



Programme de recherche d'appui à la note politique fédérale en matière de drogues

***Les nuisances liées aux drogues dans le contexte local
de huit communes flamandes et wallonnes.***

SYNTHESE
DECEMBRE 2004



Prof. Dr Paul PONSAERS – SVA
Prof. Dr Brice DE RUYVER – IRCP

Tom PIETERS – IRCP
Wim VAEREWYCK – SVA
Freya VANDER LAENEN – IRCP



Prof. Dr André LEMAITRE
Prof. Dr Claude MACQUET

Bertrand FINCOEUR

Universiteit Gent

Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep Strafrecht en Criminologie

- Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse (SVA)
- Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)

Université de Liège

- Faculté de Droit
- Service de Criminologie
- Faculté d' Economie, gestion, sciences sociales ;
Département de sciences sociales
- Sociologie du contrôle social

A. Introduction et plan de la recherche

L'étude *“Les nuisances liées aux drogues dans le contexte local de huit communes flamandes et wallonnes”*, financée par la Politique Scientifique Fédérale, fait partie du Programme de recherche d'appui à la note politique fédérale en matière de drogues. La recherche a été exécutée sous la direction des Professeurs Dr Paul PONSAERS (Onderzoeksgroep Sociale Veiligheidsanalyse) et Dr Brice DE RUYVER (Institute for International Research on Criminal Policy), directeurs de thèse de l'Université de Gand, et des Professeurs Dr André LEMAITRE (Service de Criminologie) et Dr Claude MACQUET (Département de sciences sociales), directeurs de thèse de l'Université de Liège. Ce projet de recherche a débuté en novembre 2003 et s'est achevé à la fin octobre 2004. Durant la recherche, les groupes de recherche ont été suivis et assistés par un comité de suivi qui faisait office de caisse de résonance pour les chercheurs, et qui leur permettait d'échanger des points de vue et des résultats provisoires avec d'autres chercheurs et des gens de terrain.

L'objectif de la recherche était d'examiner les mesures et les initiatives locales pour prévenir ou limiter les nuisances sociales liées aux drogues. Nous avons donc examiné la place qu'occupent les nuisances liées aux drogues au sein des projets et de la politique au niveau municipal. Il nous fallait savoir comment les nuisances liées aux drogues sont abordées dans le contexte local d'un certain nombre de villes et de communes et si des résultats de projets éventuels autour de cette thématique sont perceptibles.

Les nuisances forment une thématique très présente dans la société¹, et c'est pourquoi elles obtiennent beaucoup d'attention au niveau politique. Les nuisances liées aux drogues et les réactions qu'elles impliquent sont aussi au centre de l'intérêt. Le fait que la maîtrise des nuisances liées aux drogues en tant qu'objectif reçoive une place centrale dans le volet consacré aux drogues des Contrats de Sécurité et de Prévention et dans les Plans drogue illustre, entre autres, l'importance qui y est attachée.²

Pour la recherche, nous avons sélectionné six villes et communes flamandes – Alost, Anvers, Genk, Gand, Malines et Ostende – et deux wallonnes – Aywaille et Liège. Dans chacun de ces lieux de recherche, nous avons successivement examiné la place des nuisances liées aux drogues au sein des projets locaux, la collaboration locale et la coordination entre les services et les organisations, et pour finir, l'évaluation de ces projets.

La recherche est de nature qualitative. Nous avons utilisé plusieurs techniques de recherche. La première technique est une étude littéraire qui a été effectuée principalement lors de la première phase, mais qui a aussi été utilisée durant toute la recherche. Ensuite, des interviews semi-structurées ont été effectuées auprès de diverses figures clés dans les villes sélectionnées. Le fil rouge des interviews avait trait à des questions concernant la collaboration et la coordination dans le contexte local, ainsi que l'évaluation des projets et des actions en vue de prévenir ou de limiter les nuisances liées aux drogues. En guise de troisième technique de recherche, nous avons utilisé une étude de documents. Les documents consultés avaient, entre autres, trait aux Contrats de Sécurité et de Prévention et aux grilles d'évaluation y relatives, aux documents politiques et autres, qui pouvaient éclairer le thème de

¹ DECORTE, T., DE RUYVER, B., PONSAERS, P., BODEIN, M., LACROIX, A.C., LAUWERS, S., TUTTELEERS, P., *Drugs en Overlast. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. Gand: Academia Press, 149.

² La Note politique fédérale relative aux drogues de 2001 posait que le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention est responsable de la lutte contre les nuisances liées aux drogues. Note politique du Gouvernement fédéral relative à la problématique de la drogue, Bruxelles, 19 janvier 2001, 35. Par analogie avec les priorités de la Note fédérale sur la drogue, le préambule des contrats mentionne à présent explicitement une nouvelle priorité, à savoir la prévention des nuisances liées aux drogues. Y. VAN DE VLOET, L. JAMOTTE, « Des Contrats de Sécurité aux Contrats de Sécurité et de Prévention: évolution et perspectives », in, P. MARY (ed), *Dix ans de Contrats de Sécurité – Evaluation et actualité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 42.

la recherche. Le fait de combiner les trois techniques de recherche nous a permis de pourvoir à une triangulation méthodologique.

Lors de la recherche, et en particulier lors des interviews et de leur traitement, et lors de l'étude de la documentation disponible, il est devenu évident que le plan originel de la recherche ne pouvait pas être accompli. Au départ, l'objectif était en effet d'effectuer une méta-analyse des projets relatifs aux nuisances liées aux drogues dans les villes et les communes sélectionnées, à l'aide des évaluations de résultats disponibles. Conséquemment à un certain nombre de constatations³, les équipes de recherche ont décidé d'*adapter la recherche* et d'abandonner la piste de la méta-analyse. Nous avons choisi de développer le Moniteur de Politique Locale Intégrale en matière de Stupéfiants.⁴

Les *conclusions générales* et les *recommandations politiques* sont commentées ci-après.

B. Conclusions générales

Conclusion 1.

Une zone de tension manifeste se dessine toujours entre la perspective de la santé publique et de l'aide sociale d'une part et celle de la sécurité d'autre part.

L'utilisation du *terme nuisances (liées aux drogues)* est toujours considérée par certains acteurs de l'aide sociale et de la santé publique comme étant un problème fondamental. A leur avis, le terme implique que ce sont surtout certains groupes résiduels, tels que les toxicomanes chroniques (mais aussi les sans-abris et les clandestins) qui provoquent des nuisances.⁵

La plupart des acteurs sur le terrain considèrent le problème de la drogue en premier lieu comme étant un *problème de santé*, qui doit être abordé dans la perspective (de l'aide sociale et) de la santé publique. Les acteurs de l'aide sociale et de la santé publique craignent que par une approche trop étroite dans la perspective de la sécurité, l'orientation vers des objectifs sociaux plus larges – tels que la hausse ou l'amélioration de la qualité de vie de la société et le rétablissement du tissu social – risque de disparaître.⁶ Une conception trop étroite comporte le risque qu'une politique menée dans la perspective de la sécurité soit pratiquée en fonction du besoin de résultats rapidement visibles, et que la lutte risque ainsi de ne dégénérer (qu') en (seul) traitement des symptômes.

Quoiqu'il soit communément admis que des problèmes se posent en ce qui concerne l'insécurité, les acteurs de l'aide sociale ne veulent pas restreindre leur engagement vis-à-vis des personnes qui ont un problème de drogue en une interprétation étroite de la sécurité qui consiste à prévenir les nuisances sociales liées aux drogues. En outre, on ajoute *beaucoup de foi* à l'influence (in)directe de la favorisation du bien-être général sur la prévention des comportements qui vont en s'aggravant et qui peuvent être perçus comme des nuisances.

La *zone de tension* entre la perspective de la sécurité d'une part, et la perspective de la santé publique et de l'aide sociale d'autre part, s'exprime dans la concertation en vue d'une collaboration et le fait de la lancer (ou justement pas). Là où le développement d'une concertation structurée a ouvert la porte à une approche intersectorielle, il reste une certaine *incompréhension* à l'égard des objectifs, des unicités et de l'approche de chacun. Cela complique la collaboration. Nous avons pu constater une

³ Voir pour cela les conclusions 2 et 3.

⁴ Voir pour cela la recommandation 5.

⁵ Voir également les constatations de DECORTE, T., DE RUYVER, B., PONSAERS, P., BODEIN, M., LACROIX, A.C., LAUWERS, S., TUTTELEERS, P., *Drugs en Overlast. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. Gand: Academia Press, 2004.

⁶ J. DEKLERCK, *Luisteren naar de echo. Samenlevingsopbouw en de roep om een veiliger samenleving*. In: H. BAERT, M. DE BIE, A. DESMET, M. VAN ELSLANDER, L. VERBEKE (eds.) *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Bruges, Die Keure, 2003, 338-356.

relation problématique entre les acteurs de la sécurité et ceux de l'aide sociale dans différentes villes. Cette situation est causée d'une part par des *différences fondamentales au niveau des objectifs et de l'insertion structurelle*. D'autre part, les acteurs des deux côtés du spectre semblent trop peu conscients des spécificités et des limites du fonctionnement de chacun, ce qui peut révéler un *manque de communication*.

Conclusion 2.

La diminution ou la prévention des nuisances sociales liées aux drogues en tant qu'objectif n'a pas la même place dans les projets dans la pratique que dans les documents politiques.

La prévention des nuisances sociales liées aux drogues est ***un objectif général*** dans la plupart des projets locaux au sein du volet consacré aux drogues des Contrats de Sécurité et de Prévention et au sein des Plans drogue. Cela a trait à *l'orientation* donnée par les autorités fédérales au cadre général des objectifs des Contrats de Sécurité et de Prévention. Le préambule des Contrats de Sécurité et de Prévention et des Plans drogue mentionne ainsi explicitement depuis 2002 que la prévention des nuisances liées aux drogues est une priorité.⁷ Une place centrale est ainsi attribuée à la diminution des nuisances liées aux drogues au sein du cadre des objectifs des projets.

Sur la base de la Note fédérale sur la drogue, le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention est responsable de la prévention et de la lutte contre les nuisances sociales liées aux drogues.⁸

Malgré l'orientation formelle du cadre des objectifs par le niveau fédéral, on trouve à peine des actions dans la pratique qui concrétisent réellement ou qui rendent opérationnelle la prévention des nuisances liées aux drogues. D'autres objectifs occupent une place centrale au sein des projets: la réintégration du groupe-cible, la réduction des conséquences nuisibles de la consommation de drogues, et l'amélioration de la santé et du bien-être du toxicomane.

Ce sont en premier lieu ces ***autres objectifs*** qui déterminent l'interprétation des priorités et le fonctionnement quotidien des services et des projets. De ce fait, les nuisances liées aux drogues obtiennent tout au plus *une place secondaire* au sein des projets. L'unanimité par rapport à l'idée que travailler à la santé et au bien-être social, financier, professionnel et psychologique du toxicomane et de son entourage – indirect mais incontestable – a une influence positive sur la diminution des nuisances liées aux drogues règne néanmoins parmi les acteurs concernés par la recherche. Il apparaît cependant que dans la situation actuelle, il n'est pas possible de déceler dans quelle mesure ces actions produisent des résultats. Les causes de ce problème sont traitées dans la conclusion 3.

Conclusion 3.

Il n'y a que très peu d'évaluations d'impact et de résultats disponibles sur les nuisances liées aux drogues.

Evaluation

Dans la deuxième conclusion, nous avons posé que la diminution ou la prévention des nuisances liées aux drogues en tant qu'objectif fait défaut ou a un caractère secondaire. Le fait qu'il n'y a pas d'évaluation concernant cet objectif en est une conséquence logique. De par la place qu'elles obtiennent au sein du cadre des objectifs des projets, il est *difficile* d'isoler *les nuisances sociales liées aux drogues* comme un objectif séparé et de *les évaluer en tant que tel*.

⁷ Y. VAN DE VLOET, L. JAMOTTE, « Des Contrats de Sécurité aux Contrats de Sécurité et de Prévention: évolution et perspectives », in, P. MARY (ed), *Dix ans de Contrats de Sécurité – Evaluation et actualité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 42.

⁸ Note politique du Gouvernement fédéral concernant la problématique de la drogue, Bruxelles, 19 janvier 2001, 35.

Evaluation de l'impact et des résultats

De plus, il **n'y a pas ou que très peu d'évaluations de l'impact**. Etant donné que la prévention des nuisances liées aux drogues ne fait pas partie d'un projet spécifique, il n'est pas étonnant de constater qu'il n'y a pas non plus d'évaluations de l'impact dans ce domaine. Bien que l'on suppose une *influence positive* sur la diminution des nuisances liées aux drogues (par le biais du travail à l'égard de la santé et du bien-être du toxicomane), il n'est *cependant pas possible de déceler dans quelle mesure ces actions produisent des résultats*.

Les évaluations de résultats existantes se situent au niveau individuel d'un client ou d'un patient, il s'agit notamment de l'évaluation (dans le sens large) des résultats d'un traitement ou d'une thérapie dans le cadre de l'assistance aux toxicomanes.

Avec la **grille Preval**, le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention voulait offrir un instrument pour l'évaluation des projets des Contrats de Sécurité et de Prévention et des Plans drogue. Les *grilles d'évaluation* doivent permettre l'évaluation des projets par rapport à la *pertinence* et l'*impact*.⁹

Les raisons de l'absence presque totale d'évaluations (de l'impact), dénoncées par les acteurs, se situent dans le *manque de moyens, de personnel et d'instruments appropriés* qu'offrent les possibilités actuelles limitées, et il est de ce fait impossible d'effectuer une évaluation des résultats. L'évaluation des actions exécutées se ferait au détriment d'autres tâches.

Evaluation du processus

Par contre, il y a une évaluation du processus, notamment en effectuant un suivi du fonctionnement d'un projet et en vérifiant si les groupes-cible visés sont touchés. L'évaluation du processus s'accompagne de toutes sortes de formes d'enregistrement et de la conservation des chiffres concernant le fonctionnement propre.

Du point de vue des projets, on trouve qu'on ne peut pas consacrer suffisamment d'attention à l'**évaluation des processus** et à l'effort pour toucher les groupes-cible visés. L'intérêt pour l'évaluation du processus peut en partie être expliqué par une rétroaction: en insistant trop sur l'impact d'un projet ou d'une action (qui, nous dit-on, est difficilement mesurable), les efforts fournis risquent d'être perdus de vue. Cette réaction est logique, étant donné que dans les circonstances actuelles, il est quasiment impossible aux acteurs du champ d'action d'exécuter des évaluations de résultats sérieuses à cause du manque de moyens, de personnel et d'instruments d'évaluation.

Attitude des acteurs à l'égard de l'évaluation

Les constatations par rapport à la place des nuisances liées aux drogues dans les projets locaux et celles concernant la concertation, la collaboration et la coordination sont convergentes en Wallonie et en Flandre, mais nous pouvons noter une *différence* en ce qui concerne l'**attitude à l'égard de l'évaluation**.

En *Flandre*, une attitude plus positive à l'égard de l'évaluation est perceptible. Les acteurs questionnés jugent l'évaluation modérément positive et considèrent qu'une évaluation minimale est utile et indispensable au fonctionnement des projets. Un aspect positif de l'évaluation qui a souvent été répété est qu'elle stimule la réflexion sur les objectifs propres. Il apparaît cependant qu'à cause du grand nombre d'évaluations qui doivent être exécutées au profit des différentes instances de financement, la pression liée à l'évaluation et la charge pour les services deviennent très élevées.

⁹ Circulaire *PREV 20* du 30 juin 2003 concernant l'évaluation des Contrats de Sécurité et de Prévention et des Plans drogue pour la période du 1er janvier 2002 au 30 juin 2003. URL: www.vps.fgov.be/nl_index.asp?choixLangue=fr [22 septembre 2004].

En Wallonie, la culture de l'évaluation a l'air moins présente auprès des acteurs questionnés. Les réserves à l'égard de l'évaluation sont plus fondamentales. L'évaluation est souvent considérée comme une tâche inutile et qui prend du temps, qui est d'avance inutile du fait que les conditions secondaires nécessaires font défaut. Dans la situation actuelle, on préfère une image intuitive de l'impact des projets, construite par l'expérience pratique. L'opinion prime comme quoi l'évaluation ne peut pas apporter beaucoup plus qu'un inventaire du processus d'un projet. Ce dernier point a été souvent illustré en référant aux grilles Preval.

Une **modification des mentalités** nous semble indispensable. Il y a là une tâche importante pour les autorités qui réclament l'évaluation. Celles-ci doivent veiller à ce que les acteurs du champ d'action obtiennent le feed-back nécessaire concernant les formulaires d'évaluation déposés. En ce qui concerne l'évaluation Preval, le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention a une responsabilité importante. Le fait qu'il n'y a pas de feed-back concernant les grilles Preval déposées donnerait un faux signal aux acteurs du champ d'action. Il est donné suite à ce point dans les recommandations politiques.

Conclusion 4.

La lutte intégrée contre le phénomène de la drogue est hypothéquée par le caractère volontaire de la concertation et de la collaboration au niveau local.

Depuis que le groupe de travail parlementaire sur la drogue a opté dans son rapport pour une *approche globale et intégrée* de la problématique de la drogue à tous les niveaux, on ne peut plus faire abstraction de la coordination, de la concertation et de la collaboration entre les différents secteurs de la politique locale.¹⁰ Cependant, l'exécution de la lutte intégrée est rendue difficile par trois problèmes concrets: les limites de la coordination locale en matière de drogues sous sa forme actuelle, le fait qu'il n'y a ni mission claire ni mandat pour les coordinateurs locaux en matière de drogues et le fractionnement des compétences et des sources de financement.

Les limites de la coordination locale en matière de drogues sous sa forme actuelle

Le **développement d'une coordination locale en matière de drogues** et la concertation structurée formalisent et élargissent les coopérations existantes devenues informelles, et stimulent la communication et la concertation entre les différents partenaires locaux. Au début, une grande unanimité dominait parmi les acteurs locaux par rapport aux avantages qu'offre une concertation structurée. La hausse de l'intensité de la communication a pour résultat que l'on apprend à (mieux) se connaître, qu'il y a un respect mutuel grandissant entre les acteurs à l'égard des spécificités de chacun, et que l'on conclut des accords qui permettent de canaliser les relations conflictuelles.

Cependant, la collaboration et la concertation sous leur forme actuelle – c.-à-d. basées sur la bonne volonté – semblent avoir atteint leurs **limites** dans certaines villes qui ont une plus longue tradition sur le plan de la coordination en matière de drogues. Malgré une communication accrue entre les acteurs de la concertation locale, il subsiste une certaine incompréhension à l'égard des spécificités et des objectifs de chacun, ce qui rend la collaboration difficile.

Comme il est mentionné ci-dessus, le **caractère (purement) volontaire et informel** empêche la concertation et la collaboration. La collaboration et la coordination sont basées sur le *goodwill des acteurs locaux* et restent dans ce sens dépendantes de l'engagement volontaire des partenaires concernés. Le choix de travailler ou pas avec d'autres acteurs locaux est déterminé *en théorie* par le fait de savoir quels sont les acteurs qui peuvent (et veulent) fournir une contribution adéquate à l'élaboration d'une action ou d'un projet communs. *Dans la pratique*, la collaboration semble plutôt se faire du fait de la présence d'une *analogie réciproque* entre les acteurs (comme par exemple entre les

¹⁰ Rapport au nom du groupe de travail parlementaire chargé de l'étude de la problématique de la drogue, 5 juin 1997, *Gedr. St. Kamer*, 1996-97, 1062/1, 994.

instances qui pourvoient à l'accueil résidentiel des toxicomanes) que du fait de la présence de structures de concertation formalisées. Dans ce sens, le choix des partenaires est déterminé par le fait d'avoir des objectifs non-confluctuels, par des expériences antérieures en matière de collaboration, et par les contacts personnels et informels qui ont été développés par le passé.

De plus, le choix des partenaires dépend du nombre de partenaires éventuels dans le contexte local. Dans les situations où beaucoup d'acteurs sont actifs dans le champ d'action, on peut donc *préférer* une collaboration avec des partenaires avec lesquels on entretient de bons contacts. Des *coopérations privilégiées* peuvent ainsi voir le jour.

L'existence de ces coopérations fondées sur l'analogie et les contacts personnels et informels est inévitable et *n'est pas problématique en soi*. Le caractère volontaire semble bien être le talon d'achille de la collaboration: si la collaboration ne s'appuie que sur ce genre de contacts, elle devient très vulnérable.

Le *caractère structurel de la collaboration* est la condition d'une lutte intégrée. A côté de cela, la collaboration structurelle offre l'avantage de pouvoir entretenir des contacts réguliers et de pouvoir travailler de façon intersectorielle.

Il n'y a ni mission claire ni mandat pour les coordinateurs en matière de (prévention des) drogues

Le deuxième problème qui rend la lutte intégrée difficile est *qu'il manque une mission claire ou un mandat pour la coordination locale en matière de drogues*. Une description claire des tâches avec les compétences y afférentes permettrait de remédier à une partie des problèmes concernant la concertation et la collaboration hypothéquées. Dans son soutien de la politique en matière de stupéfiants, le coordinateur en matière de (prévention des) drogues est dans la situation actuelle toujours *dépendant du goodwill* des trois autres acteurs (les autorités locales, les secteurs et les autorités supralocales) avec qui la politique en matière de stupéfiants doit être exécutée.

Le fractionnement des compétences et des sources de financement

Le *fractionnement des compétences et des sources de financement* en ce qui concerne la thématique de la drogue entre les différents niveaux politiques (fédéral, régional, provincial et local) constitue un troisième problème important.

Quoique la fragmentation des compétences à tous les niveaux politiques permette une lutte qui est mieux adaptée aux besoins et aux situations locales¹¹, elle provoque aussi des problèmes importants.

Au niveau où convergent tous les domaines de compétence, c'est-à-dire au niveau local, il y a des confusions par rapport à l'attribution des différentes compétences aux différents niveaux politiques. Mais même lorsqu'il y a de la clarté concernant les différents niveaux et compétences, il y a quand même des problèmes. Les différentes instances compétentes et/ou de financement mettent en effet différents accents, et il n'est pas toujours simple de regrouper ceux-ci dans un projet ou une opération. Cela gêne la lutte intégrée et globale au niveau local.

C. Recommandations politiques

1. LE CADRE DES RECOMMANDATIONS POLITIQUES

¹¹ B. DE RUVYER, I. PELC, J. CASSELMAN, K. GEENENS, P. NICAISE, L. FROM, F. VANDER LAENEN, K. MEUWISSEN, A. VAN DIJCK, *Drugbeleid in cijfers. Een studie naar betrokken actoren, overheidsuitgaven en bereikte doelgroepen*, Gand, Academia Press, 2004, 382.

La nécessité d' une politique locale intégrée en matière de stupéfiants

Il ressort de cette recherche que pour les différents services, opérations et projets, il est très difficile et non souhaitable d'intégrer la notion de nuisances liées aux drogues dans un fonctionnement spécifique.

Une recherche antérieure a démontré que les nuisances liées aux drogues, l'expérience et l'approche en la matière sont des affaires complexes qui doivent être abordées de façon intégrée. Il s'agit de phénomènes locaux qu'il vaut mieux aborder via une politique locale, avec le soutien nécessaire du niveau supralocal.¹²

C'est pourquoi il faut travailler *en transgressant les projets* au développement d'une **politique intégrée** à travers les différents piliers de la politique: bien-être, santé et sécurité. Une concertation constructive entre tous les secteurs concernés et la politique est donc indispensable. Les nuisances liées aux drogues y sont considérées en tant qu'élément du phénomène de la drogue, sans négliger l'imbrication avec la gestion des nuisances au sens large.

Il vaut mieux développer cette politique **au niveau local**. En effet, une réaction à ce niveau-là permet de réagir à temps à la réalité sociale qui connaît une évolution rapide. En outre, le niveau politique local est le niveau idéal pour une réaction, car il permet de développer une approche sur mesure pour la situation locale spécifique.

Les conditions secondaires pour une politique locale et intégrée

Une politique locale et intégrée en matière de stupéfiants ne peut pas se faire sans **l'infrastructure et le soutien** nécessaires. Il s'agit ici d'un certain nombre de conditions secondaires dont le point de départ le plus important est le caractère **'evidence-based'** de la politique.

Une politique 'evidence-based' s'appuie sur **deux aspects essentiels**. Premièrement, la politique est *basée sur des faits prouvés* concernant le phénomène de la drogue et sur la solution ou la réaction à cela, et il est nécessaire *d'avoir une notion des tendances et des évolutions* liées au phénomène de la drogue. Deuxièmement, il faut pouvoir se justifier par rapport aux choix politiques; en d'autres termes, il faut qu'il y ait une évaluation sérieuse tant de la politique que des services et des projets. Le succès d'une politique 'evidence-based' *dépend* donc de la professionnalisation et de la responsabilisation des concepteurs de politique aux différents niveaux et des acteurs du champ d'action, mais une politique evidence-based *contribuera* aussi à davantage de professionnalisation et de responsabilisation.

Une politique 'evidence-based' ne peut cependant pas être réalisée sans le **cadre de soutien** indispensable qui comprend *un volet financier, un volet structurel et à caractère réglementaire, et un volet scientifique*. Avant qu'il puisse être question d'une véritable politique evidence-based, ce cadre de soutien doit d'abord être développé au niveau supralocal, l'interprétation de la politique ayant lieu au niveau local.

Les conditions secondaires pour une politique locale et intégrée à la lumière des conclusions

Avant d'aborder les recommandations politiques concrètes, nous citons ici encore quelques constatations issues de la recherche qui ont une influence directe sur la réalisation de la politique locale et intégrée dans la pratique.

¹² DECORTE, T., DE RUYVER, B., PONSAERS, P., BODEIN, M., LACROIX, A.C., LAUWERS, S., TUTTELEERS, P., *Drugs en Overlast. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. Gand: Academia Press.

Dans la pratique, la *politique intégrée* est *hypothéquée par le caractère volontaire de la concertation et de la collaboration*. La collaboration dépend presque exclusivement des contacts (vulnérables) personnels et informels et le choix des partenaires s'effectue de façon très pragmatique.

On ne peut pas remédier à ce problème via la coordination locale en matière de drogues, étant donné qu'un *véritable mandat et des compétences concrètes* pour le *coordinateur en matière de (prévention des) drogues font toujours défaut*. Dans l'exécution de sa tâche, celui-ci en est de ce fait entièrement réduit au goodwill des différents acteurs.

L'évaluation, tant de la politique que des secteurs et services concernés, est *toujours problématique*. Les acteurs eux-mêmes expliquent l'absence presque totale d'évaluation de l'impact par le manque de moyens, de personnel et d'instruments sérieux pour effectuer une évaluation des résultats. Dans la situation actuelle, l'évaluation des actions exécutées signifie qu'on peut consacrer moins de temps à l'exécution des objectifs propres. Il apparaît cependant qu'il y a aussi toujours un besoin de sensibilisation concernant l'évaluation, pour démontrer ainsi la nécessité et l'utilité de celle-ci.

2. LES RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Les recommandations politiques sont divisées en deux recommandations générales et cinq recommandations concrètes.

2.1 Les recommandations politiques générales

Recommandation 1.

L'intégration horizontale de la politique en matière de stupéfiants

Bien que la nécessité d'une politique intégrée en matière de stupéfiants soit reconnue par tout le monde, celle-ci n'a pas encore entièrement pénétré dans la politique. La politique en matière de (prévention des) stupéfiants existe encore trop souvent en tant que domaine séparé à côté d'autres domaines de compétence (bien-être, santé et sécurité) ou ressort de l'un de ces domaines. Bien que dans ces différents domaines, on voue une attention au phénomène de la drogue, on mène plutôt une 'politique isolée en matière de stupéfiants' au sein du propre pilier, sans harmonisation avec les autres piliers. Une politique intégrée en matière de stupéfiants exige une insertion *à travers* les différents piliers ou domaines de la politique, et exige donc un minimum de coordination aux différents niveaux politiques.

Recommandation 2.

L'intégration verticale de la politique en matière de stupéfiants

Une politique intégrée exige non seulement une intégration horizontale, mais également une intégration verticale à travers les différents niveaux politiques. Il doit donc y avoir une *harmonisation des compétences entre la politique fédérale, communautaire, provinciale et locale*. Bien qu'au niveau supralocal il y ait au moins sur papier une répartition des tâches entre les niveaux politiques¹³, il apparaît dans la pratique quotidienne que les acteurs locaux peinent toujours à voir la forêt à travers les arbres. L'harmonisation entre les niveaux politiques ne doit donc pas être qu'une pure question politique, elle doit aussi être communiquée sur le terrain. Ceci signifie que la coordination politique verticale ne doit pas en rester aux grandes déclarations politiques, mais qu'elle doit être traduite par des répartitions concrètes des tâches qui sont utiles dans la pratique quotidienne. On peut ainsi éviter

¹³ Les autorités fédérales sont compétentes dans le secteur de la Sécurité (Justice et Affaires Intérieures) et de la Santé Publique (secteur hospitalier et conventions INAMI). Les compétences des communautés sont définies dans les articles 127 à 129 de la Constitution coordonnée et sont développées dans les articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles. Les compétences régionales sont énumérées dans l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980.

qu'à l'avenir les acteurs du champ d'action se retrouvent avec des questions auxquelles on ne sait pas clairement qui pourra y répondre.

En ce qui concerne l'harmonisation entre le niveau fédéral et les communautés et les régions, la *Cellule générale de la Politique des Drogues* peut être une amorce importante de la coordination. Cette Cellule deviendra opérationnelle sous peu. Si cette Cellule veut contribuer à la coordination politique, il sera nécessaire de définir ses tâches de façon suffisamment claire et elle devra pouvoir compter sur suffisamment de reconnaissance des différents niveaux politiques.

2.2 Recommandations concrètes

Recommandation 3.

Le soutien de la fonction du coordinateur en matière de (prévention des) drogues

Il ressort des conclusions que le coordinateur en matière de (prévention des) drogues n'a toujours pas de véritable mandat ni de compétences concrètes. Le fait de pourvoir un tel mandat et les compétences y afférentes est décisif pour l'insertion de la politique en matière de stupéfiants dans les grandes villes et les villes de moyenne importance.

Le soutien structurel de la fonction de ce coordinateur ne peut se faire sans le soutien financier nécessaire: pour développer (davantage) une politique solide en matière de stupéfiants, le coordinateur doit pouvoir disposer de moyens propres et d'un statut clair.

Les moyens propres sont en soi insuffisants, le coordinateur en matière de drogues doit aussi recevoir un *mandat à part entière* qui permet de stimuler de façon active l'harmonisation locale et la collaboration. Ce mandat et les compétences y afférentes doivent lui fournir la liberté d'action nécessaire pour associer tous les acteurs à la politique locale en matière de stupéfiants.

Recommandation 4.

Parer au caractère volontaire de la collaboration

Comme il est mentionné plus haut¹⁴, la concertation locale et la collaboration dans la situation actuelle sont hypothéquées de par leur caractère volontaire. A la vérité, le fait que la collaboration et la concertation s'appuient sur une base à caractère volontaire n'est pas un problème en soi, mais quand la collaboration volontaire est en plus informelle, elle devient très vulnérable.

Les autorités fédérales, communautaires et provinciales peuvent prévoir par voie réglementaire que tous les acteurs locaux actifs au sein du champ d'action soient réellement impliqués dans la collaboration. La *collaboration* doit être valorisée ***comme partie essentielle du profil de la fonction*** des acteurs locaux et non pas comme étant sans engagement et accessoire et elle ne doit pas être un moyen de préserver son fonctionnement propre. Une politique intégrée ne peut en effet pas être concrétisée par une pure collaboration avec des 'partenaires privilégiés', si ceci implique que l'on ne choisit que des partenaires avec des intérêts non-conflituels.

Un mandat clair pour le coordinateur en matière de (prévention des) drogues est également essentiel. Un tel mandat doit permettre d'associer tous les acteurs à la politique locale en matière de stupéfiants, et de jouer le rôle de médiateur dans les contacts délicats.

Recommandation 5.

Vue sur les affaires: surveillance du phénomène de la drogue au niveau local

¹⁴ Voir conclusion 4.

La première condition pour le développement d'une politique efficace en matière de stupéfiants est d'avoir une vue claire de l'*ampleur et des évolutions de tous les aspects du phénomène de la drogue*. Jusqu'à présent, les instruments nécessaires font défaut. Pour un grand nombre d'aspects du phénomène, des données quantitatives sont disponibles, mais ces informations sont fragmentées et ne sont pas rassemblées dans un contexte politique. De plus, ces données quantitatives n'offrent qu'une image imparfaite du phénomène, du fait qu'il ne s'agit que de données enregistrées (standardisées) et que certains aspects du phénomène ne sont donc pas représentés.

Partant de cette constatation, l'ébauche d'un *Moniteur de Politique Locale Intégrale en matière de Stupéfiants* a pris forme dans cette recherche. L'objectif de ce moniteur est de *révéler les évolutions du phénomène de la drogue au niveau local et de détecter certaines situations problématiques*. De cette manière, le moniteur fournit les informations nécessaires pour construire une politique et pour suivre les évolutions du phénomène.

Le moniteur comprend trois parties où sont rassemblées *tant des données quantitatives que qualitatives*.

Dans la première partie, des données qualitatives sur le phénomène de la drogue sont rassemblées au moyen de *l'interrogatoire des personnes intéressées*. Ici, on sonde d'une part les informations sur les aspects non enregistrés du phénomène, et d'autre part les impressions subjectives sur les tendances et les évolutions. Lors de l'interrogatoire, on utilise (le plus possible) des questions fermées pour rassembler des informations sur trois thèmes: notamment la consommation et le commerce¹⁵, le toxicomane¹⁶, et le service d'aide sociale^{17 18}.

Des *données quantitatives* y sont associées dans le deuxième volet, celles-ci fournissent la contextualisation nécessaire à la première série de données, sur la base d'enregistrements existants et de données statistiques. Les données sont divisées en quatre modules: politique générale en matière d'aide sociale et de santé publique, politique de prévention, service d'aide sociale et sécurité.

Pour finir, les données des deux premières parties du moniteur sont reliées au niveau politique local à l'aide des *données structurelles sur l'insertion de la politique en matière de stupéfiants*. Les informations de cette dernière partie sont rassemblées à l'aide d'une interview avec le coordinateur en matière de (prévention des) drogues ou – si une telle fonction fait défaut – avec une figure clé équivalente.

Le moniteur tel qu'il a été développé dans cette recherche n'est qu'une ébauche et doit être perfectionné et testé.

Du fait que cet instrument permet d'obtenir une image claire de la problématique locale de la drogue, il offre des informations précieuses pour définir la politique. Pour le développement d'une politique evidence-based, il est en effet essentiel d'acquérir d'abord une image du phénomène.

Recommandation 6. Stimuler l'évaluation

¹⁵ Plus précisément: les évolutions de la consommation visible (1), les évolutions du commerce (ouvert) ou du trafic de la drogue (2), les évolutions de la polytoxicomanie (3), les évolutions de la consommation récréative (4) et l'émergence de nouvelles drogues (5).

¹⁶ Plus précisément: les évolutions au niveau de l'âge (6) et du sexe (répartition d'après le sexe) du toxicomane (7), et l'apparition de nouveaux groupes de toxicomanes (8).

¹⁷ Plus précisément: les toxicomanes touchés et non touchés (9), les évolutions de l'offre au niveau de l'aide sociale (10).

¹⁸ L'interrogatoire des toxicomanes est étendu par une question ouverte concernant l'évolution de leur environnement (11).

Les constatations sur l'évaluation dans cette recherche révèlent qu'il *n'y a pas ou très peu d'évaluations de l'impact des actions entreprises ou des projets*. Cela est dû en partie à quelques problèmes pratiques, mais il apparaît aussi que la culture de l'évaluation n'a pas pénétré partout.

Pour mener une politique 'evidence-based', il est cependant nécessaire de pouvoir vérifier quelle approche fonctionne et de pouvoir justifier les choix politiques effectués. L'évaluation doit donc être stimulée et doit être reprise *dans les tâches fixes* du champ d'action, des organismes de financement et des concepteurs de politique.

Une évaluation sérieuse ne peut cependant pas avoir lieu sans un *soutien financier et structurel* par le niveau local et le niveau supralocal.

Sur le plan du contenu, le niveau supralocal doit donner un soutien en offrant des outils d'évaluation, et il doit rendre le soutien concret grâce à une assistance lors de l'exécution des évaluations. Le *feed-back* après l'évaluation proprement dite est une partie importante du soutien et doit obtenir suffisamment d'attention de la part des instances de financement. Dans ce contexte, il est essentiel que les grilles Preval du Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention dont il est question plus haut soient suivies d'un feed-back au champ d'action. Le fait qu'il n'y a pas ce feed-back donnerait en effet un faux signal.

A côté du cadre relatif au contenu, le cadre financier et structurel doit aussi être prévu, tant par le niveau supralocal que local. Les projets doivent pouvoir bénéficier de suffisamment de personnel et de moyens de fonctionnement afin que l'évaluation n'ait pas lieu au détriment des autres tâches.

Recommandation 7.

Associer les toxicomanes à la politique

Lors du développement d'une politique en matière de stupéfiants, il est indispensable de donner voix au chapitre à toutes les personnes intéressées. Jusqu'à présent, la part de toxicomanes dans la politique belge, tant au niveau local que supralocal, est cependant presque inexistante. Bien que les toxicomanes soient entendus en ce qui concerne leurs besoins, ils sont à peine impliqués dans la construction et l'évaluation de la politique. Et ce tandis que l'on a déjà insisté à plusieurs reprises sur l'importance de ce point. C'est pourquoi on a prévu un rôle actif pour les toxicomanes dans l'ébauche du moniteur, mais ce rôle ne peut pas se limiter à la surveillance du phénomène, les toxicomanes doivent être impliqués dans le développement de la politique générale en matière de stupéfiants, tant au niveau local que supralocal.