

L'UNION EUROPÉENNE ET LA LUTTE ANTIDROGUE





Aujourd'hui, en Europe, le mot «drogue» fait écho à ceux de chômage, d'exclusion, de criminalité, de sida. Il s'agit d'un problème qui occupe et qui préoccupe beaucoup d'Européens — jeunes, parents, enseignants, travailleurs sociaux, médecins, policiers, magistrats, responsables politiques. Un problème multidimensionnel: il se pose à tous les niveaux, de la commune à la planète entière.

Dans ce domaine délicat aux implications multiples, les autorités locales, régionales et nationales ont les premiers rôles. Mais l'Union européenne peut aussi apporter sa contribution. L'existence d'un espace commun sans frontières intérieures à protéger et à développer des Quinze l'y pousse. La diversité des solutions expérimentées par les Quinze l'y engage: jeter des ponts, diffuser les meilleures pratiques, renforcer par là les luttes isolées. Le traité de Maastricht lui confère des responsabilités en la matière.

L'action contre la drogue de l'Union en tant que telle et la coordination entre ses États membres, commencées à la fin des années 80, se sont accélérées ces dernières années et devraient s'amplifier encore dans les mois et les années qui viennent. De l'adoption de textes législatifs contre la fabrication de drogues, le trafic de stupéfiants et le blanchiment de l'argent «sale» jusqu'à la coopération avec des pays «producteurs» lointains en passant par des initiatives de prévention et d'information, la dimension européenne est présente sur les principaux fronts de la lutte antidrogue.



La drogue affecte particulièrement les jeunes.

UN PROBLÈME GRAVE ET COMPLEXE

Des quantités importantes de drogues illégales de toutes sortes circulent dans l'Union européenne, même si l'ampleur exacte du phénomène reste très difficile à cerner. Les saisies opérées par les autorités nationales en donnent une petite idée: pour la seule année 1994, plus de 200 tonnes de cannabis en Espagne et autant aux Pays-Bas; plus de 1,5 tonne d'héroïne en Allemagne; quelque 6,6 tonnes de cocaïne en Italie; plus de 1,3 tonne d'amphétamines au Royaume-Uni. En 1995, plus de 6 tonnes d'héroïne ont été saisies dans l'Union. On pourrait continuer cette énumération, car tous les États membres de l'Union sont touchés. Identifier ensemble les données du fléau et faire converger les actions sur des objectifs partagés: voilà les démarches que cette menace commune appelle pour que chacun puisse mieux l'affronter.

Ces drogues ont un effet dévastateur sur la santé, sur la sécurité au travail, sur les relations humaines, particulièrement les plus «dures» et les cocktails de drogues, souvent mortels, de même que les mélanges drogues/alcool et drogues/médicaments. Un exemple: chez une personne qui s'injecte régulièrement de l'héroïne, le risque de mourir dans l'année apparaît vingt à trente fois plus élevé que dans l'ensemble de la population. En outre, la prise de drogue par

injection implique aussi le risque de contracter le virus du sida; dans l'Europe des Quinze, une proportion appréciable des cas de sida provient de la prise de drogue par voie intraveineuse: de 3,5 % en Finlande jusqu'à près des deux tiers en Espagne et en Italie.

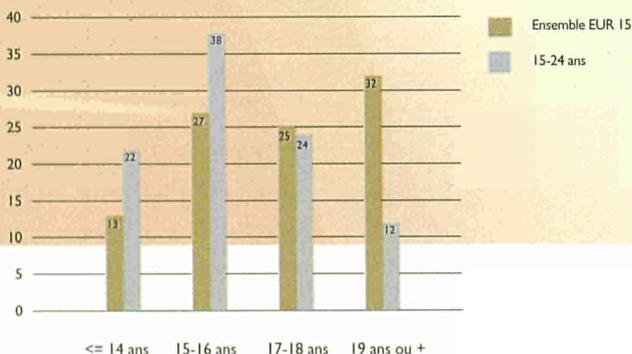
L'usage de drogue semble avoir diminué en quantité dans la plupart des pays européens au cours des années 80. Toutefois, le nombre de décès et de maladies provoqués par la drogue a augmenté; de plus, les tranches d'âge et les catégories sociales concernées ont eu tendance à s'élargir. Ainsi les jeunes de 15 à 24 ans se voient proposer de la drogue bien plus tôt que leurs aînés.

La drogue affecte particulièrement les jeunes. D'après des enquêtes réalisées auprès de lycéens de 15-16 ans, plus de 4 % d'entre eux ont déjà consommé au moins une drogue illégale et la proportion atteint 20 ou 30 % dans certains pays de l'Union européenne.

Autre aspect inquiétant: les liens entre drogue et criminalité. Les filières de la drogue rejoignent celles du crime organisé et elles pénètrent les prisons; le besoin de drogue transforme à l'occasion le toxicomane en voleur ou en pourvoyeur de drogue. On évalue à quelque 500 milliards d'écus par an les flux financiers créés par le trafic illicite de drogues.

Des cibles de plus en plus jeunes.

«Quel âge aviez-vous lorsque l'on vous a proposé de la drogue pour la première fois?»



Un effet dévastateur sur la santé.

UNION EUROPÉENNE: SON RÔLE COMPLÉMENTAIRE

La Communauté fonde, dans les années 80, sa lutte contre la drogue sur le recours aux dispositions générales des premiers traités européens: ainsi met-elle en place, dès le début des années 90, ses instruments législatifs de base en matière de précurseurs (produits chimiques utilisés dans la fabrication de certains stupéfiants), de substances chimiques, de blanchiment de capitaux. À partir du 1^{er} novembre 1993, le traité de Maastricht introduit des compétences spécifiques de l'Union européenne en matière de drogue:

- l'article 129 du traité prévoit que la Communauté contribue à la prévention de la toxicomanie en favorisant la recherche relative à ce phénomène ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé. Les États membres de l'Union doivent coordonner leurs politiques et leurs programmes dans ce domaine et la Commission européenne peut les y aider. D'autre part, la Communauté et ses États membres doivent favoriser la coopération avec le reste du monde, avec les organisations internationales, notamment les Nations unies, qui ont développé une stratégie globale de lutte contre la drogue;

- selon l'article K.1 du traité sur l'Union européenne, les États membres considèrent la lutte contre la toxicomanie comme une question d'intérêt commun. Lorsqu'il s'agit de coopération judiciaire, douanière ou policière, les États membres ont seuls l'initiative; pour les autres aspects de la lutte antidrogue, ils la partagent avec la Commission européenne;

- de plus, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont retenu la drogue parmi les questions méritant une attention particulière dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), elle aussi instituée par le traité de Maastricht.

Près de dix ans d'action

1987 >

participation de la Communauté économique européenne (CEE) à la conférence de Vienne sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes

premier soutien du budget européen à la coopération internationale contre la drogue

1988 >

signature par la CEE de la Convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes (article 12)

création dans le budget européen d'une ligne «Mesures pour combattre la drogue» à l'initiative du Parlement européen

1989 >

création du comité européen de lutte antidrogue (CELAD) réunissant les coordinateurs nationaux des États membres de la CEE

1990 >

entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 3677/90, relatif aux mesures à prendre par la Communauté pour empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes

premier plan européen de lutte contre la drogue approuvé par le Conseil européen de Rome

1991 >

entrée en vigueur de la directive 91/308/CEE, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux

1992 >

signature à Maastricht du traité sur l'Union européenne qui mentionne la lutte contre la toxicomanie

entrée en vigueur de la directive 92/109/CEE, relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées dans la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes

1993 >

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

1994 >

nouveau plan global d'action de l'Union européenne contre la drogue (1995-2000)

1995 >

accord du Conseil européen de Madrid donnant une nouvelle impulsion à la lutte de l'Union européenne contre les drogues

conférence sur les politiques en matière de drogue, organisée conjointement par le Parlement européen, la présidence du Conseil de l'Union et la Commission européenne

1996 >

accord du Conseil européen de Florence ouvrant la voie à la ratification de la convention Europol (Office européen de police)

la lutte antidrogue au premier rang des priorités de la présidence irlandaise de l'Union

premier programme d'action pour la prévention de la toxicomanie adopté en décembre

UN PLAN D'ACTION EUROPEEN...

Pour permettre à l'Union européenne d'exploiter toutes les possibilités fournies par le traité de Maastricht dans le cadre d'une stratégie globale, la Commission européenne a présenté, en juin 1994, un plan d'action en matière de lutte contre la drogue pour les années 1995 à 1999. Ce plan, voté en juin 1995 par le Parlement européen et approuvé le même mois par le Conseil européen de Cannes, innove par rapport au précédent, qui datait de 1992: il situe le rôle de l'Union dans l'ensemble des nouvelles potentialités d'action, pour une stratégie européenne cohérente et respectueuse du contexte local.

Le plan d'action actuel veut intervenir en même temps sur quatre fronts principaux:

- la réduction de la demande de drogues, qui implique à la fois prévention et formation, notamment pour les jeunes, réduction des risques pour les drogués et réinsertion pour les anciens drogués;
- la lutte contre le trafic, qui inclut la protection des frontières extérieures de l'Union, l'application des réglementations contre le blanchiment de l'argent de la drogue et le détournement de produits chimiques ainsi que la coopération policière;

- la coopération avec d'autres pays du monde, que ce soit au sein d'organisations internationales ou dans le cadre des rapports de l'Union avec chaque pays ou groupe de pays;

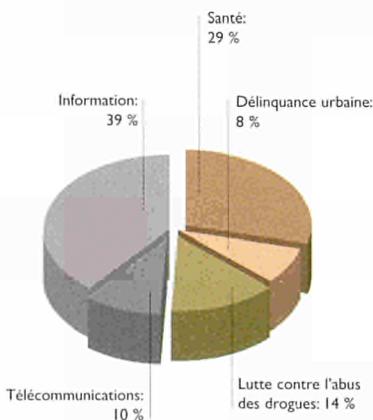
- le développement de l'information et de la coordination entre les Quinze quant au phénomène de la drogue, grâce à un observatoire européen des drogues, à un réseau de centres nationaux, à l'utilisation de l'informatique et à la recherche scientifique.

... ET DES MOYENS FINANCIERS

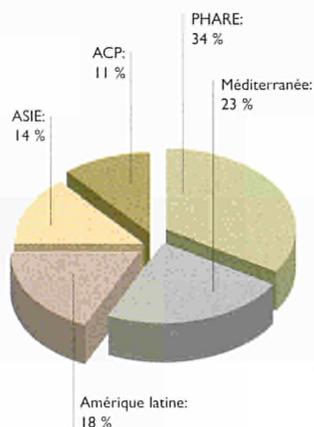
Le budget consacré par l'Union européenne à la lutte antidrogue a augmenté de façon à peu près continue ces dernières années: il est passé de 5,5 millions d'écus en 1987 à 14,8 millions d'écus en 1991 et il a atteint 27,9 millions d'écus en 1995. En 1996, le budget total consacré à la lutte antidrogue a atteint un montant de 54 millions d'écus. Les actions menées à l'intérieur de l'Union représentent 47 % du budget total de l'année 1995, tandis que celles destinées aux pays extérieurs représentent 53 % de celui-ci.

Le budget antidrogue de l'Union européenne — 1995

Actions menées à l'intérieur de l'Union



Actions menées à l'extérieur de l'Union



Source: «Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union — 1995», CEDT, 1996.

LA LUTTE CONTRE LA DEMANDE

L'expérience acquise par les spécialistes dans l'Union européenne montre que des actions de prévention bien comprises éloignent les jeunes de la drogue et encouragent les drogués à arrêter ou à réduire leur consommation, ou encore à rendre celle-ci moins risquée.

Depuis 1988, le budget européen soutient des initiatives concrètes de coopération et de coordination à l'échelon européen entre organismes locaux ou nationaux opérant «sur le terrain». En voici quelques exemples :

- la Fondation européenne des services d'accueil téléphoniques «drogues» organise des formations pour des services nouvellement créés, et elle attribue des bourses afin d'aider des professionnels à mieux connaître les méthodes de leurs collègues dans d'autres pays de l'Union;
- un réseau de spécialistes en toxicomanie du bassin Rhin-Meuse-Moselle a réalisé des cycles de formation sur le thème de la prévention pour les élus locaux des régions concernées;
- une fédération de soixante-deux institutions de neuf pays membres (Belgique, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni) a permis à des spécialistes des domaines social et médical d'effectuer des stages dans toute l'Union européenne; plusieurs centaines de stages ont eu lieu depuis 1990;
- un réseau de personnes travaillant en relation avec les détenus des prisons dans cinq pays (Belgique, Allemagne, France, Luxembourg et Pays-Bas) a mis sur pied des stages pour permettre des échanges d'expériences;
- dans cette même dynamique transfrontalière, un projet pilote poursuit, dans six États membres (Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Royaume-Uni), la formation de professionnels et de toxicomanes dans le domaine de la prévention des risques sanitaires.

Des Semaines européennes de prévention des toxicomanies ont eu lieu en 1992 et en 1994. Celle d'octobre 1994 a permis de toucher quelque 100 millions de personnes, dont environ 10 millions de jeunes grâce à des actions d'information et de prévention: expositions, activités sportives et culturelles, campagnes dans les médias, conférences pour les professionnels. De nouvelles «semaines» pourront être organisées à l'avenir.

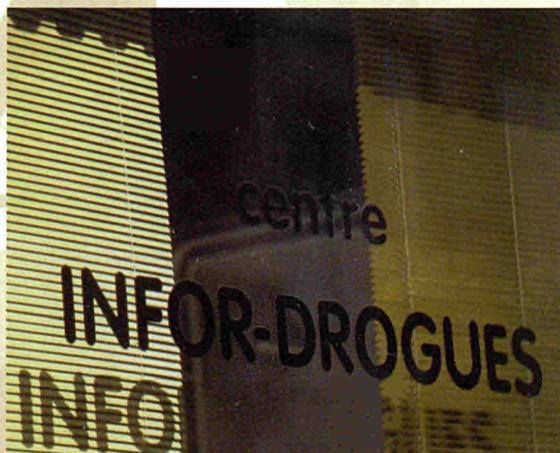
L'Union européenne a consacré 3,8 millions d'euros aux aspects sanitaires de la drogue en 1995, et elle y a consacré 6,5 millions en 1996.

La Commission européenne a proposé au Parlement européen et au Conseil de l'Union, en juin 1994, un premier programme d'action pour la prévention de la toxicomanie; adopté en décembre 1996, ce programme couvre les années 1996-2000 et est doté d'une enveloppe globale de 27 millions d'euros. Ses priorités portent notamment sur la sensibilisation du public, les actions en direction des jeunes en âge scolaire, la formation des professionnels de la santé, la prévention auprès de personnes défavorisées — chômeurs et immigrés par exemple — et la prévention du sida.



Les jeunes en âge scolaire: une priorité de l'Union.

L'Union européenne soutient la prévention.



LA LUTTE CONTRE L'OFFRE

Le marché intérieur sans frontières, qui permet dans l'Union européenne la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, ne doit pas faciliter la vie des «fabricants» et des trafiquants de drogues. C'est pourquoi les responsables européens ont mis en place des réglementations et des dispositifs concrets pour contrôler efficacement l'espace intérieur commun.

L'Union européenne dispose d'une législation destinée à contrôler les «précurseurs», c'est-à-dire les substances chimiques, comme l'acétone ou l'éther, vouées en principe à des usages inoffensifs, mais nécessaires à la fabrication de stupéfiants, notamment la cocaïne et l'héroïne. Il s'agit d'empêcher d'éventuels détournements de ces produits au profit des trafiquants. Cette législation permet une coopération entre les autorités compétentes des Quinze et avec la Commission européenne par le biais d'échanges d'informations et d'enquêtes conjointes, par exemple. Ce dispositif a déjà fait échouer plusieurs tentatives de détournement de «précurseurs». Grâce à l'action de l'Union européenne, des guides pratiques à l'intention des entreprises concernées et des enquêteurs ont été réalisés; en outre, depuis 1994 existe une base de données spéciale qui facilite le travail des autorités chargées de contrôler les exportations de «précurseurs».

À l'autre extrémité de la filière des drogues, une réglementation européenne a pour but d'empêcher les trafiquants de «blanchir» leur argent en introduisant dans les circuits financiers légaux. En vertu de cette réglementation, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, le blanchiment de l'argent de la drogue constitue un délit dans tous les États membres de l'Union européenne; les banques, établissements financiers et compagnies d'assurance vie doivent prendre des mesures précises de prévention et coopérer pleinement avec la police et la justice, en signalant notamment tous les faits suspects dont ils ont connaissance. Ce dispositif a un effet dissuasif sur les trafiquants, qui cherchent d'autres débouchés pour «blanchir» leur argent.

Pour lutter contre le trafic de drogues, les douanes des Quinze disposent de divers mécanismes de coopération et d'assistance mutuelle. Un réseau de courrier électronique assure l'échange rapide d'informations entre 350 points de l'Union européenne. Des opérations conjointes de contrôles dans les ports et les aéroports ont permis d'importantes saisies de drogues.

D'autre part, l'organisme de coopération entre les polices européennes, Europol, est en cours de création. Une unité européenne «drogues», installée à La Haye, en prépare l'action future depuis 1994: composée d'un réseau d'officiers de liaison et d'analystes détachés par les États membres, elle mène une coopération active en matière d'information et de renseignement.

500 milliards d'euros par an d'argent sale.



Trouver la drogue là où elle se cache.

LA DIMENSION MONDIALE: COOPÉRER TOUS AZIMUTS

Les drogues disponibles dans l'Union européenne proviennent du monde entier. Par conséquent, pour avoir un maximum d'efficacité, une action antidrogue ne doit pas s'arrêter aux frontières de l'Union. De surcroît, les drogues constituent aussi un problème sanitaire et social pour nombre de pays liés à l'Union par des accords: l'aide européenne à ces pays en tient compte.

Depuis 1987, l'Union européenne a consacré environ 105 millions d'euros à la coopération internationale. Quelque 60 % de ces fonds ont servi à combattre la demande de drogues dans divers pays du monde en contribuant à la formation de spécialistes et à la création d'institutions capables ensuite de jouer un rôle de prévention, de conseil et de réintégration.

- En Afrique, en Asie, en Amérique latine, l'Union européenne aide de nombreux

pays tiers dans la mise en œuvre de leurs plans nationaux de lutte contre la drogue.

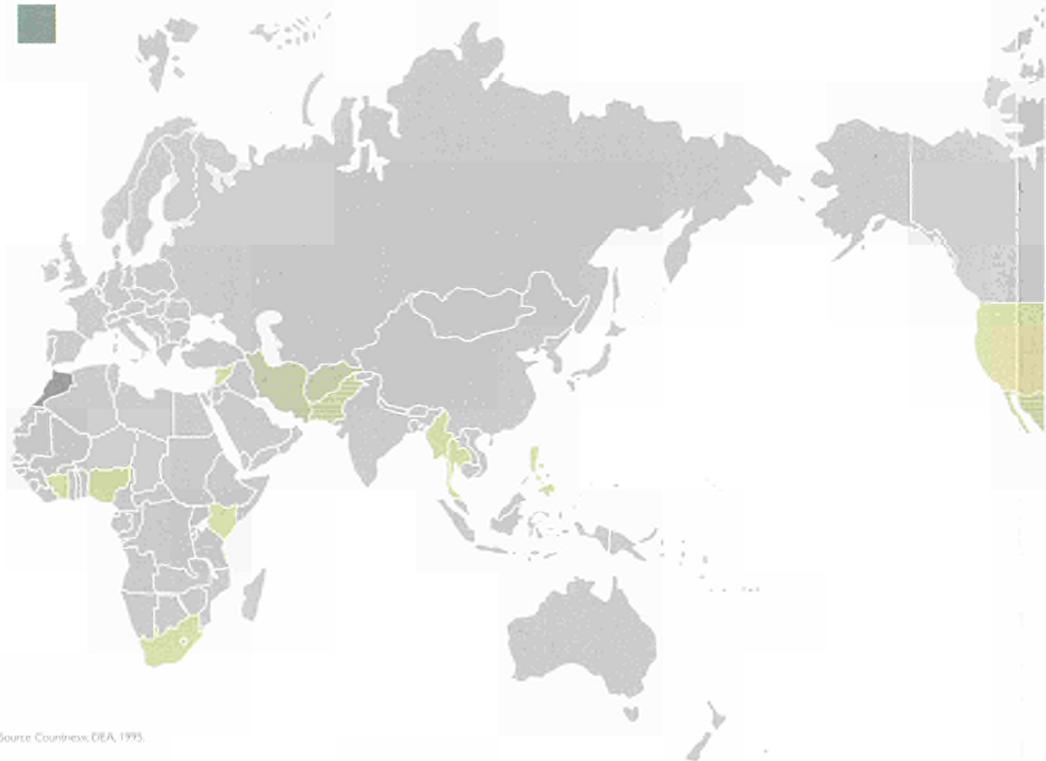
- À Trinidad-et-Tobago par exemple, dans les Caraïbes, le budget européen finance — à raison de 55 % des coûts — un programme de prévention dans les écoles ainsi que de formation de personnel médical et de travailleurs sociaux.

- En Afrique de l'Ouest, l'Union européenne finance une étude relative à l'accroissement de la production de cannabis dans dix-sept pays afin d'identifier plus facilement des cultures de remplacement.

L'Union européenne fait figurer le combat contre les drogues dans un nombre croissant d'accords bilatéraux avec des dizaines de pays ou de groupes de pays, pour coopérer dans le contrôle des précurseurs chimiques et dans la lutte contre le blanchiment des capitaux.

Les principaux pays producteurs

| | |
|-----------|---|
| Cocaïne |  |
| Héroïne |  |
| Marijuana |  |
| Haschisch |  |



LE RÔLE DE L'INFORMATION

De plus, 10 % des fonds mis en jeu par l'Union sont concentrés justement sur la lutte contre le détournement des produits pré-curseurs et le blanchiment de l'argent de la drogue. Dans ces deux domaines, l'Union européenne soutient notamment deux groupes de pays. Aux États associés d'Europe centrale et orientale, elle apporte son aide dans la perspective de leur adhésion. Pour les pays en développement, et en particulier ceux de la Communauté andine (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela) et les pays d'Amérique centrale, la Commission européenne a proposé que l'Union applique un régime spécial de réduction tarifaire: il s'agit de les aider à exporter certains produits agricoles sensibles et à diversifier ainsi leurs productions alternatives.

L'Union européenne collabore aussi avec diverses organisations internationales luttant contre la drogue, en particulier celles des Nations unies. Elle y fait constamment entendre sa voix en complément de celles de ses États membres: la mondialisation croissante du fléau réduit en effet la marge de manœuvre dont les États disposent individuellement.

Pour bien combattre un fléau, il faut bien le connaître. Ainsi se résume le rôle de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), l'une des dix agences spécialisées de l'Union européenne. Créé en 1993 et installé à Lisbonne, l'OEDT fonctionne depuis la fin de 1995. Il a pour mission de fournir une information objective, fiable et comparable à l'échelon européen dans les domaines des drogues, de la toxicomanie et de leurs effets. En pratique, il doit mener à bien quatre tâches: rassembler et analyser les données; améliorer les méthodes de comparaison de ces données entre pays; disséminer les informations; enfin, coopérer avec divers organismes européens et internationaux ainsi qu'avec les pays extérieurs à l'Union européenne.

L'OEDT s'intéresse en priorité à plusieurs aspects du problème des drogues:

- demande de drogues et réduction de la demande;
- stratégies et politiques nationales et européennes;
- origine et transit des drogues; coopération internationale;
- implications du phénomène «drogues» pour les différents pays du monde.

Un réseau dénommé Reitox relie l'OEDT à quinze points de contact qui constituent autant d'observatoires nationaux, ainsi qu'à un seizième installé dans les bureaux de la Commission européenne à Bruxelles. Ce réseau constitue l'infrastructure de collecte et d'échange d'information et de documentation nécessaire à l'OEDT pour lui permettre de mener à bien ses tâches. Reitox a démarré au milieu de l'année 1995. Son informatisation complète, en cours, va lui donner le maximum de sécurité et d'efficacité.



Communiquer pour mieux lutter: un réseau contre la drogue.

CM-06-97-052-FR-C

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-1069-0



9 789282 810699 >