements à risque dans le contexte d'une stratégie de prévention, et le fait de pouvoir accéder à des groupes faisant l'expérience de la toxicomanie à un stade précoce.

Prévention des maladies infectieuses : Le déclin des nouveaux cas d'infection par le HIV s'est accompagné d'une progression alarmante de l'hépatite C parmi les usagers de drogue par voie intraveineuse. D'importantes mesures préventives ont joué un rôle majeur dans la lutte contre la diffusion du HIV. Toute une série de stratégies – depuis la prescription d'un traitement de substitution par la méthadone aux programmes d'échanges de seringues et d'aiguilles, aux services d'accès facile ("à bas seuil d'exigence pour le patient") et aux campagnes d'éducation et d'information – se sont combinées pour avoir un impact positif dans un certain nombre de pays de l'UE. Toutefois, aucun signe ne témoigne de leur impact sur la transmission de l'hépatite C ou sur une évolution du comportement sexuel des usagers de drogue eu égard à la transmission de l'infection par le virus HIV. Enfin, la tuberculose chez les toxicomanes est également une préoccupation.

Programmes de traitement et de substitution : La mise à disposition croissante de programmes de substitution dans de nombreux pays de l'UE s'est accompagnée de la nécessité d'une certaine cohérence dans l'approvisionnement et d'indicateurs clairs pour mesurer leur efficacité. Même si l'efficacité de la méthadone en termes de santé et d'intégration sociale est reconnue, la progression des traitements de substitution soulève aussi des questions de contrôle de qualité.

Les limites de la méthadone ont conduit à explorer un certain nombre de solutions de rechange – LAAM, buprénorphine et prescription d'héroïne. Tous les pays de l'UE reconnaissent l'importance de tout un éventail de traitements de substitution sans drogue, en médecine ambulatoire ou en milieu hospitalier, en fonction des besoins de l'individu. La nécessité d'un suivi efficace et d'une coopération entre les équipes thérapeutiques et les prestataires de services sanitaires et sociaux est également largement reconnue.

Politique pénale : En plus de leur rôle traditionnel dans la réduction de l'offre, les forces de police participent de plus en plus à la réduction de la demande et à l'éducation ainsi qu'à des stratégies de soutien des partenariats locaux. Tous les États membres mettent en place des alternatives à l'incarcération des toxicomanes délinquants et leur proposent une thérapie ou un travail d'intérêt général à titre de peine substitutive.

Groupes cibles spécifiques : Un certain nombre de pays ont admis la nécessité d'une approche différenciée de la prévention selon les sexes, tandis que des systèmes qui abordent les besoins de traitement plus spécifiques des femmes – maternité, violences sexuelles et prostitution – se multiplient partout en Europe. Certains pays tentent de répondre aux besoins des toxicomanes à partir d'un contexte ethnique et culturel particulier. Enfin, la prise en charge des enfants des toxicomanes joue un rôle de plus en plus important dans les programmes de prévention et de traitement.

## **EVOLUTION ACTUELLE DE LA LEGISLATION ET DES PRATIQUES**

### A. Aperçu général des points de convergence et de différence entre les législations et les pratiques en matière de drogue dans les Etats membres de l'UE

Les responsables politiques et les scientifiques débattent de la relation complexe entre toxicomanie et criminalité et des méthodes permettant de supprimer, sinon d'atténuer leurs effets néfastes, avec des positions qui parfois tendent à se polariser. Cette question implique également de prendre en compte les multiples facettes du problème, telles que les facteurs socio-économiques (production marchande illicite, trafic, crime organisé), les attitudes et les comportements (styles de vie, etc.), les effets biomédicaux des drogues et enfin, les aspects culturels et politiques. Cette complexité précisément rend difficile une approche objective et claire du problème.

Depuis 1995, les conférences et les séminaires organisés conjointement par la Commission, le Parlement européen et la Présidence du Conseil identifient des domaines dans lesquels une coopération plus étroite s'impose au niveau de l'Union afin d'améliorer l'efficacité de la lutte antidrogue. Ces travaux ont montré qu'il existe un degré d'harmonisation considérable entre les législations nationales sur les stupéfiants dans l'UE, et qu'elles sont toutes en conformité avec les conventions des Nations Unies sur les stupéfiants. De même, la transposition de fait de la législation communautaire sur les précurseurs chimiques et sur le blanchiment de l'argent dans le droit national des 15 États membres leur fournit un cadre juridique commun.

Cependant, les conclusions de ces conférences et séminaires<sup>49</sup> montrent que des disparités subsistent au niveau des droits nationaux principalement eu égard :

- à la diversité des peines sanctionnant le trafic ou la possession de drogue,
- à l'approche concernant la toxicomanie,
- à la distinction introduite dans la législation de certains États membres entre le cannabis et ses dérivés d'une part, et d'autres substances (décrites sous diverses formes) de l'autre, en ce qui concerne la définition des infractions et des peines/sanctions encourues pour usage, possession et trafic de drogue.

Ces disparités s'atténuent lorsque l'on considère la convergence au niveau de l'application pratique par les autorités judiciaires :

- Les mesures médicales ou sociales sont préférées aux peines de prison, notamment pour les toxicomanes désireux de se soumettre à un traitement.

---

<sup>49</sup> Conférence sur la politique en matière de drogue en Europe (Bruxelles, 7-8 décembre 1995) et atelier de suivi sur l'application des législations antidrogue nationales (25-26 mars 1996). Sommaire des débats et des conclusions disponible sur Internet (site web "Europa" de l'UE).

- S'agissant d'un usage occasionnel sans circonstances aggravantes, l'utilisateur de drogue est invité à s'abstenir de toute consommation ultérieure, se voit infliger une amende ou fait l'objet de sanctions administratives.
- La prison continue de jouer un rôle répressif seulement lorsque des quantités importantes sont en jeu ou en présence de circonstances aggravantes.
- Des sanctions plus clémentes sont appliquées aux infractions liées au cannabis .
- Le trafic illicite est sévèrement réprimé dans tous les États membres.
- Des sanctions moins lourdes sont appliquées en cas d'incitation par des *pushers* (certains usagers fournissent des drogues pour financer leur propre consommation).

Il n'en demeure pas moins que le pouvoir discrétionnaire considérable, dont jouissent les autorités judiciaires en matière de sanctions, implique que des différences importantes peuvent exister non seulement entre les États membres, mais aussi entre les régions d'un même État.

S'inspirant d'une étude comparative préparée par la Commission en vue de la conférence et du séminaire conjoints CE/PE/Présidence de 1995/1996, une étude comparative actualisée sur la législation antidrogue en Europe a été rédigée pour le Conseil européen de Vienne. À terme, l'OECD pourrait jouer un rôle appréciable dans la mise à jour de ces travaux.

Compte tenu de tous ces éléments, on peut dire qu'il existe d'ores et déjà un haut niveau d'harmonisation législative et que pousser plus avant cette harmonisation des droits nationaux n'est pas faisable, à moins qu'il ne s'agisse de combler un vide juridique. Le problème s'est posé pour le contrôle des drogues synthétiques, le vide ayant été comblé par l'adoption de l'action commune du 16 juin 1997 concernant l'échange d'informations, l'évaluation des risques et le contrôle des nouvelles drogues synthétiques<sup>50</sup>.

Cependant, il conviendrait que l'on étudie davantage les moyens de réduire la demande de drogue. Il faudrait intensifier les efforts et de mobiliser davantage de fonds pour les aspects prévention, éducation et désintoxication de la lutte contre la drogue, étant donné qu'il semble que les jeunes perçoivent mal les risques que leur fait encourir la toxicomanie.

De même, il est important de pouvoir s'appuyer sur une coopération efficace et pratique entre les autorités policières, judiciaires et douanières des États membres. L'attention doit également porter sur la mise en œuvre d'une approche pluridisciplinaire et en partenariat du problème, avec la contribution active de tous les acteurs au niveau national, régional et local.

Ces conclusions ont été partagées par le Conseil européen de Dublin et plus récemment, par le Parlement dans sa résolution du 6 octobre 1998 concernant la coopération dans le cadre de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues<sup>51</sup>.

La situation dans les États membres de l'UE est désormais examinée périodiquement au niveau du Conseil, depuis l'adoption de l'action commune du 17 décembre 1996 concernant le rapprochement des législations et des pratiques des États membres de l'UE pour lutter contre la toxicomanie et prévenir et lutter contre le trafic illicite de drogues<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> JO L 167 du 25.06.1997.

<sup>51</sup> Rapport de Mme d'Ancona. Doc. A4-0211/98.

<sup>52</sup> JO n° 342 du 31.12.1996.

Cet instrument va aider à identifier les tendances communes et les différences entre les législations et les pratiques et constituera la base nécessaire à la promotion des échanges d'informations et de bonnes pratiques.

#### B. Prescription de stupéfiants aux toxicomanes

Les médias se sont largement fait l'écho de certaines questions en matière de toxicomanie, et il convient de présenter objectivement la situation à cet égard. C'est notamment le cas pour la question de la prescription de stupéfiants, et notamment d'héroïne, aux toxicomanes.

Il convient de rappeler que la Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants, datée de 1961 et modifiée par le protocole de 1972, admet que l'utilisation médicale des stupéfiants continue d'être indispensable pour soulager la douleur et qu'il convient de prendre les dispositions nécessaires pour assurer leur approvisionnement à de telles fins, tout en reconnaissant que l'accoutumance à ces substances constitue un risque sérieux pour l'individu.

Les parties à la Convention de 1961 sont tenues de prendre toutes les mesures législatives et administratives nécessaires pour limiter la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, la consommation et la possession de stupéfiants aux seules fins médicales et scientifiques. Les conventions internationales sur le contrôle des drogues ne renferment aucune définition de ce qu'il faut entendre par "fins médicales et scientifiques". Étant donné que chaque partie à la Convention doit introduire sa propre législation d'application, il est possible que les États parviennent à des conclusions différentes sur ce qu'ils considèrent comme étant des "fins médicales et scientifiques".

L'examen des pratiques actuelles en matière de prescription de stupéfiants dans différents pays montre que ces substances sont prescrites pour s'attaquer au problème à long terme de la toxicomanie chronique et pour répondre à une forte progression de l'usage de drogue par voie intraveineuse. La méthadone est le produit de substitution le plus couramment utilisé dans la dépendance aux opiacés. Toutefois, la buprénorphine (nom de marque Subutex) est étudiée depuis plusieurs années comme pouvant constituer un produit de substitution possible, et a donc été introduite pour traiter les dépendants aux opiacés en France et plus récemment, dans certains autres États membres, dont le Royaume-Uni et la Finlande. Les pays sont peu nombreux à prescrire de l'héroïne aux toxicomanes. En dehors de la Suisse, où il a été décidé par référendum de reconduire la prescription d'héroïne au-delà de la phase expérimentale, le Royaume-Uni prescrit d'ores et déjà cette substance depuis des années, quoique à échelle réduite. La prescription d'héroïne au Royaume-Uni est légalement limitée aux médecins bénéficiant d'une licence spéciale, accordée à cet effet par le ministre de l'Intérieur. Quant aux Pays-Bas, ils testent à l'heure actuelle la prescription d'héroïne sous strict contrôle médical pour les toxicomanes chroniques.

## BUDGETS COMMUNAUTAIRES "DROGUES" 1998

LIGNES DE BUDGET	TYPE D' ACTIONS <sup>53</sup>
<b>Volet interne</b>	
<i>Lignes budgétaires consacrées spécifiquement à la drogue</i>	
B3-4302 : Programme d'action communautaire en vue de la prévention de la toxicomanie (1996-2000)	16 actions prioritaires à mettre en œuvre d'ici à l'an 2000, regroupées en deux grandes catégories : a) statistiques, recherche et évaluation; b) information, éducation à la santé et formation.
B3-441 : OEDT	L'objectif de l'OEDT est de contribuer à l'harmonisation de la collecte statistique matière de toxicomanie à l'échelon de l'UE. Les centres nationaux REITOX jouent un rôle primordial dans la mise en place de ce réseau.

<sup>53</sup> D'après les données disponibles sur la base de données CE-REITOX.

<i>Lignes budgétaires non consacrées spécifiquement à la drogue</i>	
B3-1001 : Socrates	La lutte antidrogue n'est pas une priorité du programme éducatif Socrates, et il n'est pas prévu d'action spécifique dans ce but; toutefois, il peut être éligible en tant que thème éducatif dans la plupart des niveaux d'enseignement et des actions du programme.
B3-1010/B3-1011 : Jeunesse pour l'Europe/ Service volontaire européen	La lutte antidrogue n'est pas une priorité du programme Jeunesse pour l'Europe, certaines de ses activités sont éligibles: promotion des échanges de jeunes et des actions locales, visant en particulier l'accès des jeunes handicapés.
B3-1021 : Leonardo da Vinci	La lutte antidrogue n'est pas une priorité du programme de formation professionnelle Leonardo, mais il est éligible dans le cadre des actions concernant la lutte contre l'exclusion sociale.
B6-7142 : BIO-MED	Cinq projets de recherche d'un coût total de 2,9 millions d'écus ont été financés dans le cadre du quatrième programme-cadre Biomed2. Ces projets portent sur les domaines suivants : développement d'une méthodologie de détection du dopage des hormones de croissance, analyse des mécanismes de douleur chronique visant à développer des stratégies thérapeutiques, récepteur de la dopamine D3 dans la toxicomanie, système d'opioïde et son rôle dans la toxicomanie, etc. Lancés en 1997, ces projets seront achevés d'ici à la fin 1999.
B2-1422 : Initiative Emploi-INTEGRA	A la suite d'un appel d'offres en 1997, 230 projets ont été financés en 1998 (enveloppe globale : 55 millions d'écus environ), portant sur la réinsertion professionnelle de groupes marginalisés, y compris de toxicomanes. Les projets durent trois ans (1998-2000).
B5-800 : Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (OISIN, FALCONE, GROTIUS)	En 1998, 18 projets liés à la toxicomanie et au trafic ont été financés au titre de C (renforcement de la coopération entre les services répressifs). Six projets ont été financés au titre de FALCONE (coopération contre le crime organisé) et un projet au titre de GROTIUS (renforcement de la coopération entre praticiens du système judiciaire).

<b>Volet externe</b>	
<i>Lignes budgétaires spécifiquement consacrées à la drogue</i>	
B7-6210 : Coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre la drogue	Cette ligne budgétaire permet de financer des projets portant sur la réduction de demande et de l'offre de drogues dans les pays en développement. Le budget 1998 a été partagé à parts égales (2 millions d'écus environ à chacune des régions suivant Amérique centrale et latine, Asie, Caraïbes, Afrique et région méditerranéenne (Maghreb et Mashrek compris). 1 million d'écus environ ont été accordés à la Région africaine.
B7-5000 : PHARE : Programme multibénéficiaires de lutte contre la drogue	Dans le contexte de la stratégie de préadhésion, le programme 1998 vise principalement à faciliter l'adoption et la transposition progressive de l'acquis communautaire dans le domaine de la drogue. Les priorités sont : 1. Rapprochement des législations et des actions et mise en place des structures institutionnelles nécessaires, en conformité avec les normes européennes, 2. Renforcement des capacités administratives et opérationnelles des autorités compétentes pour appliquer l'acquis communautaire dans le domaine de la drogue.
B7-520 : TACIS	Programme général de coopération douanière avec les NEI (budget total 1998 5,5 millions d'écus) : certaines actions ont directement trait à la détection des stupéfiants. Programme de construction, équipement et assistance technique destiné à 5 postes de contrôle (budget total: 11,82 millions d'écus). Programme "Justice et Affaires intérieures" ciblant directement les questions des stupéfiants et de l'immigration ( budget total: 3 millions d'écus).
<i>Lignes budgétaires non consacrées spécifiquement à la drogue</i>	
B7-3100 : Coopération financière et technique avec les pays en développement d'Amérique latine	Deux projets portant sur d'autres modes de développement seront financés – Colombie : amélioration de la carte colombienne des cultures illicites, – Pérou : programme de développement alternatif dans la région de Pozuzo et Palcazu.
Fonds européen de développement (FED)	Le FED a alloué en 1998 une enveloppe globale de 5,41 millions d'écus à des projets liés à la drogue : sur ce total, 21 % ont été dépensés dans la Région africaine (Afrique occidentale, Zambie, Botswana) et 79 % dans les Caraïbes.

