



Observatoire européen des
drogues et des toxicomanies



Organisation des
États Américains



Inter-American
Drug Abuse
Control Commission

Création d'un observatoire national des drogues: manuel conjoint

Notice légale

Ce document est la propriété de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains (CICAD-OEA) qui en détiennent les droits d'auteur. L'OEDT et la CICAD-OEA déclinent toute responsabilité quant à l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans le présent document. Sauf indication contraire, la présente publication, y compris toutes les recommandations ou opinions, ne représente aucunement la politique de l'OEDT ou de la CICAD-OEA, pas plus que de leurs partenaires, de tout État membre de l'Union européenne, de toute agence ou institution de l'Union européenne.

De nombreuses autres informations concernant l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou facturent ces appels.

Une fiche bibliographique figure à la fin de cette publication.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN: 978-92-9168-424-3

doi: 10.2810/30495

© Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2010

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Spain

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE



Observatoire européen des
drogues et des toxicomanies

Cais do Sodré, 1249-289 Lisbonne, Portugal
Tél. +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

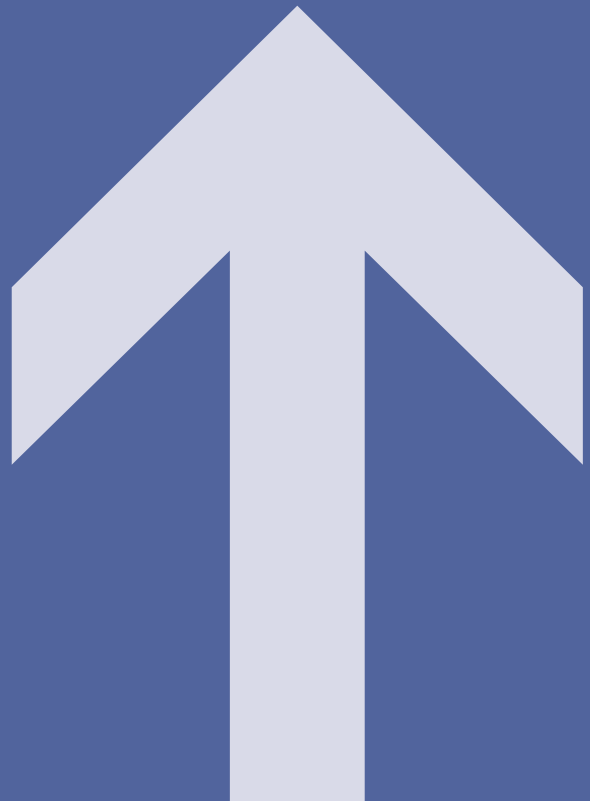
Sommaire

Avant-propos

Remerciements

Chapitre 1	Pourquoi faut-il un observatoire national des drogues?	15
Chapitre 2	Qu'est-ce qu'un observatoire national des drogues?	21
	Définition et objectifs	21
	Les fonctions opérationnelles d'un observatoire national des drogues	22
	Développement stratégique	26
Chapitre 3	Fonctionnement d'un observatoire national des drogues — collecte des données et observation	29
	Objectif et stratégie	29
	Adopter des outils de référence internationaux	29
	Création d'un cadre de référence national	40
	Identifier des sources de données et des partenaires potentiels: l'état des lieux de l'information	41
	Établir un système national d'information sur les drogues	46
	Créer un réseau national	50
	Qualité des données	53
Chapitre 4	Fonctionnement d'un observatoire national des drogues — analyse et interprétation	57
	Objectif et stratégie	57
	Analyser les données quantitatives	57
	Analyser les données qualitatives	66
	Interpréter les données: défis	70
Chapitre 5	Fonctionnement d'un observatoire national des drogues — rédaction de rapports et diffusion	75
	Objectif et stratégie	75
	Assurer la valeur ajoutée des informations collectées	76
	Connaître les parties concernées et évaluer leurs besoins	77

	Faire de la communication un exercice créatif	81
	Présentation de rapports à des organisations supranationales et internationales	82
	Élaborer une stratégie de communication	86
Chapitre 6	Assurer le succès de l'observatoire national des drogues	93
	Diagnostic stratégique	93
	Facteurs stratégiques clés (KSF)	93
Chapitre 7	Autres questions importantes	107
	Où l'observatoire national des drogues doit-il se situer?	107
	Quelle doit être la base juridique d'un observatoire national des drogues?	108
	Quelle doit être la portée du mandat d'un observatoire national des drogues?	109
	Le personnel de l'observatoire national des drogues: quels effectifs et quelle formation?	110
	Combien coûte la mise en place d'un observatoire national des drogues?	111
	Comment garantir l'indépendance scientifique d'un observatoire national des drogues?	112
	L'observatoire national des drogues doit-il participer à l'évaluation des politiques nationales relatives à la drogue?	113
Chapitre 8	Conclusions	117



Avant-propos

Dresser un tableau plus précis de la situation en matière de drogue, s'attaquer à la fois aux questions de l'offre et de la demande, identifier à un stade précoce les nouvelles tendances, mettre en commun des informations objectives sur les bonnes pratiques afin de planifier et d'organiser les interventions et, enfin, fournir aux décideurs les éléments nécessaires pour concevoir et évaluer des stratégies nationales et régionales en matière de drogue, tels sont quelques-uns des défis relevés des deux côtés de l'Atlantique par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et par la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains (CICAD-OEA).

Dans cette perspective, les observatoires nationaux des drogues — ou les points focaux nationaux comme les appelle l'Union européenne — jouent un rôle crucial, car les données et informations qu'ils fournissent constituent la pierre angulaire de tout système d'observation des drogues.

Au cours des deux dernières décennies, les observatoires nationaux des drogues se sont multipliés et développés rapidement à la suite des décisions prises pour mettre en place des observatoires régionaux des drogues, tant dans l'Union européenne qu'aux Amériques.

À l'origine, il n'existait aucun cadre de référence; la création d'observatoires se faisait de manière empirique, en tenant compte des diverses situations et ressources nationales. C'est pourquoi il existe aujourd'hui autant de modèles d'observatoires que de pays les ayant créés.

Avec le recul, il a paru nécessaire, à l'issue de ce long processus, d'officialiser les expériences menées dans ce domaine, ainsi que de dégager certains concepts et principes clés qui restent valables indifféremment du pays ou de la région.

C'est avec une grande satisfaction que l'OEDT et la CICAD-OEA présentent ce manuel conjoint sur la mise en place d'observatoires nationaux des drogues, publication qui, pour la première fois, décrit avec clarté et concision les principaux processus opérationnels et les facteurs stratégiques clés communs à tous les observatoires nationaux des drogues.

À partir d'un groupe très hétérogène d'observatoires des drogues situés sur différents continents, l'objectif est de dégager l'essentiel de leur expérience pour faire part d'un résultat final transposable à d'autres réalités et conditions.

Ce manuel est donc organisé en chapitres thématiques, permettant une lecture selon deux approches: soit, tout à fait normalement, étape par étape, soit en privilégiant une étape spécifique du processus de création ou de consolidation d'un observatoire national des drogues.

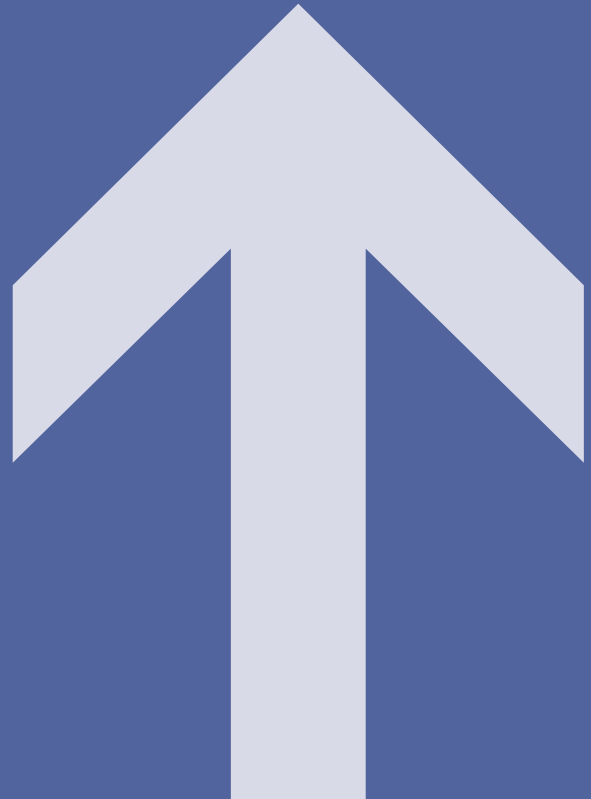
Bien que cet ouvrage soit le fruit d'un long processus d'élaboration et de réflexion, il faut davantage y voir un point de départ qu'une réalisation finale.

C'est pourquoi sa publication s'accompagne d'une «boîte à outils en ligne» où le lecteur trouvera des références bibliographiques complémentaires, des modèles, des directives pratiques et autres documents de travail. Au fil du temps, cette boîte à outils s'enrichira grâce au concours des lecteurs et des observatoires nationaux des drogues opérationnels: elle offrira une plate-forme permettant de partager des documentations pratiques et des modèles de référence.

Nous vous invitons à rejoindre cette communauté virtuelle d'observatoires nationaux des drogues et à communiquer vos avis et vos expériences afin d'enrichir le manuel et la boîte à outils et, à votre tour, de contribuer à la création d'autres observatoires nationaux des drogues.

Wolfgang Götz
Directeur
OEDT

James Mack
Secrétaire exécutif
CICAD-OEA



Remerciements

Préparé par: Alexis Goosdeel, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Lisbonne

Collaborateurs (de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies): Paul Griffiths, Dominique Lopez, Cecile Martel, Maria Moreira, Jane Mounteney, André Noor, Klaudia Palczak, Alessandro Pirona, Pedro Duarte Ribeiro, Kathryn Robertson, Roumen Sedefov, Roland Simon et Sandrine Sleiman. Rédaction et production: Marie-Christine Ashby.

Collaborateurs (de l'Observatoire interaméricain des drogues — CICAD-OEA): Francisco Cumsille, Pernell Clarke et Marya Hynes.

Autres collaborateurs (par ordre alphabétique):

Julie-Emilie Adès, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), France.

Alberto Bolognini, *Economisti & Associati*, Italie.

Jean-Michel Costes, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), France.

Katalin Felvinczi, Institut national de prévention des drogues, Hongrie.

Brian Galvin, *Alcohol and Drug Research Unit (ADRU)*, *Health Research Board (HRB)*, Irlande.

Neoklis Georgiades, Observatoire national des drogues et des toxicomanies, Chypre.

Anna Girard, point focal national maltais.

Kari Grasaasen, Conseil national de la santé, Danemark.

Odd Horvin, Institut national de recherche sur l'alcool et les drogues (SIRUS), Norvège.

Ruxanda Iliescu, point focal national roumain.

Ernestas Jasaitis, Département de contrôle des drogues, Lituanie.

Alan Lodwick, *UK Focal Point on Drugs*, département de la Santé, Royaume-Uni.

Jean Long, *Alcohol and Drug Research Unit (ADRU)*, *Health Research Board (HRB)*, Irlande.

Artur Malczewski, Bureau national pour la prévention de la drogue, Pologne.

Viktor Mravcik, Secrétariat du conseil gouvernemental pour la coordination des politiques sur les drogues, République tchèque.

Monica K. Nordvik, Institut national de la santé publique, Suède.

Alain Origer, Centre de Recherche Public de la Santé (CRP-Santé).

Tim Pfeiffer-Gerschel, Observatoire allemand des drogues et de la toxicomanie, Allemagne.

Ieva Pugule, Centre de l'économie de la santé — Ministère de la Santé, Lettonie.

Marc Roelands, section épidémiologie de l'Institut scientifique de la santé publique (ISSP), Belgique.

Sanna Rönkä, Institut national pour la santé et le bien-être (THL), Finlande.

Amparo Sánchez, *Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas*, Espagne.

Ana Sofia Santos, *Instituto da Droga e da Toxicoddependência* (IDT), Portugal.

Elisabetta Simeoni, Présidence du Conseil des ministres — Département de politique antidrogue, Italie.

Ave Talu, Observatoire estonien des drogues, Institut national pour le développement de la santé (NIHD), Estonie.

Manina Terzidou, Université de l'Institut de recherche sur la santé mentale (UMHRI), Grèce.

Adbdalla Toufiq, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), France.

Franz Trautmann, Institut Trimbos, Pays-Bas.

Orsolya Varga, point focal national sur les drogues, Hongrie.

Momtchil Vassilev, Centre national de la toxicomanie, Bulgarie.

Marion Weigl, *Gesundheit Österreich GmbH* (GÖG), Autriche.

Tomas Zabranszky, Centre pour la toxicomanie, clinique psychiatrique, 1^{ère} faculté de médecine, Université Charles, Prague, République tchèque.

L'OEDT remercie le réseau Reitox pour le soutien apporté par ses membres et pour leur aide précieuse dans la rédaction de ce manuel.

L'OEDT et la CICAD tiennent aussi à remercier tout particulièrement les participants à la 4^è réunion ibéro-américaine des observatoires nationaux des drogues organisée en octobre 2008 à La Antigua, Guatemala, pour leurs contributions très constructives à l'élaboration du cadre de diagnostic stratégique.



Chapitre 1

Pourquoi faut-il un observatoire national des drogues?

Qu'est-ce qu'un observatoire national des drogues (OND)? Quel est son rôle? Quelles sont les obligations et compétences de ce type d'institution? Comment mettre en place un observatoire?

Telles sont quelques-unes des questions auxquelles ce manuel tente de répondre de manière pratique, en commençant par la plus importante: pourquoi faut-il un observatoire national des drogues?

Un besoin croissant de suivi

L'adoption des conventions des Nations Unies ⁽¹⁾ oblige les États membres à rendre compte régulièrement de la situation en matière de drogue ainsi que des interventions, tant sur le plan de l'offre que de la demande. Plus récemment, d'autres organisations internationales et régionales actives dans la lutte contre la drogue ont progressivement adopté des stratégies globales et des plans d'action qui, de plus en plus, ont besoin de données fiables pour évaluer la situation en matière de drogue et pour contrôler la mise en œuvre des mesures prises. Dans l'Union européenne, cette situation a conduit à développer et à modifier la structure, le contenu et les objectifs des stratégies appliquées en matière de drogue depuis l'adoption du premier plan d'action de lutte contre la drogue, en décembre 1990. Aux Amériques, l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) a mis en place, en 1986, la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD), forum politique de l'hémisphère occidental sur tous les aspects du problème de la drogue.

Parmi les premières conséquences de cette approche formelle, citons une reconnaissance de la nécessité de créer des systèmes et des observatoires nationaux de suivi.

«Validation empirique»: un nouveau concept pour l'élaboration des politiques

Au milieu des années 1990 est apparue une nouvelle norme applicable à la gestion publique: le concept d'«élaboration de politiques basée sur la validation empirique » (voir l'encadré ci-dessous).

(1) À savoir: la Convention unique sur les stupéfiants, 1961 (http://www.incb.org/pdf/f/conv/convention_1961_fr.pdf); la Convention sur les substances psychotropes, 1971 (http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_fr.pdf); et la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988 (http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_fr.pdf).

Politique basée sur la validation empirique

Une politique basée sur la validation empirique se définit comme une approche permettant de prendre des décisions bien informées sur des politiques, des programmes et des projets, en inscrivant les résultats d'études les plus probants au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Cette approche s'oppose aux politiques basées sur des opinions, qui reposent largement sur une utilisation sélective des faits (par exemple, sur des études isolées) ou sur les avis non avérés de personnes ou de groupes, procédant souvent de points de vue idéologiques, de préjugés ou de conjectures.

D'après: Davies, P., «Is Evidence-Based Government Possible?» [Un gouvernement fondé sur des faits est-il possible], Conférence Jerry Lee 2004, 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C., 19 février 2004.

Ce changement montre bien que les gouvernements doivent prendre des décisions mieux informées, ainsi que contrôler la mise en application et le succès des mesures prises.

Ainsi se sont dessinées deux tendances parallèles: les responsables politiques ont besoin d'outils pour vérifier que les mesures et les interventions déployées ont eu une incidence et, le cas échéant, laquelle. Quant au public, il exige de plus en plus de ses responsables ce type d'informations.

Du suivi à l'évaluation

Au cours des sept à huit dernières années, les initiatives en matière de drogue se sont multipliées, au niveau national ou régional, pour évaluer les stratégies antidrogue et autres plans d'action nationaux ou pour en mesurer l'incidence.

Ainsi, dans les deux régions citées plus haut, les données collectées à l'échelon national servent aussi à évaluer les résultats des stratégies antidrogue régionales: en Europe, l'évaluation réalisée par la Commission européenne porte sur le plan d'action de l'Union européenne et, dans l'Organisation des États américains, elle concerne la portée et l'objectif du mécanisme d'évaluation multilatérale (MEM).

Au niveau mondial, la communauté internationale a également approuvé le renforcement et le développement de réseaux d'information sur les drogues afin de sous-tendre l'évaluation des stratégies antidrogue tout au long de l'examen décennal de la Déclaration politique adoptée lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les drogues (1998).

De fait, une nouvelle résolution appelle les États membres à redoubler d'efforts pour revoir et améliorer les outils de collecte des données en vue de réaliser une évaluation objective,

scientifique, équilibrée et transparente des progrès accomplis et des difficultés rencontrées dans la mise en application de la déclaration politique et du plan d'action (2).

Un rôle clé pour les observatoires nationaux

Ce que nous pouvons conclure des multiples débats (groupes de travail, public, experts) qui ont eu lieu en 2008 et 2009 et se poursuivent encore, est très simple:

- les réseaux supranationaux ou internationaux d'information sur la drogue ne peuvent fonctionner que s'ils reçoivent de leurs pays participants des informations de premier ordre et comparables;
- les observatoires nationaux des drogues peuvent apporter une contribution essentielle aux efforts de la communauté internationale en matière de collecte, analyse et interprétation des données;
- un observatoire national des drogues est un instrument essentiel à l'élaboration des politiques, mais ce n'est pas un instrument politique. Bien que la responsabilité politique reste aux mains des décideurs, il est de plus en plus admis qu'ils ont besoin d'informations objectives, factuelles, fiables et comparables pour prendre des décisions informées.

Le présent manuel aborde les besoins de trois groupes de pays, chacun visant un objectif spécifique:

- les pays qui sont ou peuvent se porter candidats à l'entrée dans l'UE (3), ainsi que les pays voisins (4) qui souhaitent et/ou doivent se préparer à participer aux travaux de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies;
- les pays qui, dans le cadre d'autres systèmes régionaux de collecte des données sur les drogues (par exemple, Observatoire interaméricain des drogues et CICAD-OEA), évaluent leur situation et élaborent des stratégies pour améliorer et/ou consolider leurs observatoires nationaux;
- les pays hors UE qui coopèrent sur des questions de drogue avec l'UE et d'autres organisations internationales — en particulier des agences des Nations Unies (5) —, ainsi qu'avec des donateurs internationaux publics et privés désireux d'évaluer l'efficacité de leurs subventions et activités.

(2) «Amélioration de la collecte, de la communication et de l'analyse de données pour suivre l'application de la Déclaration politique et du Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue» (Résolution 52/12) — Documents officiels du Conseil économique et social, 2009, Supplément N°8 — Commission des stupéfiants, Rapport sur la cinquante-deuxième session (14 mars 2008 et 11-20 mars 2009), p. 29.

(3) Également définis comme pays candidats (Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Turquie) ou pays candidats potentiels (Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Kosovo selon la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, Monténégro, Serbie). Autrement: États non-membres de l'UE qui ont demandé à adhérer à l'OEDT (Norvège, par exemple).

(4) Pays couverts par la Politique européenne de voisinage (PEV): Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldova, Maroc, Territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie et Ukraine.

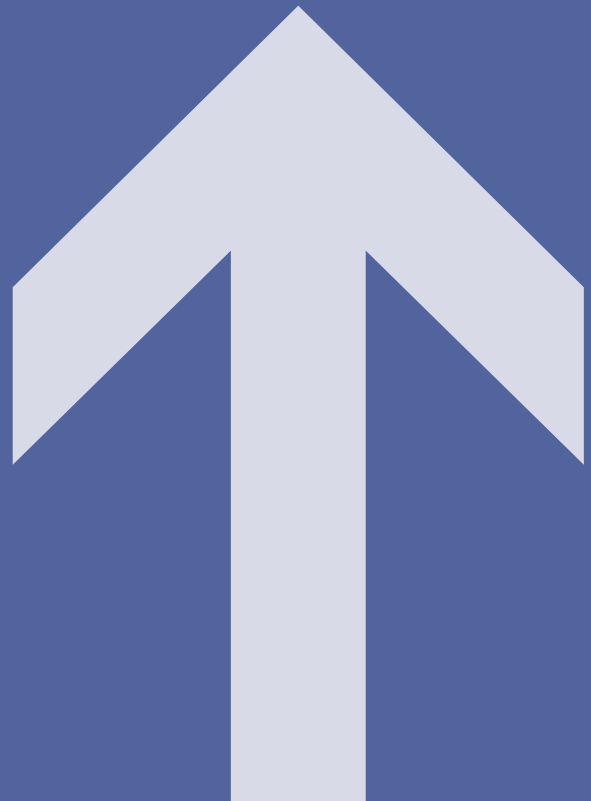
(5) Telles que l'ODC, l'OMS, l'ONUSIDA et le PNUD.

Avertissement à l'intention des lecteurs à propos de la présente publication:

- Ce manuel s'appuie sur l'expérience de création et de développement d'un réseau européen de collecte des données composé de points focaux nationaux, le réseau Reitox. Bien que soit présenté un cadre conceptuel, le manuel est basé sur des pratiques appliquées pour créer le réseau il y a quinze ans et, depuis lors, pour l'étendre à plus de quinze pays. Nous avons essayé de déterminer les principes et les fonctions clés ayant prouvé leur efficacité au fil des ans;
- Nous ne proposons pas un modèle unique à copier, mais des étapes stratégiques et opérationnelles ainsi qu'une indication du type de décisions à prendre sur la base d'une analyse structurée de chaque situation nationale. Le lecteur trouvera dans ce manuel une matrice de cette analyse stratégique et opérationnelle;
- Un observatoire national des drogues n'est rien en l'absence de données et d'informations, lesquelles sont généralement produites par d'autres entités, à différents niveaux (national et/ou local); en conséquence, la création d'un observatoire national des drogues va de pair avec la création/le renforcement d'un réseau national d'information sur les drogues;
- Ce manuel est le fruit d'un partenariat stratégique entre deux organisations régionales, l'OEDT dans l'Union européenne et la CICAD-OEA aux Amériques qui, toutes deux, entendent accroître la capacité nationale d'observation des drogues dans leurs États membres respectifs.

Le manuel se divise en plusieurs parties:

- Qu'est-ce qu'un observatoire national des drogues? (chapitre 2)
- Fonctionnement d'un observatoire national des drogues:
 - collecte des données et observation (chapitre 3)
 - analyse et interprétation (chapitre 4)
 - production et diffusion de rapports (chapitre 5)
- Assurer le succès: diagnostic stratégique (chapitre 6)
- Autres questions importantes (chapitre 7)
- Conclusions



Chapitre 2

Qu'est-ce qu'un observatoire national des drogues?

Un observatoire national des drogues (OND) est un organisme qui fournit au pays des informations factuelles, objectives, fiables et comparables en matière de drogue et de toxicomanie, ainsi que sur les conséquences de ces deux phénomènes.

Les objectifs d'un OND sont les suivants:

- fournir aux différents publics nationaux les informations jugées indispensables à l'élaboration des politiques et à l'organisation de services liés à la drogue, ainsi que concernant des questions d'intérêt général relatives à la drogue,
- collecter et produire les informations nécessaires pour satisfaire aux obligations de rapport imposées par des programmes supranationaux et internationaux d'observation et de contrôle des drogues.

Pour réaliser ses objectifs, l'OND doit remplir trois principales fonctions, avec ses propres ressources ou conjointement avec d'autres organismes et experts nationaux:

- collecte des données et observation au niveau national,
- analyse et interprétation des informations collectées,
- production de rapports et diffusion des résultats.

La principale publication produite annuellement par l'OND est son rapport national ou, tout au moins, une information actualisée sur la situation nationale. Outre ce rapport, l'observatoire peut être tenu de produire des études spécifiques et d'autres rapports à la demande.

Pour créer un observatoire national des drogues ou en évaluer la situation, il est également nécessaire d'évaluer son succès et sa durabilité en utilisant trois facteurs stratégiques clés:

- valeur ajoutée perçue,
- disponibilité et association des ressources,
- processus de production en partenariat.

Définition et objectifs

Un observatoire national des drogues (OND) est un organisme visant à fournir à son pays des informations factuelles, objectives, fiables et comparables sur les drogues et la toxicomanie ⁽¹⁾, ainsi que sur les conséquences de ces deux phénomènes.

(1) Selon les priorités nationales, les travaux de l'observatoire national des drogues peuvent se limiter aux drogues illicites, ou également englober l'alcool, le tabac et d'autres drogues légales (médicaments, par exemple). Ici, nous limitons notre présentation aux drogues illicites, premier mandat de l'OEDT et de la CICAD-OEA.

L'idéal est que l'OND fasse partie d'un système plus vaste associant:

- un **mécanisme de coordination** national concerté et équilibré, qui supervise les divers acteurs chargés de mettre en œuvre une stratégie nationale en matière de drogue;
- un **réseau d'information sur les drogues** qui, au niveau national, intègre des sources d'information et d'expertise spécialisées et générales, ainsi que des enquêtes ad hoc et des programmes de surveillance épidémiologique réguliers axés sur des groupes spécifiques.

L'OND collecte et produit des informations pour deux principaux publics: national et supranational/international.

Public national: l'OND répond aux besoins d'information de quatre groupes de clients qui constituent son public au niveau national: décideurs, communauté scientifique, professionnels dans le domaine des drogues et grand public.

Public supranational ou international: les travaux de l'OND ont aussi une portée internationale, dans le cadre des efforts déployés pour réduire les problèmes de drogue au niveau mondial (Nations Unies) et supranational (par exemple, Union européenne et Organisation des États américains).

Les fonctions opérationnelles d'un observatoire national des drogues

S'agissant de la mission d'un observatoire national des drogues, nous employons le terme «fonctions opérationnelles» pour décrire les processus clés à développer et à mettre en œuvre par l'observatoire. Pour présenter les fonctions opérationnelles d'un OND, nous avons adapté le concept de «*business process*».

Qu'est-ce qu'un «*business process*»?

Selon Davenport et Short (1990), un «*business process*» est un ensemble de tâches logiquement reliées et exécutées pour atteindre un objectif professionnel défini. Selon Malhotra, un processus est un ensemble structuré et mesuré d'activités destinées à produire un résultat donné pour un client ou un marché particulier. Il suppose de privilégier la manière dont le travail est effectué au sein d'une organisation» (2).

Les fonctions opérationnelles comportent quatre caractéristiques communes:

Contexte inter-institutionnel: l'OND repose sur un cadre coopératif à plusieurs partenaires, ainsi que sur des pratiques de mise en réseau intensives lui permettant d'acquérir les compétences et les informations requises. Cela suppose une veille permanente de son environnement et de fréquents ajustements du *modus operandi* négocié avec tous les partenaires.

(2) D'après Malhotra, Y., «*Business Process Redesign: An Overview*», [Re-conception d'un processus d'affaires: aperçu général], *IEEE Engineering Management Review*, vol. 26, n°3, Automne 1998.

Clients ou parties concernées: dans les organisations relevant plus ou moins du secteur public, les *parties concernées* jouent un rôle vital car elles drainent des fonds et permettent aux observatoires nationaux des drogues de fonctionner.

Processus: l'accent porte sur la manière d'organiser les activités et d'obtenir des résultats. Les processus peuvent être structurés différemment, selon le contexte, les ressources et les possibilités, à condition que les résultats attendus soient clairement définis et produits en temps voulu.

Résultats: chacune des fonctions principales doit produire des résultats, quelle qu'en soit la forme: données brutes ou informations spécifiques, rapports analytiques, publications ciblées ou rapports standard.

Les trois fonctions opérationnelles d'un OND sont les suivantes:

- collecte des données et observation;
- analyse et interprétation des données collectées;
- production et diffusion de rapports.

En général, ces fonctions sont exécutées par l'OND conjointement avec d'autres instituts et experts nationaux. Selon les ressources et le mandat de l'OND — et selon les données et compétences disponibles dans le pays —, plusieurs types d'arrangements sont possibles (voir le chapitre 7, «Autres questions importantes»).

L'important est que ces fonctions présentent le niveau de qualité le plus élevé possible et satisfassent à des normes scientifiques, car c'est sur ces fonctions que reposent la réputation et la valeur ajoutée perçue des travaux produits par l'OND.

Dans l'Union européenne, c'est là le rôle des points focaux nationaux de l'OEDT qui, ensemble, constituent le réseau européen de collecte des données sur les drogues: le réseau Reitox (Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies).

Collecte des données et observation au niveau national

En matière de drogues, il existe déjà toutes sortes d'informations produites sous une forme quelconque par des agences au niveau local ou national. Dans ces cas, le rôle de l'OND sera de regrouper toutes les informations disponibles pour dresser un tableau national. Pour ce faire, l'observatoire doit commencer par identifier les informations disponibles afin de créer un «état des lieux de l'information», document qui identifie et classe les fournisseurs d'informations sur la drogue et les organismes partenaires potentiels.

Le travail d'un OND consiste en partie à «examiner minutieusement» les sources nationales d'informations liées à la drogue afin d'identifier les points forts et les lacunes.

À partir des partenaires et des fournisseurs de données potentiels répertoriés dans «l'état des lieux de l'information», un réseau national d'information sur les drogues est constitué; lequel représente le savoir-faire «dans le domaine» et sous-tend, en dernière analyse, la qualité des résultats obtenus par l'OND. Pour pouvoir recueillir, produire, analyser et diffuser régulièrement des informations, l'observatoire doit établir un réseau durable capable de s'améliorer en permanence.

L'une des principales tâches de l'OND consiste à établir un réseau national d'information sur les drogues à l'aide des partenaires et des ressources identifiés dans «l'état des lieux de l'information».

Le phénomène de la drogue et son incidence sur la société changent constamment, de même qu'évoluent en permanence la science, ainsi que la connaissance et la compréhension que nous avons du phénomène de la drogue. Aussi les tâches demandées au réseau d'information sur les drogues doivent-elles s'adapter au changement. Autrement dit, le développement du réseau et les tâches y afférentes s'inscrivent dans un processus continu qui représente l'activité principale et la plus intense de l'OND.

Une tâche fondamentale est d'assurer la liaison avec les fournisseurs d'informations et de données, ainsi que d'inciter ces partenaires à participer et à contribuer au réseau national d'information sur les drogues.

Autre aspect permanent du développement de ce type de réseau: les constants efforts à déployer pour améliorer la base de connaissances. Il peut s'agir d'améliorer des processus et des normes nationales de communication déjà en place, et/ou d'établir de nouvelles sources d'information. Dans cette perspective, la capacité à mobiliser l'attention et des fonds pour améliorer le réseau national de collecte de données est extrêmement utile.

L'OND doit posséder un personnel doté d'excellentes compétences de communication et de négociation ainsi que d'une capacité démontrée à créer un consensus.

Pour gérer les sources de données dans tous les secteurs liés à la drogue et pour gérer un réseau d'informations sur les drogues efficace, le plus difficile pour les fournisseurs de données, tant pour réduire l'offre que la demande, est d'apprendre à coopérer et à partager les informations avec des professionnels opérant dans différents secteurs, et dont les objectifs, les cultures et les traditions diffèrent.

Pour l'OND, le plus difficile est de maintenir une constante et mutuelle interconnexion entre les réseaux d'information liés à l'offre et à la demande, de manière à offrir une valeur ajoutée à tous les partenaires et à être logistiquement viable.

La fonction de l'OND ne se limite pas à la collecte des informations et des données existantes; il joue aussi un rôle essentiel pour assurer le suivi de toutes les données et pour promouvoir l'amélioration de leur qualité parmi ses partenaires, soit en apportant un soutien technique et/ou méthodologique, soit en réunissant des experts nationaux capables de renforcer la fiabilité et la validité des données d'année en année.

L'OND doit organiser et gérer la mémoire des données disponibles, notamment en créant une capacité scientifique et méthodologique pour la collecte et l'analyse des données, pour l'assurance de la qualité et pour le développement des capacités en interne et au sein du réseau.

Analyse et interprétation des informations collectées

Les informations recueillies via le réseau d'information sur les drogues exigent un traitement préalable pour être utilisables. À cette fin, l'observatoire associe généralement la capacité analytique du personnel de l'OND à celle d'experts nationaux.

Progressivement, l'observatoire développe son expertise à fournir une interprétation et une analyse scientifique rigoureuse, impartiale et solide des données collectées, et à la synthétiser dans des rapports (ou autres articles et publications) structurés. Autrement dit, l'OND fait office de «passeur de savoir», expliquant les données à ceux qui ont besoin de les comprendre.

L'analyse et l'interprétation des informations collectées doivent, en particulier:

- vérifier la cohérence et la compatibilité des données collectées;
- examiner les informations contextuelles nécessaires à une interprétation correcte des données;
- analyser et interpréter les informations en concertation avec ceux qui les ont fournies;
- intégrer des informations provenant de différentes sources et couvrant plusieurs secteurs, afin d'offrir un panorama éclairant sur la situation en matière de drogue.

Pour mener ces activités à bien, l'OND doit coopérer avec des institutions nationales et d'autres experts, afin d'assurer:

- la construction progressive d'une représentation commune et globale de la situation en matière de drogue dans le pays concerné;
- la validité et la fiabilité des analyses et des conclusions;
- la propriété partagée des résultats par tous les partenaires impliqués.

Communication et diffusion des résultats

Communiquer et diffuser les résultats de ses analyses, telle est la tâche essentielle de l'observatoire national des drogues. Aussi doit-il élaborer une stratégie de communication qui contribue à répondre aux besoins existants, tout en tenant compte des besoins futurs d'une manière proactive adaptée à ses différents publics.

En définitive, les rapports divers contribuent à justifier l'existence de l'OND; ils sont l'une des principales raisons justifiant son financement par des autorités nationales et des organisations internationales.

Dans la majorité des cas, la principale publication produite annuellement par l'OND sera un rapport national ou un résumé des derniers développements survenus dans la situation nationale. Il est tout particulièrement important que l'observatoire fournisse une fois par an des informations actualisées sur la situation nationale en matière de drogue, tant à des fins nationales qu'internationales.

Outre le rapport national, l'OND peut aussi être appelé à produire des rapports sur des études ad hoc et à fournir des éléments factuels pour l'évaluation des stratégies et des plans d'action intervenant à l'échelon national.

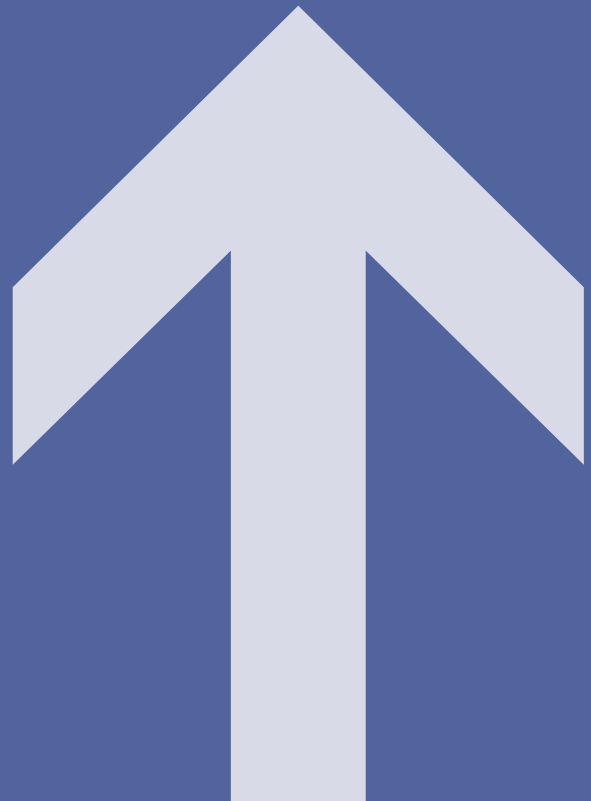
Autres publications possibles: des rapports spéciaux sur des questions spécifiques liées à la drogue et présentant un intérêt national, des articles scientifiques à paraître dans des revues professionnelles, des revues périodiques et hors série, des communiqués de presse et des outils de relations publiques avec les médias et, enfin, des publications numériques (sites web, listes de diffusion, etc.).

Développement stratégique

Pour évaluer la position stratégique d'un OND, le premier point à prendre en considération concerne les questions institutionnelles: rôle, statut et mandat de l'observatoire. Toutefois, malgré l'importance de ces questions, elles seules ne suffisent pas à prédire le succès ou l'échec de l'observatoire.

Ce qui est nécessaire pour assurer la durabilité de l'OND — le projet d'observatoire —, c'est une analyse approfondie prenant en compte trois facteurs stratégiques clés (voir le chapitre 6):

- Valeur ajoutée perçue: quel que soit ce qui motive la création d'un OND (national ou supranational), il doit absolument offrir une image de compétence et de service aux parties concernées nationales et locales, car ce sont elles qui détiennent le principal pouvoir de décision dès lors qu'il s'agit de mettre en place et de financer l'organisation et le réseau national de collecte des données.
- Ressources associées: dans la pratique, la réussite d'un OND tient à une association des ressources locales, nationales et supranationales, soient-elles humaines, scientifiques et/ou financières. Aussi convient-il de prêter une particulière attention à l'identification, à l'organisation et à la consolidation de ces ressources.
- Coproduction: les résultats obtenus, l'OND ne les produit pas seul; ils sont généralement le fruit d'un processus de coproduction parfois complexe où interviennent d'autres institutions et experts qui détiennent des données (ou une connaissance) spécifiques concernant le sujet choisi. Une condition essentielle au développement et au renforcement de l'OND tient à sa capacité de produire des rapports et autres publications en coopération avec ses partenaires nationaux et locaux.



Chapitre 3

Fonctionnement d'un observatoire national des drogues — collecte des données et observation

Objectif et stratégie

Quel est le but recherché? Comment procéder?

Le principal objectif de l'OND est de collecter et/ou de générer les informations nécessaires pour constituer un panorama complet de la situation en matière de drogue dans un pays donné, et ce en tenant compte tant de l'offre et de la demande de drogue que des interventions en vue de les réduire.

Pour réaliser cet objectif, plusieurs actions s'imposent:

- adopter des outils de référence internationaux;
- créer ou adopter un cadre de référence national pour l'établissement de rapports;
- trouver les données ainsi que les experts pour interpréter les données;
- structurer les sources d'informations identifiées en un système cohérent;
- progressivement créer et développer un réseau national de collecte des données.

Adopter des outils de référence internationaux

Quel est le type de données/informations requis? Existe-t-il des cadres de référence?

La surveillance épidémiologique et autres activités de collecte des données liées à la drogue ont débuté il y a trente ans dans différentes régions du monde, sous l'égide de diverses organisations internationales et régionales.

En 2000, une réunion internationale d'experts tenue à Lisbonne a permis d'adopter un cadre de référence commun pour la collecte et le suivi des données approuvé par diverses organisations internationales et supranationales: le Consensus de Lisbonne (1).

La rencontre, financée par le Programme des Nations Unies pour le contrôle des drogues (UNDCP) et accueillie par l'OEDT, a réuni divers experts et représentants d'organisations telles que le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe, l'ONUSIDA, la Commission

(1) Le document complet est publié sur le site web de l'ONU DC (http://www.unodc.org/pdf/drug_demand_gap_lisbon_consensus.pdf).

interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains (CICAD–OEA), le *National Institute on Drug Abuse*, (NIDA), l'Organisation mondiale de la santé, le groupe de travail international sur l'épidémiologie (*International Epidemiology Workgroup*) et le réseau mondial de recherche sur la prévention du VIH (*Global HIV Prevention Research Network*).

Le Consensus de Lisbonne identifie 13 secteurs d'intérêt stratégique/politique qui, à l'aide de multiples outils et sous divers formats, font partie de l'observation mise en place par toutes les organisations supranationales et internationales:

- consommation de drogue par la population en général (prévalence et incidence);
- consommation de drogue chez les jeunes (prévalence et incidence);
- consommation de drogue par des populations spéciales ou vulnérables;
- consommation de drogue à haut risque (injection, dépendance, etc.);
- fréquentation des services de soins;
- morbidité liée à la drogue;
- séjours en salle d'urgence liés à la drogue;
- morbidité psychiatrique directement attribuée à la consommation de drogue;
- mortalité liée à la drogue;
- exclusion sociale et précarité;
- criminalité liée à la drogue (violations de la législation en matière de drogue; taux de délits de vol associés à la consommation de drogue; taux de crimes violents associés à la consommation de drogue);
- coûts économiques de la consommation de drogue;
- information sur la disponibilité et sur les marchés de la drogue.

À partir de cette liste, chaque système régional ou international d'observation des drogues a conçu son propre modèle en fonction de ses besoins spécifiques et de son environnement institutionnel, mais les données de base restent les mêmes.

Le présent manuel étant une publication commune entre l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains (CICAD–OEA), nous allons brièvement présenter le cadre de référence de chacune de ces deux organisations. Vous trouverez des remarques complémentaires au chapitre 5, sous le titre «Rendre compte à des organisations supranationales et internationales».

Le système d'observation européen: l'OEDT

Au sein de l'Union européenne, l'OEDT a élaboré un cadre de référence pour observer le phénomène de la drogue; il s'agit d'un réseau régional de collecte des données unique en son genre, qui fournit de façon cohérente, harmonisée et standardisée un ensemble de rapports et de statistiques nationaux couvrant chaque année 30 (et bientôt 36) pays.

L'OEDT s'appuie sur un réseau de points focaux nationaux ou d'observatoires nationaux des drogues — le réseau Reitox — responsables de la collecte de données au niveau national.

L'un des principaux atouts de ce système de surveillance est double: d'une part, il revêt pour les États membres de l'UE un caractère contraignant et, d'autre part, il constitue l'un des instruments de l'approche européenne en matière de drogue ⁽²⁾. À ce titre, son adoption et sa transposition au niveau national sont obligatoires pour tout pays susceptible de vouloir adhérer à l'UE.

Le système européen de surveillance développé par l'OEDT ⁽³⁾ est structuré en deux grands domaines: l'analyse de la situation, qui recouvre l'épidémiologie, la criminalité et les marchés et, l'analyse des réponses, qui recouvre les interventions, les législations et les politiques.

Analyse de la situation — Épidémiologie, criminalité et marchés

Dans ce domaine, les travaux s'articulent autour de trois grands axes: indicateurs épidémiologiques clés, criminalité et marchés et, enfin, action concernant les nouvelles drogues.

Situation en matière de drogue — épidémiologie, criminalité et marchés	<i>5 indicateurs épidémiologiques clés:</i> Enquêtes sur la population générale et sur la jeunesse Usage problématique de drogue Indicateur de demande de traitement Décès liés à la drogue Maladies infectieuses liées à la drogue
	<i>Criminalité et marchés:</i> Criminalité liée à la drogue Disponibilité des drogues illicites
	<i>Action concernant les nouvelles drogues:</i> Système d'alerte précoce Évaluation des risques Mesures de contrôle

Indicateurs épidémiologiques clés ⁽⁴⁾

L'OEDT utilise cinq indicateurs épidémiologiques clés élaborés en étroite coopération avec le réseau Reitox, avec des experts de toute l'Union Européenne et avec d'autres organisations

⁽²⁾ Pour de plus amples informations, voir http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/strategy/fsj_drugs_strategy_en.htm.

⁽³⁾ Il s'agit d'une vue d'ensemble des activités de l'OEDT. Pour des informations plus détaillées, consultez les rubriques du site web de l'OEDT concernant la situation en matière de drogue et les réponses apportées: <http://www.emcdda.europa.eu/>

⁽⁴⁾ Pour des informations détaillées sur les cinq indicateurs épidémiologiques clés, consultez cette adresse: <http://www.emcdda.europa.eu/themes/key-indicators>

internationales compétentes en matière de drogue et de toxicomanie (le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe, par exemple).

Ces indicateurs sous-tendent les rapports établis par l'OEDT sur les tendances et les développements en matière de drogue dans l'UE. Ils servent aussi à analyser le taux de couverture des réponses et des interventions ou à évaluer l'incidence des politiques et des actions.

1. Enquêtes en population générale et auprès des jeunes

La prévalence et les modes d'usage de la drogue dans la population générale sont mesurés au moyen d'enquêtes probabilistes auprès de la population adulte et scolaire. Les données obtenues fournissent des informations de base qui aident à comprendre les modes de consommation, la perception des risques, les corollaires sociaux et sanitaires et, enfin, les conséquences de l'usage de drogues illicites et autres substances psychoactives.

2. Usage problématique de drogues

Cet indicateur clé permet de collecter des données sur la prévalence et l'incidence de l'usage problématique au niveau national et local. La consommation problématique de drogue se définit comme la toxicomanie par voie d'injection ou comme l'usage régulier/de longue durée d'opiacés, de cocaïne et/ou d'amphétamines. La population concernée étant cachée et difficile d'accès, cet indicateur exploite un éventail de méthodes indirectes utilisant différents ensembles de données existants pour extrapoler et produire une estimation du nombre d'usagers problématiques de drogues. Les sources de données servant à calculer les estimations diffèrent d'un pays à l'autre, notamment selon le système d'information existant.

3. Demande de traitement

L'indicateur de demande de traitement sert à décrire la population des toxicomanes problématiques qui entament un traitement tous les ans et le nombre de ceux qui poursuivent un traitement d'une année à l'autre. L'indicateur de demande de traitement consiste en recommandations quant aux méthodes, aux définitions et aux éléments à collecter en lien avec les toxicomanes problématiques se présentant dans des unités de traitement de la toxicomanie. Ces données, collectées et regroupées à l'échelon national, sont fournies tous les ans.

4. Décès liés à la drogue et mortalité parmi les toxicomanes

L'objectif de cet indicateur est d'obtenir des données statistiques sur le nombre et les caractéristiques des personnes qui meurent, directement ou indirectement, du fait de la consommation de drogue. La mortalité liée à la drogue est un phénomène complexe, qui représente un pourcentage considérable de décès parmi les jeunes dans de nombreux pays. Cet indicateur épidémiologique traite deux éléments: les décès directement causés par l'usage de drogues illicites (décès liés à la drogue) et les taux de mortalité chez les toxicomanes problématiques.

Ces deux composantes peuvent remplir plusieurs objectifs méthodologiques et de santé publique — notamment pour indiquer l'incidence globale de la consommation de drogue sur la santé (et les composantes de cette incidence) —, ainsi qu'identifier des modes de consommation dangereux et, potentiellement, de nouveaux risques.

5. *Maladies infectieuses liées à la drogue*

Cet indicateur clé permet de collecter des données sur la portée (incidence et prévalence) des maladies infectieuses liées à la drogue — en priorité le virus VIH, l'hépatite C et l'hépatite B —, en particulier chez les consommateurs de drogue par voie intraveineuse (usagers de drogues par voie injectable ou UDVI). Les données sont collectées sur des UDVI chaque année calendaire selon deux principales méthodes: (a) enquêtes auprès d'UDVI (avec test sérologique) et (b) contrôle des tests diagnostiques de routine pour les nouveaux cas de VIH et d'infection par hépatite C et par hépatite B chez des UDVI.

En fonction des pays et des régions, il peut s'avérer nécessaire de collecter des données sur d'autres maladies infectieuses liées, directement ou indirectement, à la consommation de drogue ou à l'usage de drogues (tuberculose et maladies sexuellement transmissibles, par exemple).

Criminalité et marchés

D'autres données sont collectées pour compléter le tableau de la situation en matière de drogue dans une optique d'application de la loi; elles concernent alors la criminalité liée à la drogue et la disponibilité de la drogue.

Criminalité liée à la drogue

D'après les publications et les pratiques d'évaluation internationales, la définition de la criminalité liée à la drogue couvre quatre catégories:

- Crimes psychopharmacologiques: crimes commis sous l'influence d'une substance psychoactive, du fait d'une utilisation excessive ou chronique.
- Crimes économiques compulsifs: crimes commis afin d'obtenir de l'argent (ou des drogues) pour entretenir une toxicomanie.
- Crimes systémiques: crimes commis dans le cadre du fonctionnement des marchés de la drogue illicite, dans le contexte de l'activité d'offre, de distribution et d'usage de drogue.
- Infractions liées à la drogue: crimes commis en infraction à la législation antidrogue (et aux autres lois y afférentes).

Disponibilité des drogues illicites

En termes de consommation, la disponibilité et les marchés de la drogue sont à la fois des incitations et des conséquences majeures, particulièrement quant à leur lieu et à leur mode

d'interaction avec la demande de drogue et avec les réponses apportées au problème à l'échelon local.

Les saisies de drogue peuvent tout autant être un indicateur d'activité répressive (en termes de réduction de l'offre) que de disponibilité de la drogue, mais après recoupement avec des informations qualitatives, elles peuvent aussi être la confirmation de l'évolution des routes de transit de la drogue.

Le prix et la puissance/pureté des drogues illicites peuvent à la fois influencer sur la disponibilité perçue et refléter des facteurs d'offre (affectant l'accès aux drogues). À ce titre, elles sont considérées comme des indicateurs indirects de disponibilité de la drogue.

Action concernant les nouvelles drogues

L'OEDT joue un rôle clé dans la détection et l'évaluation des nouvelles drogues synthétiques au sein de l'Union européenne, et ce par le biais d'un système d'échange rapide d'informations sur les nouvelles substances psychoactives.

Ce système repose sur une approche se déroulant en trois étapes ⁽⁵⁾:

- un «système d'alerte précoce» permettant d'identifier les nouvelles drogues à mesure de leur apparition en Europe;
- un mécanisme permettant d'évaluer les risques de ces drogues;
- un processus de prise de décision (mesures de contrôle) permettant de placer ces produits sous contrôle dans les États membres de l'UE.

Le système d'action concernant les nouvelles drogues:

- est un outil unique associant des institutions et des informations en matière de santé publique et de répression, afin d'appliquer une évaluation pluridisciplinaire des risques;
- est régi par un instrument spécifique soumis au cadre juridique de l'UE (une décision du Conseil), ce qui permet d'appliquer également aux nouvelles substances psychoactives les mesures qu'utilisent les États membres pour contrôler substances psychotropes et stupéfiants;
- oblige les États membres de l'UE à appliquer les mesures de contrôle décidées par le Conseil.

⁽⁵⁾ <http://www.emcdda.europa.eu/drug-situation/new-drugs>

Analyse des réponses — Interventions, législation et politiques

Dans ce domaine, les travaux s'organisent autour de quatre grands axes ⁽⁴⁾: portail de bonnes pratiques, réduction de la demande, interventions dans le système de justice pénale et stratégies nationales, mécanismes de coordination et législation.

Réponses — Interventions, législation et politiques	<i>Portail de bonnes pratiques:</i> Preuves d'efficacité Outils d'évaluation Normes et lignes directrices
	<i>Réduction de la demande:</i> Prévention Réduction des risques liés à l'usage de drogue Traitement Réinsertion sociale
	<i>Interventions dans le système de justice pénale:</i> Situation et soutien des toxicomanes incarcérés Alternatives à la prison Prévention de la criminalité liée à la drogue
	<i>Politique et législation:</i> Stratégies nationales, mécanismes de coordination et législation Dépenses publiques

Portail de bonnes pratiques

L'OEDT a développé une ressource en ligne destinée aux professionnels, aux responsables politiques et aux chercheurs qui interviennent dans différents secteurs liés à la drogue — prévention, traitement, réduction des risques et réinsertion sociale.

Sur ce portail, essentiellement consacré aux drogues illicites et à la poly-toxicomanie, l'Europe est au premier plan. L'objectif est double: fournir des outils et des normes permettant d'améliorer la qualité des interventions et mettre en lumière des exemples de bonnes pratiques dans toute l'Europe.

Réduction de la demande

Prévention

Depuis 1994, un nouveau cadre de classification de la prévention — interventions universelles, sélectives et indiquées — remplace les anciens concepts de prévention primaire, secondaire et tertiaire. Cette nouvelle classification repose sur un principe directeur: définir

⁽⁴⁾ Pour des informations détaillées sur les principales réponses, consultez cette adresse: <http://www.emcdda.europa.eu/responses>

les programmes sur base d'hypothèses concernant le risque d'exposition de la population ciblée à l'usage de drogues, plutôt que les définir en fonction des objectifs généraux ou du contenu de l'action préventive, comme c'était le cas auparavant.

Réduction des risques liés à l'usage de drogue

Les mesures servant à minimiser les risques liés à l'usage de drogue, à réduire le nombre des décès et à atténuer les nuisances publiques, font partie intégrante de nombreuses stratégies nationales en matière de drogue et viennent au rang des priorités dans une majorité de pays.

Dans ce domaine, la collecte de données vise à améliorer la base des informations utilisées pour mettre en œuvre les mesures de réduction des risques: contrôle des stratégies et des réponses nationales, analyse des informations disponibles et documentation des projets basés sur des preuves scientifiques, autant d'actions qui favorisent le transfert des compétences à travers l'Europe.

Traitement

Garantir la disponibilité et l'accessibilité de traitements ciblés et diversifiés, et améliorer la qualité du traitement, voilà qui est essentiel pour réduire la demande de drogue.

L'OEDT collecte l'information sur les traitements grâce à différents instruments de recueil de données, en vue de:

- contribuer aux politiques et aux interventions mises en œuvre par les États membres pour fournir un traitement de la toxicomanie qui s'appuie sur des bases empiriques et scientifiques. Plus précisément, un instrument spécifique sert à collecter des données relatives aux politiques et au cadre organisationnel du traitement de la toxicomanie, ainsi qu'à la disponibilité, à l'accessibilité et à la diversification du traitement;
- collecter des données permettant de documenter les mesures d'assurance qualité prises par un pays afin d'atteindre et de maintenir une qualité élevée des services de traitement;
- collecter des données quantitatives sur le nombre de personnes concernées par un traitement de la toxicomanie dans les États membres et, plus spécifiquement, sur le nombre des patients recevant un traitement de substitution/maintien.

Réinsertion sociale

L'OEDT a développé un outil d'observation applicable aux politiques et aux interventions établies par les États membres pour éviter d'aggraver l'exclusion des toxicomanes et pour améliorer leur insertion sociale. Cet outil permet de collecter des données qui renseignent sur la disponibilité, l'accessibilité et la diversification des interventions améliorant l'intégration sociale et, en particulier, la possibilité pour les personnes suivant un traitement de trouver un emploi.

Interventions dans le système de justice pénale

Dans ce domaine, les travaux portent sur trois points:

- la situation des toxicomanes incarcérés et le soutien qui leur est apporté;
- les mesures répressives alternatives à la prison pour les délinquants en matière de drogue;
- les mesures répressives spécifiques, en particulier les alternatives juridiques destinées à éviter aux jeunes délinquants une entrée précoce dans le système judiciaire.

Stratégies nationales, mécanismes de coordination et législation

L'une des activités essentielles de l'OEDT consiste à surveiller les stratégies nationales et communautaires en matière de drogue, ainsi que leur incidence dans ce domaine. Cette activité vise trois grands objectifs:

- étudier et décrire les politiques, leur cadre et leur contexte;
- contribuer à l'analyse des politiques;
- contribuer à l'évaluation des politiques.

Les sujets spécifiques traités comprennent:

- la stratégie (2005–12) et le plan d'action contre la drogue (2009–12) de l'UE;
- la législation de l'UE en matière de drogue;
- les stratégies et les plans d'action existant en matière de drogue à l'échelon national;
- la législation nationale en matière de drogue;
- les mécanismes de coordination dans le domaine des drogues;
- les dépenses publiques liées à la drogue.

L'Observatoire interaméricain des drogues (OID)

L'Observatoire interaméricain des drogues (OID) est la branche de recherche statistique, informationnelle et scientifique de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD).

L'Observatoire aide les pays à améliorer les opérations de collecte et d'analyse des données liées à la drogue: d'une part, il promeut la création d'observatoires nationaux et l'utilisation de méthodes et de données normalisées et, d'autre part, il propose aux professionnels travaillant sur des questions liées à la drogue une formation scientifique et technique, et il favorise l'échange de leurs expériences.

Épidémiologie de la consommation de drogue en Amérique latine et aux Caraïbes

À l'OID, le principal système de recherche sur l'usage de la drogue est le système interaméricain de données sur la consommation des drogues (?) (SIDUC), système

(?) <http://www.cicad.oas.org/oid/Estadisticas/default.htm>

épidémiologique qui effectue des enquêtes dans ce domaine et applique des méthodologies standardisées afin de produire des données comparables d'un pays à l'autre. L'objectif est d'obtenir des données fiables, actualisées et comparables entre pays. Pour observer le problème de la drogue dans la région, l'OID recourt à un vaste éventail d'indicateurs:

- prévalence de la consommation (au cours de la vie, l'année précédente et le mois précédent) de drogues illicites, mais aussi d'alcool et de tabac;
- incidence de l'usage de drogues (l'année et le mois qui précèdent);
- âge du début de l'usage de drogues;
- usage problématique de drogues — c'est-à-dire consommation excessive et/ou dépendance;
- perception du risque associé à l'utilisation de drogues.

Pour réaliser cet objectif, l'OID a mis au point une série de questionnaires et de méthodologies standardisées afin de mener des enquêtes auprès des populations suivantes: élèves de l'enseignement secondaire, étudiants de l'enseignement supérieur et population en général (ménages).

En outre, des protocoles de recherche additionnels ont été ou sont actuellement élaborés pour étudier les conséquences de la consommation de drogue, : services des urgences, centres de traitement et mortalité liée à l'usage de drogue.

Enfin, trois protocoles normalisés permettent d'étudier le rapport entre usage de la drogue et criminalité chez les détenus adultes, les délinquants juvéniles et les personnes en état d'arrestation.

Hormis la recherche quantitative, l'OID a mené des études qualitatives auprès, entre autres, d'enfants des rues et de travailleurs du sexe. L'OID travaille également en étroite coopération avec plusieurs gouvernements nationaux des Caraïbes pour mettre en place des réseaux d'information solides dans ces pays. Ces réseaux, tels ceux de la Barbade et de Trinidad-et-Tobago, collectent des informations provenant de nombreux secteurs sociaux qui participent et contribuent à la lutte contre la drogue.

Le programme de recherche et développement de l'OID

La recherche épidémiologique, fondement des travaux menés par l'OID en Amérique latine et aux Caraïbes, est la condition *sine qua non* de tout système d'information sur les drogues. Pour équiper toute la région de réseaux d'information sur les drogues, l'OID entend d'abord mettre en place dans chaque pays un solide réseau basé sur l'épidémiologie, le but étant d'obtenir des données sur les tendances en matière de consommation de drogue pour toute la région.

Pour favoriser la recherche et le développement, l'OID a mis sur pied le groupe de travail latino-américain sur l'épidémiologie ⁽⁸⁾ (*Red Latinoamericana de Investigadores en Drogas*, REDLA). Outre sa coopération avec l'OID pour analyser et publier des rapports de recherche

(8) <http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/REDLA.asp>

sur le problème de la drogue dans la région, le réseau REDLA sert aussi de réseau de surveillance épidémiologique.

Informations statistiques

Pour obtenir des informations concernant la mise en application de la législation sur les drogues, l'OID utilise le système statistique interaméricain uniforme sur le contrôle de l'offre de drogues (*Inter-American Uniform Drug Supply Statistical System*, CICDAT). Outre la collecte de données visant à contrôler l'offre, et grâce à un logiciel sophistiqué basé sur l'internet, ce système permet de compiler des statistiques concernant une foule d'éléments: saisies de drogue, substances chimiques, armes, équipements, véhicules, argent et immobilier, ainsi que zones de culture et de production, laboratoires de drogues illicites découverts, mais aussi personnes arrêtées, poursuivies et condamnées pour trafic et/ou détention de drogue et pour délits de blanchiment d'argent.

L'OID a également conçu un outil sur les profils statistiques nationaux relatifs à la drogue (*Drug Statistics Profiles by Country*)⁽⁹⁾. Ce nouvel outil exploite de multiples sources pour fournir des données sur des facteurs sociaux et démographiques, ainsi que sur l'offre, la demande et le contrôle de la drogue dans les 34 États membres.

Recherche sur l'incidence économique du problème de la drogue

Le programme OID évalue les coûts humains, sociaux et économique liés à la drogue aux Amériques [*Cost Program*]⁽¹⁰⁾. La méthodologie est fondée sur les directives internationales pour l'estimation des coûts liés à la consommation abusive de drogues (*International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse*)⁽¹¹⁾, publiées par le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies (*Canadian Centre on Substance Abuse*) et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Ces directives prévoient 17 indicateurs dans quatre domaines: soins de santé, criminalité, productivité de la main-d'œuvre et coûts divers. À ce jour, des études de coût ont déjà été effectuées en Argentine, à la Barbade, au Chili, au Costa Rica, au Salvador, au Mexique et en Uruguay. De son côté, la Colombie a aussi utilisé ce programme pour mener une étude sur la criminalité associée à la consommation de drogue. Ces études sont les premières du genre dans la région à quantifier en termes économiques l'incidence du problème de la drogue dans chacun de ces pays.

Renforcement des observatoires sur la drogue en Amérique latine et aux Caraïbes

L'OID promeut le développement et la mise en place d'observatoires dans la région. Pour compléter cet effort, l'OID participe à une entreprise collaborative avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies afin de concevoir un outil méthodologique destiné à développer et à renforcer les observatoires nationaux des drogues dans toute la région.

(9) <http://www.cicad.oas.org/oid/eng/statisticscountryprofile.asp>

(10) <http://www.cicad.oas.org/oid/new/research/Costs/default.asp>

(11) Single et al. (2001), *The International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse* [Directives internationales pour l'estimation des coûts de la toxicomanie], The Canadian Centre on Substance Abuse (CCSA).

Création d'un cadre de référence national

Même s'il existe déjà une collecte des données locales, la volonté de créer un OND tient généralement à la nécessité de fournir à des organisations subrégionales ou internationales des données sur la situation nationale en matière de drogue.

Par conséquent, la première tâche consiste à transposer à l'échelon national le cadre de référence international adopté pour l'observation de la drogue. Il s'agit de le synthétiser et d'organiser les différents outils méthodologiques et logistiques requis en un ensemble cohérent: établir une vue d'ensemble des informations nécessaires, avec une brève description des thèmes à couvrir — y compris la liste d'indicateurs, assortis de leurs protocoles respectifs. Le résultat doit être documenté de manière claire et concise pour assurer une bonne lisibilité par les responsables politiques.

Le mandat national de l'OND peut influencer sur la définition du cadre de référence; par exemple, selon les attributions prévues: drogues illicites uniquement, ou drogues illicites, alcool et tabac (voir aussi le chapitre 7, «Autres questions importantes»). Dans bon nombre de cas, un résumé dans la langue nationale peut être rédigé pour engager toutes les parties concernées.

À cette étape, il est souhaitable de disposer d'un document de synthèse présentant un aperçu de ce qui doit pouvoir être réalisé en quelques années.

Comment procéder?

Directives, ensembles de données, spécifications et protocoles au niveau international

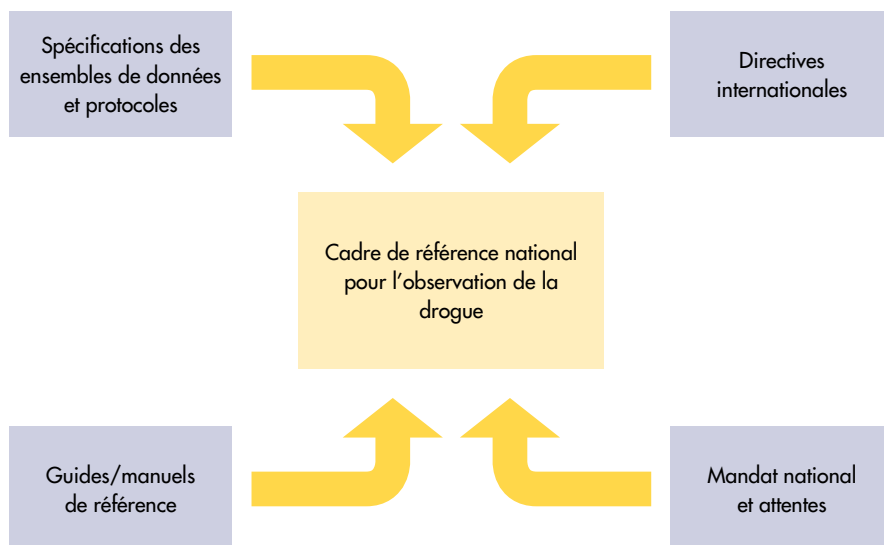
Tous ces éléments varient en fonction du secteur géographique: pour l'Union européenne ainsi que pour les pays candidats et candidats potentiels à l'UE, l'ensemble standard de rapports et de statistiques nationaux est obligatoire; les pays membres de la CICAD-OEA utilisent un cadre de référence différent basé sur le mandat assigné par des résolutions de l'Assemblée générale de l'OEA⁽¹²⁾; les autres pays rendent compte aux Nations Unies.

Guides et manuels de référence

Il existe aussi des protocoles et des méthodologies spécifiques; vous en trouverez quelques exemples dans la boîte à outils en ligne disponible à cette adresse:
<http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

⁽¹²⁾ En particulier la résolution 2537 sur la CICAD et la résolution 2556 approuvant la stratégie sur les drogues (point 12). Pour de plus amples informations, veuillez consulter cette adresse: <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05071S01.doc>

Figure 1: Création d'un cadre de référence national



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour adopter un cadre de référence national en vue de la notification:

- Adaptez le cadre de référence international à un cadre national — en tenant compte du mandat de l'OND — et traduisez-le dans la (ou les) langues nationales
- Rédigez un document explicatif présentant l'OND, son mandat, ses objectifs et les produits/résultats attendus (trois pages maximum)
- Rédigez un résumé du cadre de référence national avec une brève description des informations requises, et soulignez les avantages qu'il apportera au niveau national.

Identifier les sources de données et les partenaires potentiels: l'état des lieux de l'information

Pourquoi dresser un état des lieux?

Avant la création d'un OND, il existe déjà, sous une forme quelconque, des informations concernant la drogue au niveau national. Malheureusement, ces informations ne sont pas toujours collectées de manière coordonnée et systématique, d'autant moins si certains des acteurs impliqués ne travaillent pas ensemble.

L'état des lieux de l'information présente, par conséquent, une double utilité:

Sources d'information/bases de données

Pour commencer, l'OND doit identifier quelles sont les informations déjà disponibles en relevant et en classant les sources d'information existantes, tant dans le domaine de l'offre que dans celui de la demande de drogues. Cet «état des lieux de l'information» n'a rien d'un exercice unique et définitif; il est un document à constamment actualiser en fonction des nouveaux besoins d'information ou des nouvelles sources de données.

Sources d'expertise disponibles

Les données liées au phénomène complexe de la drogue n'offrent que peu d'intérêt si elles ne sont pas mises en contexte et analysées. Identifier des experts et des professionnels nationaux pouvant contribuer à une meilleure compréhension ou à une meilleure communication de la situation nationale, voilà qui est capital.

Aussi l'exercice de l'état des lieux de l'information permet-il d'effectuer les opérations suivantes:

- dresser un inventaire des données et des informations disponibles;
- établir un premier contact avec des membres potentiels du réseau;
- promouvoir le projet de création d'un nouvel observatoire national des drogues.

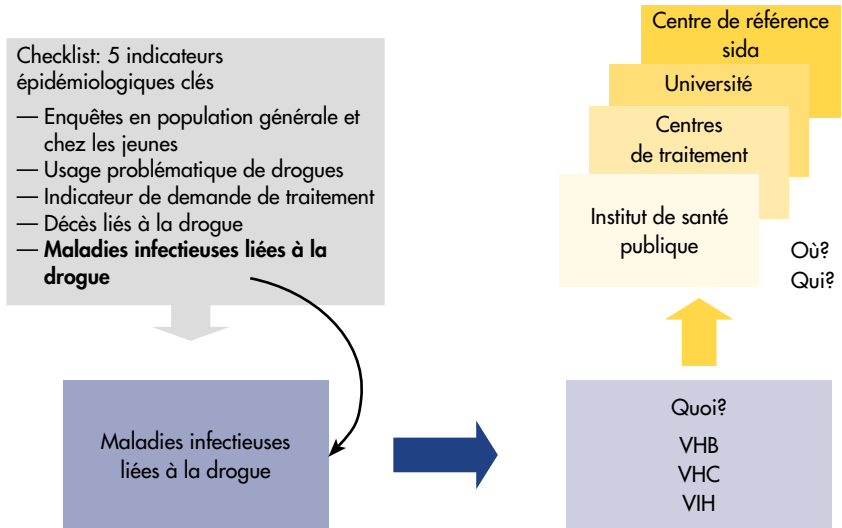
Comment élaborer l'état des lieux?

Au départ, il peut être difficile de déterminer quelles personnes contacter et où les trouver. Une checklist est donc nécessaire pour identifier les domaines, les secteurs et les institutions à contacter.

Dès qu'un groupe d'institutions est identifié, une recherche précise des personnes et des coordonnées peut démarrer. Toutes ces informations sont aujourd'hui faciles à trouver via l'internet ou des annuaires officiels. Ces contacts potentiels sont alors ajoutés à la checklist, ce qui permet de repérer les informations manquantes.

Lors de l'exploitation des contacts, il sera sans doute nécessaire de modifier certaines des informations (nom ou département erroné, nouvelles informations, etc.); quoiqu'il en soit, il est indispensable de garder une trace de ces changements, car ils constituent une part importante de la mémoire de l'état des lieux de l'information.

Figure 2: Exemple de checklist — maladies infectieuses liées à la drogue



À cette étape, avant de contacter les gens, il est utile de rédiger un document (d'une page) qui présentera:

- la portée du projet (= mise en place d'un observatoire national des drogues);
- l'autorité qui a décidé ou qui soutient cette initiative (= importance de l'activité);
- l'institution et la personne responsables du projet (= légitimité du promoteur de l'observatoire national des drogues);
- l'objectif de la réunion qui sera organisée (= identifier des données et des sources d'expertise);
- le résultat attendu de cet inventaire (= un état des lieux de l'information et un groupe de travail national).

Une fois les personnes de contact identifiées, ce document de synthèse doit leur être envoyé afin de préparer la première réunion.

Ce type de document de synthèse devrait aider les personnes et les institutions impliquées à: (1) comprendre et mémoriser l'objectif de la réunion; (2) préparer les informations pouvant servir cet objectif, et (3) expliquer aux autres experts qu'elles peuvent inviter quels sont l'objectif et le contexte de l'exercice.

Aussi est-ce utile de préparer deux ou trois phrases pouvant servir de brève présentation lors d'un premier contact par téléphone ou en face à face (voir la référence à l'«elevator pitch» au chapitre 6).

En effet, au début du processus de l'état des lieux de l'information, l'objectif est d'entrer en contact avec les personnes identifiées avant d'envoyer un document explicatif. Cette

démarche est nécessaire pour s'assurer que les personnes sont bien celles qui conviennent, mais aussi pour porter le projet à leur attention et, par là même, pour peut-être les rendre plus réceptives au document et à la proposition qu'elles vont recevoir à une date ultérieure.

Certes, enquêtes, études de faisabilité, courriers ou e-mails sont autant de bons moyens d'effectuer une rapide évaluation; mais rien ne vaut le contact personnel pour offrir à un projet toutes les chances de réussite. En effet, les gens peuvent faciliter ou ralentir le processus: ils le trouvent intéressant ou, au contraire, ils se sentent menacés à la perspective de partager leurs données et, peut-être, leur responsabilité. C'est pourquoi à cette étape du processus, le contact personnel est vital car il peut instaurer la confiance entre des partenaires potentiels.

De même, le personnel clé de l'OND doit rencontrer régulièrement les personnes de contact, afin d'identifier et de rencontrer des ressources d'expertise potentielles et (avec un peu de chance) de futurs partenaires.

Que doit contenir l'état des lieux de l'information?

Une fois complétée, la l'état des lieux de l'information doit récapituler la situation en termes de disponibilité des informations liées à la drogue, et mentionner toutes sortes d'indications techniques sur les données (propriété, traitement, logiciel, stockage, couverture, etc.), ainsi que leurs points forts et points faibles.

Par «information» ou «donnée liée à la drogue», nous entendons toute information quantitative ou qualitative collectée systématiquement, périodiquement ou ponctuellement, qui se rapporte à un ou plusieurs aspects du phénomène de la drogue.

Pour chaque source d'information, la carte d'information fera mention des éléments suivants (dans cet ordre)⁽¹³⁾:

- nom et/ou description des données
- type de données
- fournisseur: institution et adresse
- personne de contact (coordonnées détaillées)
- objectif de la base de données et/ou du système de collecte de données
- unité statistique (par exemple, personne, test, délit) ou sujet spécifique traité et sa définition
- caractéristiques de la population suivie
- couverture géographique
- couverture institutionnelle
- périodicité
- source(s) de financement de la collecte de données.

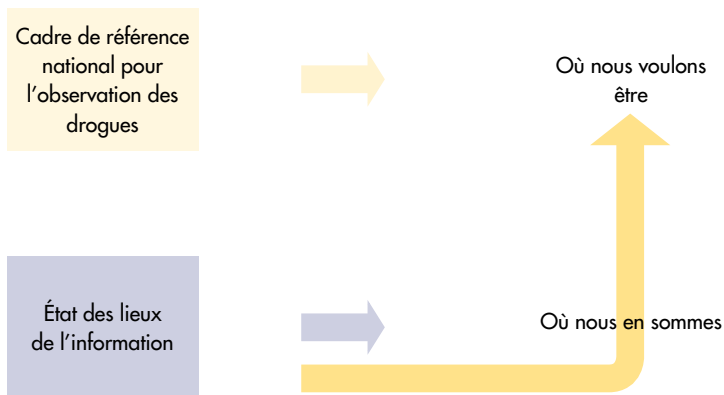
⁽¹³⁾ Voir le modèle et les lignes directrices applicables à la carte d'information dans la boîte à outils proposée en ligne à cette adresse: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

Une fois rédigée, la première version de la carte d'information sera transmise à l'ensemble des parties concernées et des collaborateurs, accompagnée d'un tableau récapitulatif montrant les données disponibles et les connaissances manquantes, et ce afin de solliciter un retour d'information et une vérification, d'obtenir un accord/consensus sur le document et, enfin, de faciliter l'identification de potentielles sources complémentaires d'information et/ou d'expertise. Une version finale sera envoyée à tous les partenaires une fois les erreurs corrigées et les lacunes comblées.

En principe, à ce stade, les informations collectées auprès des partenaires doivent être exactes. Tous les partenaires ne seront pas également intéressés, certains hésitant même à coopérer. Ce point peut être abordé lors de la mise en place du réseau.

À la fin de cette étape, l'OND et les parties concernées auront tous un premier aperçu de la situation sur la l'état des lieux de l'information disponible («où nous en sommes») par rapport au cadre de référence national pour l'observation de la drogue («où nous voulons être»).

Figure 3: Liens entre l'état des lieux de l'information et le cadre national de référence





CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour lancer l'exercice de l'état des lieux de l'information:

- (1) Identifiez des acteurs clés (2) faites-leur part de vos objectifs (3) organisez une réunion pour collecter des informations
- Envoyez un document explicatif pour permettre à vos contacts d'organiser des réunions avec des sources potentielles d'information et/ou des experts
- Organisez des réunions regroupant plusieurs experts/représentants d'institutions: cela permettra, à vous, de recueillir davantage d'informations et, aux gens, de faire connaissance
- S'il n'est pas possible d'organiser une réunion en face à face (taille du pays, contraintes budgétaires...), utilisez une vidéoconférence ou autre événement (conférence) suivi par les experts/responsables d'institutions que vous souhaitez rencontrer
- Communiquez à vos contacts, pour commentaire et vérification, les principaux points abordés durant la réunion
- Envoyez-leur la version finale de l'état des lieux de l'information
- Tenez-les informés du suivi et des résultats.

Établir un système national d'information sur les drogues

Pourquoi un système national d'information sur les drogues?

Par «système», nous entendons l'organisation structurée de sources hétérogènes d'information qui est nécessaire à la production d'une vue d'ensemble de la situation en matière de drogues.

Le système décrit les sources et les flots d'information sur base des spécifications définies par le cadre de référence national. Les éléments de ce système ne sont pas nécessairement régis par des relations hiérarchiques ni financés par une seule source.

À cette étape, deux observations sont à prendre en compte:

- comme il n'existait pas de structure complète avant l'OND, mais que des informations sont généralement disponibles dans un pays, le système doit être développé avec la participation des sources d'information et autres fournisseurs potentiels de données identifiés dans l'état des lieux de l'information - c'est pourquoi il est nécessaire de créer et de développer un réseau national d'information,
- le processus de développement du système doit être documenté et contrôlé: c'est le rôle du plan d'action national pour le système national d'information sur les drogues (NAPDIS — voir page 47).

Étape 1: Élaboration d'une proposition de système national d'information sur les drogues

L'état des lieux de l'information est une condition préalable nécessaire à la préparation du système national d'information. L'étape suivante consiste à imaginer et à proposer une structure pour le recueil de données et les mécanismes de compte-rendu, qui expose en détail la contribution attendue de chaque partie prenante, ainsi que les informations manquantes.

À ce stade, la consultation et l'information des parties concernées potentiels est vitale pour s'assurer adhésion et soutien.

La proposition doit comprendre une description claire des processus de travail et des canaux de communication.

Pour être vraiment complet, un système national d'information sur les drogues doit comporter ces deux principaux éléments: un réseau national de collecte de données et un observatoire national des drogues:

- Réseau national de collecte de données: la collecte de données intervient généralement à différents niveaux (national, local, départemental, municipal, etc.) et couvre divers secteurs (offre ou demande), le travail étant effectué par diverses institutions (par exemple, ministères, universités, centres de recherche et ONG);
- Observatoire national des drogues: en général, l'OND ne subvient pas au coût de la collecte de données, sauf dans quelques cas où il n'existe pas encore de données et où l'observatoire dispose alors d'un mandat et d'un budget spécifiques.

Par conséquent, les coûts de création et de gestion d'un système d'information sur les drogues n'ont pas à être couverts à partir de zéro. Il s'agit davantage d'articuler et d'associer diverses sources d'information et de financement, d'identifier les lacunes et de rechercher des solutions complémentaires potentielles.

Étape 2: Validation officielle du système national d'information sur les drogues

Une fois prête, la proposition de système national d'information sur les drogues doit être approuvée par les autorités nationales. Dans certains cas, l'OND aura peut-être à conclure des protocoles de coopération avec différentes institutions. Cette démarche peut aussi s'imposer s'il est prévu que des experts de diverses institutions participent aux travaux de l'OND (par exemple, pour rédiger le rapport national).

Étape 3: Plan d'action national pour le système d'information sur les drogues (NAPDIS)

Cette étape du processus consiste à préparer un plan d'action national pour le système d'information sur les drogues (NAPDIS), plan qui associe les informations de manière à identifier les objectifs à atteindre et les actions à entreprendre. Le NAPDIS doit fournir les directives à suivre pour les travaux à réaliser dans les années à venir.

Selon le type des données manquantes et les outils requis pour les collecter (collecte de données de routine ou études/enquêtes spéciales), différentes parties concernées peuvent avoir à intervenir et les budgets peuvent varier en conséquence.

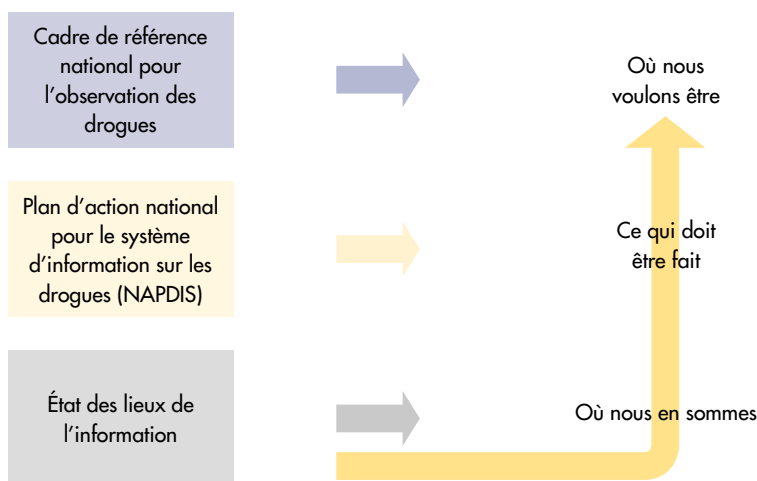
Les objectifs définissent «quelque chose» à atteindre dans des conditions idéales; or, lors de l'élaboration du NAPDIS, tous les moyens et ressources ne sont pas nécessairement à disposition, pas plus que ne sont encore garanties des ressources budgétaires supplémentaires à moyen terme. Par conséquent, l'important est d'identifier et d'évaluer les actions concrètes à lancer une fois les ressources supplémentaires disponibles. Ainsi l'OND et ses partenaires seront-ils en mesure de rechercher des ressources ultérieurement.

Le NAPDIS doit aussi comporter trois tâches complémentaires qui relèvent de la responsabilité de l'observatoire national des drogues, dans la limite de son mandat et de son financement:

- Collecte de données: il incombe à l'OND d'identifier les lacunes et les besoins supplémentaires de collecte de données, ainsi que de transmettre ces informations aux autorités nationales. En fonction des moyens à sa disposition, l'observatoire pourra promouvoir, voire mener, de nouvelles études/enquêtes afin de recueillir les connaissances manquantes. L'essentiel est d'assurer que toute nouvelle enquête ou collecte de données respecte les obligations et les protocoles figurant dans le cadre de référence nationale pour le contrôle des drogues.
- Assurance de la qualité: l'OND est tenu de documenter et de gérer chaque ensemble de données inclus dans l'état des lieux de l'information, ainsi que de proposer des mesures et des actions à entreprendre avec ses partenaires pour en améliorer la qualité et la pertinence. Ainsi, dans l'UE, cette tâche peut être effectuée dans le cadre des groupes de travail nationaux souvent mis en place pour le déploiement et le développement de chacun des cinq principaux indicateurs épidémiologiques de l'OEDT.
- Développement des capacités: l'OND doit analyser, avec ses partenaires, les besoins de formation supplémentaire sur des questions spécifiques (par exemple, analyse statistique, méthodes d'échantillonnage, mise en œuvre de protocoles standard et mesures de contrôle de la qualité), ainsi qu'explorer des solutions possibles pour répondre à ces besoins. À cette occasion, l'OND peut aussi jouer un rôle crucial pour identifier des possibilités de financement supplémentaires auprès d'organisations internationales.

Avec le NAPDIS, l'observatoire national des drogues et ses partenaires peuvent identifier ce qui doit être réalisé à long terme pour mettre en œuvre le cadre de référence pour le contrôle des drogues, et ce en utilisant l'état des lieux de l'information comme point de départ. Toutefois, il ne faut pas oublier que savoir «ce qui doit être fait» ne signifie pas que tout soit réalisable ou puisse être réalisé en même temps: il s'agit simplement d'objectifs à long terme.

Figure 4: Liens entre l'état des lieux de l'information, le NAPDIS et le cadre national de référence pour l'observation des drogues



Une fois le NAPDIS approuvé par les principales parties concernées, l'OND peut préparer un programme de travail annuel. Dans certains pays, les deux exercices (NAPDIS + plan de travail annuel) sont fusionnés dans un seul document.

Un NAPDIS donne les orientations et montre ce qui doit être réalisé pour développer le système national d'information sur les drogues: il ne décide pas à l'avance de ce qui sera fait ou non — ce qui, d'ailleurs, dans bon nombre de cas, ne relève pas de la responsabilité de l'OND ⁽¹⁴⁾.



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour établir un système national d'information sur les drogues:

- (1) Préparez une proposition de système national d'information sur les drogues, (2) soumettez cette proposition à l'approbation d'autorités nationales, (3) préparez un plan d'action national (NAPDIS)
- Réfléchissez aux résultats concrets et à leur intérêt
- Construisez un système transparent
- Le partenariat est une affaire de mise en réseau, non un processus hiérarchique ou centralisé — bien qu'argent et mandat ne soient pas superflus!
- Il peut offrir d'autres possibilités de financement: alors ayez une idée claire des besoins et des coûts
- Soyez prêts à apporter des réponses brèves, simples et précises aux questions concernant votre activité/projet.

⁽¹⁴⁾ En définitive, l'observatoire national des drogues ne peut endosser la responsabilité de décisions ne relevant pas de ses compétences, mais il peut contribuer à influencer sur certaines décisions.

Créer un réseau national

Pourquoi établir un réseau national?

Le plus difficile pour les fournisseurs de données, tant dans le domaine de l'offre que dans celui de la demande de drogues, est d'apprendre à coopérer et à partager des informations au sein d'un réseau avec des professionnels opérant dans différents secteurs, et dont les objectifs, les cultures et les traditions varient.

Établir un réseau et des partenariats sert quatre objectifs:

- Associer des sources d'informations et de données;
- Regrouper des compétences et une capacité d'analyse et de rédaction de rapports;
- Partager des ressources limitées;
- Établir une base pour améliorer la disponibilité et la qualité des données, mais aussi pour développer la capacité d'analyse des données.

Les principes clés qui sous-tendent ce travail sont les suivants:

Égalité des partenaires

Tous les partenaires jouissent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations; aucun n'a de prééminence sur les autres.

Réseau = initiative + gestion participative

La relation entre les partenaires, sans être hiérarchique, s'organise autour d'un projet coordonné à l'initiative de l'OND. C'est à l'OND qu'il appartient de maintenir le projet sur la bonne voie, en menant le processus collaboratif vers un objectif commun.

Respect des compétences, des droits d'auteurs et de la propriété

Les contributions des partenaires, notamment s'agissant des produits de l'observatoire national des drogues, doivent être reconnues; les compétences disponibles dans le réseau doivent être utilisées. Il est important que le personnel de l'OND connaisse ses propres limites et ait recours à l'expertise complémentaire disponible. Tous les auteurs et contributeurs doivent être mentionnés dans tous les rapports publiés.

Recherche de l'intérêt mutuel dans la coopération

Le mandat et le rôle de l'OND ne suffisent pas à assurer la seule participation d'experts adéquats, ni à garantir la qualité des données qu'il reçoit. Motivation et participation ne s'obtiennent pas sur commande, mais seulement au prix d'une réelle communication et d'un intérêt mutuel manifeste. Certains fournisseurs de données existants ou potentiels sont des cliniciens et des professionnels du domaine, dont l'intérêt principal n'a rien à voir avec un

travail administratif (tel que remplir et collecter des questionnaires): ils ont besoin de savoir en quoi ce travail est utile et de discerner l'avantage, direct ou indirect, qui récompensera leurs efforts.

La communication est vitale

Un réseau vit grâce à l'échange d'informations entre ses membres. Pour les réseaux établis sur initiative ou requête de l'OND et/ou des autorités nationales, le rôle de coordination de l'observatoire doit être bidirectionnel. Un réseau ne peut pas fonctionner ni survivre si sa seule raison d'être consiste à envoyer des informations vers un point central une ou deux fois par an: c'est à l'OND qu'il appartient d'animer le réseau, d'informer les partenaires sur les tout derniers développements et d'évaluer comment rendre cet outil encore plus utile (ce point est développé plus loin au chapitre 6, à la section «Diagnostic stratégique»).

Exemple de réseau national d'information sur les drogues

Dans un pays X, un réseau national d'information sur les drogues pourrait associer, par exemple, les institutions et les ressources suivantes:

- le ministère de la santé (données sur les toxicomanes en traitement, données sur les maladies infectieuses liées à la drogue)
- le ministère de l'intérieur (données sur les saisies, le prix, la qualité, la criminalité liée à la drogue)
- le comité interministériel sur la drogue (*Inter-Ministerial Drug Committee*, IMDC) (financement du personnel de l'OND chargé de coordonner la production du rapport national et de veiller au respect des obligations nationales en la matière)
- deux universités, avec deux étudiants en doctorat chargés de mener une recherche — l'une sur la séroprévalence dans les populations cachées, l'autre sur les toxicomanes incarcérés — au moyen de fonds supplémentaires accordés par l'OMS ou autre organisation internationale
- la Banque mondiale ou autre donateur international (enquête sur la population générale et système électronique de collecte de données sur les toxicomanes en traitement)
- d'autres organisations nationales (pour quelques enquêtes ad hoc et/ou études qualitatives auprès de toxicomanes)
- des laboratoires (pour l'identification de nouvelles drogues et de leurs conséquences)
- l'observatoire national des drogues (dans son rôle de coordinateur de l'ensemble du réseau).

Comment travailler en réseau?

Dans la mesure du possible, et en vous appuyant sur les experts et institutions identifiés lors de l'exercice de la carte d'information, créez un groupe de travail national pour chaque indicateurs et pour chaque ensemble de données clés, ainsi que pour la production de rapports nationaux.

Encouragez et aidez ces groupes à définir des objectifs réalisables au moyen des ressources existantes afin d'assurer un (meilleur) suivi de la situation en matière de drogue dans le pays.

Fournissez régulièrement à tous les groupes de travail nationaux des informations sur les activités et les réalisations des autres groupes.

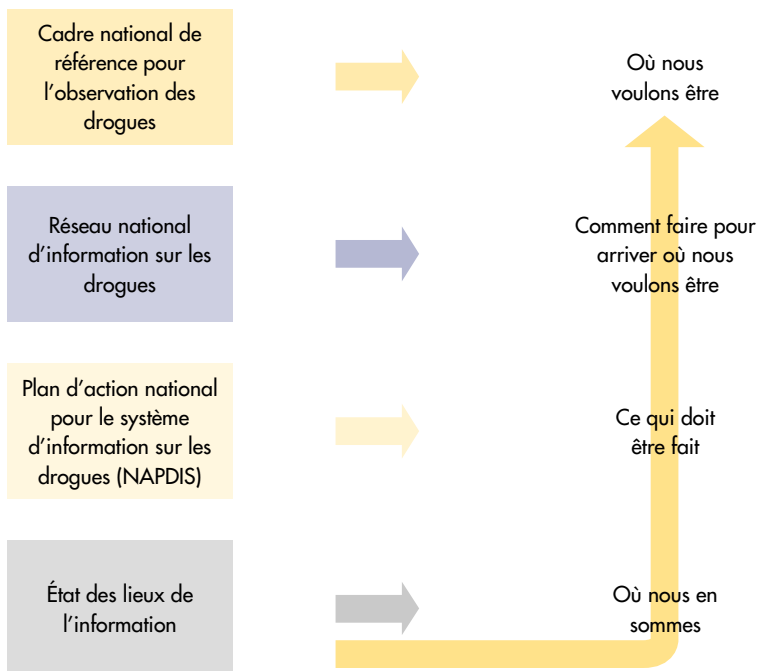
Organisez (une fois par an ou tous les deux ans) une réunion nationale où vous présenterez et examinerez le rapport national et les données nationales qui ont été rapportées.

Identifiez avec ces groupes les besoins d'amélioration et les perspectives de nouvelles (ou de meilleures) collectes de données et de tout autre étude ad hoc, et facilitez l'accès aux informations relatives à de possibles sources de financement.

Conventions ou accords, bien que souvent très utiles pour officialiser la coopération, ne peuvent remplacer la motivation des partenaires.

Enfin, l'un des rôles stratégiques du réseau (voir la figure 5): répondre à la question «comment faire pour arriver là où nous voulons être?». En somme, le réseau aide à définir le NAPDIS puis à en faire une réalité.

Figure 5: Le rôle vital du réseau national d'information sur les drogues dans le NAPDIS





CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour établir un réseau national d'information sur les drogues:

- Présentez les missions de l'OND et du réseau national d'information sur les drogues: l'objectif final est de satisfaire aux obligations nationales en matière de présentation de rapports aux instances internationales
- Créez des groupes de travail pour les secteurs d'information clés ⁽¹⁾
- Respectez vos partenaires et mettez leur travail en valeur
- Assurez-vous de pouvoir tenir vos promesses
- Pensez aux avantages de vos partenaires ou à leurs secteurs d'intérêt
- Veillez à ce que tous les contributeurs soient remerciés pour leur travail
- Il faut beaucoup de temps pour établir la confiance... mais très peu pour la perdre à jamais!
- Consultez les partenaires, sollicitez leur avis et demandez-leur de vérifier les publications de l'OND
- Faites-les participer à des activités de suivi
- Tenez le réseau informé et assurez-vous que, inversement, ses membres tiennent l'OND informé
- Essayez de leur être utile (par exemple, fournissez des informations sur des sources potentielles de financement, sur les possibilités de subventions/bourses par des organisations internationales, sur des conférences internationales intéressantes)
- Essayez d'organiser une réunion annuelle ou bisannuelle avec vos partenaires pour partager des informations, discuter des conclusions de vos rapports et réfléchir aux tendances du moment.

⁽¹⁾ Dans l'Union européenne, selon les bonnes pratiques et dans la mesure du possible, il convient d'avoir des groupes de travail pour cinq indicateurs épidémiologiques, pour la production de rapports nationaux et pour l'application de la législation.

Qualité des données ⁽¹⁵⁾

L'assurance de la qualité doit faire partie intégrante du plan d'action national pour un système d'information sur les drogues, à condition d'être réaliste et de tenir compte des ressources disponibles.

Avant tout, il s'agit de comprendre ce que «qualité» signifie exactement en contexte, de spécifier des méthodes permettant de garantir sa présence et d'indiquer des moyens de la

⁽¹⁵⁾ L'assurance de la qualité est la garantie pour une organisation que les produits ou services qu'elle fournit respectent les normes de qualité approuvées. Voir le document du groupe de travail Eurostat *Assessment of quality in statistics, methodological documents handbook, How to make a quality report* [Comment rédiger un rapport de qualité], 2003.

mesurer pour assurer le respect de la conformité. Le contrôle de la qualité consiste à vérifier la qualité des données par rapport à une norme ou à une spécification établie.

Assurer la qualité n'est pas tâche facile pour un OND. Pour y parvenir, l'observatoire pourra organiser ou favoriser des activités de formation à l'intention de son personnel et de ses partenaires, ainsi que définir clairement un processus d'assurance de la qualité. L'OND a un rôle essentiel à jouer pour sensibiliser les partenaires à cette question et pour obtenir un consensus sur des étapes concrètes à réaliser en vue d'améliorer la qualité des données collectées.

La stratégie de mise en réseau de l'OND peut aussi contribuer à inciter les fournisseurs de données à assurer la qualité de celles-ci et, même, à intégrer cette question dans leur processus de collecte de données.

Comment contrôler et améliorer la qualité des données?

Pour améliorer la qualité des informations sur des questions liées à la drogue après identification initiale de problèmes ou de défauts potentiels, il peut être nécessaire d'établir de nouvelles sources d'information ou de développer les compétences.

Pour cette tâche, l'OND peut choisir d'utiliser des supports méthodologiques proposés par des organisations spécialisées, telles que l'OEDT, l'OMS, l'ODC et autres ⁽¹⁶⁾. À la suite de ce processus, fournissez à vos partenaires un rapport final qui résumera les points forts et faibles de la qualité des données, avec recommandations de changements et/ou d'améliorations.

⁽¹⁶⁾ Voir la boîte à outils proposée en ligne à cette adresse: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>



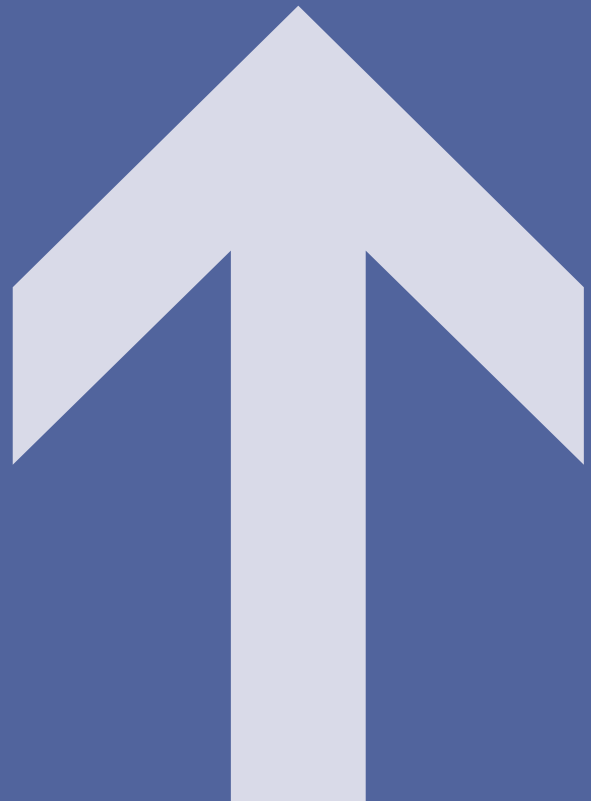
CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS (1)

Pour mettre en place l'assurance de la qualité:

- Participez à des groupes de travail et autres événements concernant les réseaux
- Intéressez-vous et/ou participez à des réunions internationales ou régionales d'experts et à des sous-projets sur ce sujet
- Effectuez une revue formelle de la qualité et de la disponibilité des données au niveau national avec un comité d'experts
- Comparez les résultats par rapport à des directives et à des normes internationales
- Favorisez la coopération en lançant des projets plus modestes, moins ambitieux et plus susceptibles de réussir
- Que peut faire l'OND pour améliorer la qualité des informations?
- Vérifiez et suivez les informations manquant de clarté
- Fournissez des lignes directrices (par exemple, listes de contrôle, outils de support méthodologique d'organisations internationales, etc.)
- Faites connaître clairement vos standards de qualité
- N'acceptez pas d'informations présentant une qualité médiocre
- Fournissez un retour d'informations final sur la qualité et organisez (ou soutenez) une formation à l'intention des partenaires.

N'oubliez pas que tout progrès dans ce domaine dépendra de votre capacité à obtenir un consensus!

(1) Cette rubrique s'inspire d'une présentation livrée par le Dr Colin Taylor, «*Assessing data quality*» [Évaluer la qualité des données], Reitox academy specialised course, Thessalonique, juin 2004 (document non publié).



Chapitre 4

Fonctionnement d'un observatoire national des drogues — analyse et interprétation

Objectif et stratégie

Comment analyser les informations collectées?

L'objectif de ce processus opérationnel est d'interpréter et de présenter des données hétérogènes associant informations quantitatives et informations qualitatives, afin de livrer une vue complète de la situation en matière de drogue.

Ce processus crucial devrait comporter les opérations suivantes:

- travailler avec des données quantitatives;
- analyser des informations qualitatives;
- interpréter et regrouper toutes les sources d'information.

Analyser les données quantitatives

Cette section passe en revue les principaux critères à prendre en compte pour vérifier et analyser les données quantitatives fournies à l'observatoire national des drogues. Au besoin, les explications seront illustrées par des exemples concrets.

Vous trouverez des informations détaillées sur les méthodes statistiques et sur les protocoles spécifiques applicables à la collecte de données dans la boîte à outils en ligne du manuel (!).

Avant d'aborder la question, rappelons que, dans bon nombre de cas, les données utilisées par l'OND pour remplir ses fonctions d'observation et de production de rapports, sont des «données secondaires»; c'est-à-dire des données collectées et analysées par des institutions et/ou des organisations à d'autres fins.

Certes, il arrive que l'OND participe, directement ou indirectement, à certaines opérations de collecte de données en tant que superviseur. Néanmoins, l'utilisation de ces «données de seconde main» signifie que l'observatoire doit pouvoir compter sur un personnel extrêmement compétent dans la gestion et l'analyse des données et des statistiques. Il est également important que le personnel consigne toutes les informations concernant les données utilisées pour établir des rapports.

(!) Voir <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

Sources communes de données quantitatives liées à la drogue

Statistiques officielles et bases de données nationales

De manière générale, les statistiques officielles englobent tous les types de données quantitatives officiellement recueillies au niveau de l'État, depuis les statistiques nationales d'ordre sanitaire et économique jusqu'aux statistiques plus spécifiques (par exemple, concernant la criminalité ou le traitement). Dans la plupart des cas, ces données font l'objet d'une collecte de routine.

Ces données et statistiques fournissent généralement des informations sur tous les cas enregistrés dans le pays — par exemple, urgences mortelles survenues sur une période donnée — et, de ce fait, sont considérées comme des statistiques en population générale (par opposition à des enquêtes menées sur un échantillon de population de référence).

S'il s'agit du observation de la situation en matière de drogue tel qu'appliqué dans l'Union européenne par l'OEDT, cette définition couvre, par exemple, les données quantitatives collectées sur les décès liés à la drogue (par le biais du registre national des décès et de registres spéciaux des décès liés à la drogue), sur les usagers de drogue suivant un traitement et sur les maladies infectieuses liées à la drogue (par le biais du système de surveillance des maladies infectieuses). Par extension, les données collectées systématiquement sur l'application de la loi (par exemple, saisies ou arrestations liées à la drogue ou jugements rendus par les tribunaux) font aussi partie de cette définition (pour des informations plus détaillées, voir le chapitre 3, section «Adopter des outils de référence internationaux»).

Enquêtes

Une autre catégorie importante de données collectées par des observatoires nationaux des drogues provient d'enquêtes périodiques ou ad hoc.

Ces enquêtes peuvent être réalisées par des institutions gouvernementales, des agences et des organisations internationales, des universités, des organismes privés, l'OND ou, tout au moins, avec leur soutien financier.

Il est important de savoir si ces études recourent à des méthodologies et à des protocoles standardisés au niveau international.

La plupart du temps, les enquêtes organisées périodiquement pour mesurer la situation en matière de drogue portent sur la population générale et sur les jeunes en milieu scolaire (voir le chapitre 3, section «Adopter des outils de référence internationaux»).

Les enquêtes ad hoc peuvent porter, par exemple, sur des groupes de population spécifiques considérés à haut risque en termes de consommation de drogue (personnes sans domicile fixe, détenus...) ou sur des maladies infectieuses liées à la drogue. L'enquête sert à décrire la

situation d'une population à un moment donné. Les données collectées pour connaître les «réponses apportées au problème de la drogue» peuvent aussi relever de ce groupe.

Les études de séries chronologiques représentent un cas spécial et une source d'information très intéressante. Elles existent essentiellement dans deux domaines:

- études de cohorte (cohortes d'usagers en traitement, cohortes de naissance, cohortes spéciales);
- études transversales récurrentes (enquêtes en milieu scolaire, par exemple).

Méthodes d'estimation indirecte

Si les données collectées par le biais d'enquêtes ou de statistiques officielles permettent d'effectuer certaines mesures, il est cependant certains secteurs ou aspects de la situation en matière de drogue qui ne se prêtent pas à une évaluation directe.

C'est particulièrement le cas du recensement des usagers problématiques ou des grands consommateurs de drogue: au sein de cette population «cachée», seuls certains individus sont en contact avec les services publics, principalement par le biais du système sanitaire ou judiciaire.

Par conséquent, pour dresser un tableau approximatif de la situation, il est nécessaire de procéder à des estimations, qui s'appuient sur une combinaison de méthodes indirectes se référant à certains sous-groupes facilement identifiés de la population ciblée (voir le chapitre 3, section «Adopter des outils de référence internationaux»).

Importance des métadonnées statistiques

Qu'est-ce qu'une métadonnée?

Les métadonnées fournissent des informations sur des données — et sur les processus permettant de produire et d'utiliser des données. Les métadonnées sont des données nécessaires à la production et à l'utilisation correcte des données qu'elles informent ⁽²⁾.

Les métadonnées nous permettent de comprendre comment les données ont été collectées, ce qu'elles décrivent et à quoi elles se réfèrent, ainsi que la fiabilité et la comparabilité des informations fournies. Les métadonnées peuvent aider à répondre à ce type de questions:

- À quel type d'étude avons-nous affaire? Fait-elle partie d'une collecte de données de routine? Fait-elle partie d'autres groupes d'études soumis à comparaison ou s'agit-il d'une étude spéciale?

⁽²⁾ D'après «*Guidelines for the Modelling of Statistical Data and Metadata*» [Lignes directrices pour la modélisation des données statistiques et des métadonnées], Commission de statistique et Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Nations Unies, Genève 1995.

- Si les données procèdent d'une collecte de routine, quelle est leur origine? Comment la collecte de données est-elle organisée?
- Les données proviennent-elles a) d'organismes publics reconnus? b) d'organisations privées/bénévoles? c) d'universités et de centres de recherche? En cas de réponse (b), existe-t-il dans le pays un système pour autoriser et superviser ces services (par exemple, ONG offrant un traitement aux usagers de drogues sans homologation par les autorités nationales)?
- Les sources utilisent-elles des procédures de collecte de données standardisées et systématiques ou les données sont-elles collectées à d'autres fins (par exemple, suivi de traitement et opérations de police)?
- Les sources sont-elles soumises à un système d'approbation officielle en ce qui concerne l'assurance de la qualité des données? Les procédures et la qualité ont-elles fait l'objet de revues récentes? Existe-t-il des revues formelles de la qualité des données? Ces revues formelles sont-elles disponibles au niveau national? Que font généralement les sources de données pour évaluer leur propre qualité et comment traitent-elles leurs résultats? Les études ou les données ont-elles donné lieu à publication dans un journal scientifique ou à revue par des pairs?

Les métadonnées sont aussi importantes que les données elles-mêmes; l'OND doit les stocker et les actualiser au moyen de ce que l'on nomme parfois un «système de métadonnées statistiques».

Comment évaluer les données quantitatives

Nous donnons ici une brève description de quatre groupes de critères à utiliser pour l'évaluation d'informations quantitatives: définitions, représentativité, validité et fiabilité.

Définitions

Une définition est un énoncé bref et précis de ce que signifie un mot, une question, une mesure ou une expression. Pour comprendre une étude spécifique et pour savoir comment associer les données collectées ou reçues, l'OND doit vérifier si des définitions claires, valides et communes sont adoptées, et comment elles sont mises en application.

Pour mener cette tâche à bien, l'OND peut s'inspirer des questions suivantes:

- Existe-t-il des définitions standard et, le cas échéant, sont-elles uniformément appliquées, d'un point de vue géographique et temporel, dans le pays?
- Existe-t-il un document de référence présentant et expliquant les définitions des cas? A-t-on dispensé une formation ou assuré un suivi pour garantir qu'elles sont partout employées de la même manière?
- Les mesures sont-elles rapportées de manière claire et précise — par exemple, «consommation de cannabis plus de 40 fois au cours de la vie»; pas, simplement, «consommation de cannabis»)?

- L'intervalle temporel de référence utilisé pour décrire la prévalence est-il conforme aux protocoles standardisés? Les groupes d'âge sont-ils définis dans le respect des normes internationales?

Les conclusions doivent être documentées et versées au registre des données de l'OND.

Si l'OND relève des problèmes concernant la compatibilité des définitions et de leur application avec des normes et des protocoles internationaux, il doit rechercher avec les fournisseurs de données les raisons de ces écarts et essayer de trouver des solutions.

Représentativité

Question primordiale que doit se poser l'OND: les données sont-elles représentatives de la population ciblée? Pour ce qui est des statistiques et des archives publiques, il s'agit de savoir si elles couvrent toute la population ciblée. Pour ce qui est des échantillonnages, la méthode employée détermine si l'échantillon est représentatif de la population ciblée ou d'un sous-groupe⁽³⁾.

Nous présentons ici quelques questions clés⁽⁴⁾ pouvant aider l'OND à mieux vérifier la représentativité des données qu'il reçoit. Pour une évaluation plus approfondie, l'OND doit employer un statisticien à temps complet ou faire appel, par exemple, aux services d'un statisticien travaillant dans une université ou dans un organisme de santé publique.

Couverture géographique

La couverture nationale est-elle réelle ou englobe-t-elle toutes les régions, mais seulement dans une certaine mesure?

Existe-t-il des informations sur les zones locales (taille des villes, zones concernées, zones non couvertes) et la couverture géographique se prête-t-elle à un découpage par régions?

L'échantillonnage n'est-il représentatif qu'au niveau national ou satisfait-il aux critères applicables à des zones sub-nationales?

Couverture démographique

Les données couvrent-elles la population en totalité ou seulement en partie (par exemple, certains groupes d'âge, personnes en traitement ou hospitalisées, détenus, personnes salariées, personnes pouvant se permettre un traitement)?

(3) Golbeck, A. L., *Evaluating statistical validity of research reports: a guide for managers, planners and researchers* [Évaluation de la validité statistique des rapports de recherche: guide pour les responsables, les planificateurs et les chercheurs], Département américain de l'agriculture, Pacific Southwest Forest and Range Experiment Station, *General Technical Report PSW-87*, Mai 1986.

(4) Cette rubrique s'inspire d'une présentation livrée par M. Colin Taylor, «*Assessing data quality*» [Évaluer la qualité des données], *Reitox academy specialised course*, Thessalonique, juin 2004 (document non publié).

La source de données présente-t-elle des particularités démographiques connues (groupes minoritaires, par exemple)?

Y a-t-il des préférences de ventilation (certains groupes d'âge ou genre, par exemple)? Y a-t-il sur-échantillonnage d'un sous-groupe de population donné pour améliorer la précision d'analyse de la situation?

Changement de couverture

La couverture est-elle soumise à des changements? Pourquoi?

Est-ce dû au fait que les organisations participantes ont changé/augmenté, que les obligations juridiques ont changé, que des définitions des cas ont été étendues (registres des décès, procédures d'autopsie, modification du système de codification (Classification Internationale des Maladies de l'Organisation Mondiale de la Santé)?

Remarques complémentaires sur l'échantillonnage

La distinction la plus courante entre les méthodes d'échantillonnage est celle établie entre méthodes probabilistes (échantillon aléatoire simple, échantillon aléatoire stratifié ... ou combinaison des deux) et méthodes non probabilistes (échantillon dirigé, échantillon «boule de neige»...).

Pour choisir la méthode d'échantillonnage probabiliste à employer, le critère primordial est la disponibilité ou la non-disponibilité d'un cadre d'échantillon cohérent ou d'une liste de la population ciblée. Correctement appliquées, les méthodes probabilistes permettent de faire des généralisations sur la population recensée dans le cadre d'échantillonnage, en mentionnant l'erreur d'échantillonnage sous forme d'intervalle de confiance.

L'échantillonnage non probabiliste est utilisé par le chercheur pour analyser une expérience, explorer un phénomène ou développer une nouvelle théorie.

Cet échantillonnage, associé à la recherche qualitative, vise la saturation (décrit l'expérience ou le phénomène dans son entièreté) plutôt que la généralisation (assurer que les conclusions à propos de l'échantillon étudié peuvent être étendues à la population d'où est tiré l'échantillon).

Pour que les conclusions de l'étude soient généralisables, il est nécessaire d'assurer la représentativité de l'échantillon. Par conséquent, il est important que l'OND puisse consulter ceux qui effectuent l'enquête et pas seulement les résultats produits, ainsi que des informations sur la méthode d'échantillonnage employée et sur le déroulement de l'enquête.

Validité

Comment évaluer la validité d'une étude?

Lorsqu'une étude mesure ce qu'elle avait l'intention de mesurer, elle est valide.

Les différentes disciplines ne font pas toutes référence aux mêmes types de validité. Toutefois, avec des études quantitatives, l'important est de s'assurer des points suivants:

- la mesure est adaptée à la population étudiée;
- la mesure est reconnue par les experts sur la question;
- l'évaluation des comportements de la population étudiée peut prédire ou confirmer des schémas comportementaux distincts;
- les réponses correspondent comme prévu à d'autres schémas comportementaux apparentés.

Il existe des textes sur les méthodologies standard et les définitions ⁽⁵⁾.

L'OND se posera, en particulier, ces questions: existe-t-il des références bibliographiques concernant la validité des outils employés pour l'étude et, le cas échéant, ces références sont-elles cohérentes avec la manière d'utiliser ces outils dans l'étude? Existe-t-il des publications, rapports, journaux, revues par les pairs, etc. pouvant aider à évaluer la qualité des résultats et de leur interprétation? Lors de l'évaluation de la validité des études ou des enquêtes, il faut prêter une attention particulière aux possibles biais, ou erreurs systématiques ou non aléatoires que contiennent les données. Parmi les causes possibles de biais des données, citons les méthodes d'échantillonnage, la formulation des questions et les techniques d'interview.

Biais dans la collecte de données

Ce critère concerne des questions techniques pouvant survenir et susceptibles d'avoir une incidence sur l'étude et de fausser les résultats. Dans cette perspective, vérifiez:

- ce qui était prévu en cas d'absence de réponse: biais possibles et hypothèses en cas d'inconnu;
- quelles vérifications ont été effectuées sur les non-répondants? Les enquêteurs ont-ils été amenés à prendre une décision susceptible d'influencer ou d'affecter la méthode d'échantillonnage?

Méthodes d'analyse

Des informations complémentaires doivent être disponibles concernant:

- la description de l'analyse, si nécessaire;
- la description du logiciel statistique ou qualitatif, le cas échéant.

⁽⁵⁾ Voir, par exemple, Carmines, E. G. et Zeller, R. A. (1979), *Reliability and Validity Assessment* [Évaluation de la fiabilité et de la validité], Sage Publications, Londres.

Questionnaires

Les auteurs utilisent-ils des catégories connues et approuvées? Comment leur validité et leur cohérence sont-elles évaluées?

Techniques d'interview

Comment les enquêteurs ont-ils été recrutés? Quelle était la relation entre l'enquêteur et la personne interrogée (formelle, officielle, amicale, de pair à pair, étude de marché privée)?

Quelqu'un assistait-il à l'interview ou à la présentation du questionnaire et, le cas échéant, quel était son statut (parent, enseignant, médecin traitant, professionnel ou policier)?

Longueur, questionnaire rempli par la ou les personnes interrogées, confidentialité. La confidentialité était-elle garantie et comment? Quelles sont les chances qu'elle soit perçue comme telle?

Fiabilité

Les indicateurs sont des instruments de mesure approximatifs et souvent imparfaits de la nature et de l'ampleur d'événements ou de faits liés à l'usage de drogue. Avant de sélectionner des sources de données à intégrer dans un système, il est absolument nécessaire de procéder à une vérification systématique de leur qualité. En soi, la quantité des sources de données utilisées ne suffit pas pour garantir la validité d'un système. Les sources de données reflètent différents aspects du phénomène.



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS (1)

Pour analyser des données quantitatives de routine:

- Quelle est la source des données?
- Existe-t-il un inventaire des institutions?
- Toutes les institutions sont-elles couvertes?
- Quelle est la couverture géographique?
- Quel est le niveau de participation au recueil de données ?
- Y a-t-il un identificateur unique?
- Quelles sont les définitions des cas?
- Sont-elles publiées ou relèvent-elles de protocoles internes?
- Les protocoles nationaux suivent-ils des protocoles internationaux et, le cas échéant, lesquels?
- Existe-t-il un système de validation officiel?
- Le protocole ou le processus de collecte de données a-t-il fait l'objet de récents changements?
- Les données ont-elles été contrôlées pour détecter d'éventuelles erreurs?

Pour lire ou concevoir une étude quantitative, posez-vous ces questions (seul ou, au besoin, avec vos partenaires):

- De quel type d'étude s'agit-il (système de surveillance, enquête de prévalence, étude longitudinale, étude de cohorte, série de cas, étude rétrospective, étude sur échantillon aléatoire)?
- L'étude est-elle nationale, régionale ou locale?
- L'étude est-elle ponctuelle ou menée en série?
- Que mesurez-vous?
- Une étude quantitative convient-elle?
- La conception de l'étude est-elle adéquate?
- Qui est la population ciblée et quels sont les critères d'inclusion et d'exclusion?
- Quelle est la taille de l'échantillon et quelles sont les méthodes d'échantillonnage?
- Quel a été le taux de réponse?
- L'étude est-elle généralisable à la population d'où l'échantillon a été tiré et comment est-ce mesuré?
- Les mesures sont-elles valides, fiables et comparables? Demandez une copie du questionnaire et des informations sur d'autres moyens de mesure.
- L'analyse statistique est-elle adéquate?
- L'étude a-t-elle fait l'objet d'une approbation éthique?
- S'il s'agit d'une étude de prévalence, les données sont-elles pondérées et des intervalles de confiance sont-ils prévus pour les pourcentages?
- S'il s'agit d'un autre type d'étude, déterminez si la méthode d'analyse convient.
- Quelles sont les limites de l'étude?
- Qui a conçu l'étude et qui l'a revue?
- Qui a publié l'étude: journal revu par des pairs, institut de recherche ou autre?
- Dans le doute, recherchez l'avis d'experts; par exemple, université, institut de santé publique, institut de recherche ou votre fournisseur de données.

S'il s'agit d'une étude qualitative, voir l'encadré en p. 69

(1) Cette rubrique s'inspire d'une présentation livrée par le Dr Colin Taylor, «Assessing data quality» [Évaluer la qualité des données], Reitox academy specialised course, Thessalonique, juin 2004 (document non publié).

Analyse statistique

Comme nous l'avons dit, les données fournies à l'OND sont souvent «secondaires». Ces données agrégées rendent l'analyse statistique directe impossible; ce qui peut, bien entendu, limiter la capacité de l'observatoire à établir des comparaisons statistiques entre différents groupes ou échantillons.

L'analyse et l'interprétation de données quantitatives exigent une bonne connaissance de l'analyse statistique et des logiciels statistiques les plus courants.

L'OND est censé utiliser ses connaissances statistiques pour évaluer les conclusions des rapports et des enquêtes qu'il reçoit, et/ou pour procéder ou participer à l'analyse statistique de données primaires.

Si l'observatoire ne possède pas de spécialiste en statistiques dans son personnel, il peut conclure un accord de coopération avec une université ou un institut de recherche scientifique (par exemple, un institut de santé publique ou l'institut national de statistiques).

La production et la collecte de données quantitatives sont au cœur de la mission remplie par l'OND et par le réseau national d'information sur les drogues: aussi est-il vital de vérifier que les données présentées répondent aux critères de qualité les plus élevés.

L'objectivité et l'indépendance scientifiques sont des conditions essentielles à la légitimité et à la crédibilité des travaux que mènent l'OND et ses partenaires — tout compromis nuirait à la viabilité de l'ensemble du système.

Analyser les données qualitatives

Données qualitatives: situer les données dans leur contexte

Comment analyser des informations qualitatives? Comment faire une interprétation correcte?

Les données qualitatives utilisées par un observatoire national des drogues proviennent généralement de deux sources: soit il s'agit d'informations contextuelles fournies par des informateurs clés, soit d'études qualitatives formelles.

Les informations contextuelles provenant d'informateurs clés sur la situation en matière de drogue touchent à de multiples questions: par exemple, pour n'en citer que quelques-unes, pratiques d'usage de drogues courantes et émergentes, directives et normes de traitement, évolution et évaluation des programmes de prévention, stratégies nationales et dispositifs de coordination.

Une telle diversité d'informations exige des outils et une périodicité de collecte plus flexibles que pour les données quantitatives. Par exemple, la collecte de données qualitatives peut s'effectuer à l'aide de questionnaires structurés ou semi-structurés. Ces données peuvent prendre la forme d'enquêtes parmi un groupe d'experts, conçues pour identifier et obtenir des informations auprès des acteurs de terrain ayant une expérience directe du sujet concerné.

La recherche qualitative donne la possibilité de comprendre des informations quantitatives, et ce par une étude approfondie des éléments suivants:

- le contexte social;
- la signification sociale des comportements;
- les comportements dans le cadre d'une dynamique sociale plus large.

En ce qui concerne l'usage de la drogue, la recherche qualitative s'est révélée essentielle pour:

- interpréter les données statistiques et les situer dans leur contexte;
- mieux comprendre les problèmes et les besoins associés à toute une série de modes de consommation de la drogue;
- évaluer le contexte le plus propice à des interventions;
- évaluer l'expérience qu'ont les toxicomanes des interventions;
- comprendre les nouvelles pratiques en matière d'usage de drogue;
- donner un aperçu du fonctionnement des marchés de la drogue.

L'OND joue un rôle important pour recenser des résultats de ce type de recherche dans son pays, et pour les intégrer à son analyse et à ses rapports. L'observatoire peut également identifier les domaines nécessitant une étude qualitative supplémentaire et, moyennant la disponibilité de ressources, lancer un projet commun avec ses partenaires.

Il est fréquent que les observatoires nationaux des drogues reçoivent un certain volume d'informations quantitatives qui, en soi, ne suffit pas pour tirer une conclusion précise et correcte. Dans ces conditions, associer des informations à la fois quantitatives et qualitatives peut aider à construire une représentation plus fidèle ou plus complète de la situation concernée.



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS (1)

Pour situer les données dans leur contexte, recherchez des informations complémentaires; par exemple:

- Contenus et objectifs des activités de réduction de la demande
- Modes de consommation de la drogue
- Témoignages scientifiques sur ces activités
- Lien avec des données quantitatives décrivant la situation visée par l'activité
- Intégration des activités de réduction de la demande à une stratégie générale de santé publique,
- Rapports d'évaluation et d'analyse
- Normes et directives méthodologiques.

(1) Cette rubrique s'inspire d'une communication livrée par J. Hillebrand, *Assessing data quality* [Évaluer la qualité des données], Reitox academy specialised course, Thessalonique, juin 2004 (document non publié).

Comment juger de la qualité d'études qualitatives

La recherche qualitative se caractérise par un vaste éventail de techniques de collecte de données et d'approches. Comment juger de la qualité d'une étude qualitative? Tout dépend de l'approche adoptée. Pour la recherche qualitative, l'on a tenté de développer des critères qui soient largement acceptés en lieu et place de ce que les chercheurs quantitatifs nomment «validité» et «fiabilité».

La force de la recherche qualitative est qu'elle porte sur la relation entre le chercheur et l'objet de la recherche, et qu'elle refute toute notion de vérité universelle.

Néanmoins, il existe quelques aspects communs à prendre en compte:

- Les auteurs ont-ils défini clairement les objectifs de la recherche et la question spécifique sur laquelle elle porte?
- Une approche qualitative était-elle adéquate?
- Comment les paramètres et les sujets ont-ils été sélectionnés? En général, les études qualitatives n'ont pas pour but de rechercher une «moyenne», mais d'essayer de comprendre l'expérience de groupes ou de personnes spécifiques; par exemple, si une étude qualitative sur la drogue utilise des femmes issues d'une minorité ethnique qui accouchent dans un hôpital, et qu'elle souhaite fournir des directives aux hôpitaux, elle peut délibérément choisir des femmes consommatrices de drogue mais connaissant des expériences d'accouchement différentes. Quoiqu'il en soit, il nous faut comprendre comment l'échantillon a été sélectionné pour appréhender les résultats et pour tirer des conclusions.
- Quelles méthodes ont été utilisées? Sont-elles décrites en détail? Décrire une méthode n'est pas une tâche facile dans la recherche qualitative, mais vous devez pouvoir estimer si les méthodes employées étaient une manière sensée et adéquate de traiter la question étudiée.
- Quelles sont les méthodes ayant servi à analyser les données? Les méthodes qualitatives sont nombreuses, chacune ayant sa propre perspective méthodologique spécifique.
- La fiabilité entre les observateurs et la validité des résultats ont-elles été considérées? Par exemple, les travailleurs sociaux participant aux interviews ont-ils reçu une formation ou un manuel?
- Les résultats sont-ils crédibles? Quelles sont les conclusions tirées et sont-elles justifiées par les résultats? Les résultats répondent-ils aux attentes ou sont-ils contradictoires:
 - avec d'autres parties de l'étude?
 - avec les résultats d'autres études effectuées dans le même milieu?

Si les informations sont basées sur des informateurs clés, les questions suivantes méritent une réelle attention:

- Quel était le point de vue de l'informateur clé? Les informations provenant d'informateurs clés ne sont jamais impartiales; elles sont influencées par leur position, par leurs intérêts personnels, politiques ou culturels: quelle est leur motivation?

- Avait-on choisi plusieurs informateurs clés (c'est-à-dire, un groupe d'experts)? Comment ont-ils été sélectionnés?
- Les informateurs clés doivent être encouragés à dévoiler tout intérêt personnel pour le sujet de l'étude qui serait susceptible d'influencer leur impartialité.



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour examiner une étude qualitative...

- Quels sont les objectifs de l'étude?
- De quel type d'étude s'agit-il (simple analyse thématique, recherche-action participative, sur quelle théorie est-elle fondée, phénoménologie, ethnographie ou autre)?
- Le concept de l'étude est-il adéquat?
- Quelle est la population ciblée?
- La méthode d'échantillonnage permet-elle aux groupes adéquats de participer?
- Tous les groupes de la population ciblée sont-ils invités à participer?
- Tous les groupes participent-ils?
- La situation dans laquelle sont collectées les données est-elle clairement décrite?
- Comment le questionnaire ou le guide d'entretien sont-ils conçus (et enrichis ou étendus)?
- Les entretiens sont-ils menés jusqu'à ce qu'aucune expérience nouvelle n'apparaisse?
- Les expériences commencent-elles à se répéter?
- Des notes de terrain sont-elles prises après chaque entretien?
- Les entretiens sont-ils dactylographiés?
- Les données sont-elles transcrites intégralement?
- Des observations de terrain sont-elles enregistrées après chaque période d'observation ou chaque entretien?
- Comment les groupes cibles sont-ils constitués?
- Un modérateur est-il présent?
- Tous les membres des groupes cibles participent-ils?
- Une analyse rétrospective est-elle prévue pour indiquer comment sont apparus les codes, les catégories et les thèmes?
- Comment les données sont-elles codées et catégorisées?
- La codification est-elle vérifiée par un second chercheur?
- Les résultats sont-ils vérifiés avec des personnes issues de la population d'où l'échantillon a été tiré?
- Quelles sont les limites de l'étude?
- L'auteur dévoile-t-il ses points de vue et examine-t-il en quoi ils peuvent influencer sur l'étude?
- Qui a conçu l'étude et qui l'a revue?
- Qui a publié l'étude: un journal revu par les pairs, un institut de recherche ou autre?
- Dans le doute, recherchez le conseil d'un expert.

Pour utiliser des informations fournies par des informateurs clés...

- Quelles sont la perspective et la motivation des informateurs clés?
- Comment les informateurs clés ont-ils été sélectionnés?

Interpréter les données: défis

Analyses de tendances dans un contexte général

Une tendance est la lente variation, sur un laps de temps plus long (généralement plusieurs années), le plus souvent associée aux causes structurelles touchant le phénomène mesuré. C'est la variation qui reste après que l'analyse de séries chronologiques a supprimé les variations accidentelles (irrégulières ou aléatoires) et/ou saisonnières d'une série chronologique ⁽⁶⁾.

Dans les rapports, l'erreur la plus fréquente est l'utilisation du terme «tendance» pour désigner la différence entre les données collectées à deux périodes différentes: cette démarche, inacceptable d'un point de vue méthodologique, peut entraîner une interprétation partielle de la situation réelle.

Le contexte social, démographique, économique ou politique peut servir à expliquer des données et/ou des tendances apparentées. Voici quelques exemples:

- Caractéristiques socio-démographiques (par exemple, taux de chômage);
- Évolution de la culture musicale (popularité accrue des cultures musicales associées à la consommation de drogue);
- Dépenses et priorités de santé publique (dépenses publiques ou changements dans le nombre d'unités de traitement);
- Exclusion sociale/pauvreté;
- Immigration/ethnicité (par exemple, émergence parmi les immigrés de nouveaux modes de consommation de la drogue pouvant affecter l'offre locale);
- Tourisme (par exemple, apparition de nouvelles drogues sur le marché local due à la demande chez les touristes).

L'idéal serait que les associations entre variables fassent l'objet d'études spécifiques portant sur la force de l'association entre variables dans un jeu de données spécifique (par exemple, étude examinant l'association entre marginalité socio-économique et utilisation des services de santé sur un échantillon de 120 consommateurs d'héroïne fréquentant une clinique de jour de South London). Ce type d'études peut être utilisé comme source d'information complémentaire, à condition de ne pas oublier que les résultats ne sont pas simplement transférables à d'autres populations.

En l'absence d'études formelles portant sur ces associations, les résultats des études qualitatives et les sources d'information telles qu'informateurs clés (par exemple, professionnels travaillant dans les centres de traitement) sont sujets à caution car potentiellement porteurs d'influences à signaler lors de l'examen des données. À noter, cependant, qu'en l'absence d'analyse statistique plus complète et sans identification d'associations statistiquement significatives, seules des hypothèses seront émises; il est indispensable qu'elles soient clairement présentées comme telles et plausibles.

(6) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Trend_cycle

Analyse des tendances: erreurs, dangers et risques

Pour les systèmes d'observation des tendances en matière de drogue, le potentiel d'erreur ou les difficultés concernant fiabilité et validité se trouvent à deux niveaux: les sources individuelles et l'ensemble du système. Erreur de type 1: trouver quelque chose qui n'est pas présent, signifie identifier une tendance qui n'existe pas. Erreur de type 2: ne pas trouver quelque chose qui est présent, signifie que le système n'a pas su identifier une nouvelle tendance en matière de drogue (7).

Identification d'une tendance non existante (erreur de type 1 ou faux positifs) : Les erreurs de type 1 peuvent être liées à la collecte et à l'analyse des données ou à des erreurs dans les rapports. Les causes sont multiples: utilisation de trop peu de sources de données ou de données de qualité médiocre, excès de confiance dans des sources de données sensibles non suffisamment validées par des données de routine, pas ou peu d'adaptation aux modes de consommation saisonnière, extrapolation des résultats à des populations plus larges à partir d'un petit échantillon ou de témoignages insuffisants et, enfin, production hâtive de rapports en qualifiant de «tendance» ce qui n'est encore qu'un «phénomène» ou une «mode» passagère. En l'espèce, le risque ultime est d'inventer une nouvelle tendance inexistante.

Non-identification d'une tendance (erreur de type 2 ou faux négatifs) : Les erreurs de type 2, c'est-à-dire ne pas réussir à identifier ou à rapporter une nouvelle tendance, peuvent résulter de données médiocres ou des techniques d'analyse employées. Par exemple, une confiance excessive dans des méthodes de recueil de données ayant une longue période de latence peut entraîner le signalement tardif d'une tendance. Autre risque particulier: que le système n'identifie pas de nouvelles tendances en matière de drogue parce que pour les rechercher, il ne pose pas les questions adéquates. Cette insuffisance peut se traduire de multiples façons: par exemple, limiter le nombre de substances contrôlées, peut-être privilégier des groupes de consommateurs connus au lieu de maintenir une fonction sentinelle à l'affût de l'innovation — comme ce fut le cas pour les consommateurs d'ecstasy dans les années 1980 (8). Les tendances à évolution lente sont particulièrement vulnérables, car des hausses et des baisses légères mais constantes de la consommation risquent de ne jamais atteindre le seuil de signalement, alors qu'à plus long terme, elles peuvent représenter un changement significatif.

Analyses de la relation entre différents indicateurs

La validation croisée avec d'autres données permet de savoir si certaines tendances ou observations sont liées à/confirmées par des tendances/observations rencontrées dans d'autres indicateurs — par exemple, si une augmentation du nombre de consommateurs de cocaïne en quête d'un traitement coïncide avec une augmentation du nombre d'arrestations

(7) Mounteney, J., Fry, C., McKeganey, N. et Haugland, S. (2010), *Challenges of reliability and validity in the identification and monitoring of emerging drug trends* [Difficultés de la fiabilité et de la validité dans l'identification et le suivi des nouvelles tendances en matière de drogue], *Substance use and misuse* 45, pp. 266–287.

(8) Griffiths, P., Vingoe, L., Hunt, N., Mounteney, J. et Hartnoll, R. (2000), *Drug information systems, early warning and new trends: Can drug monitoring systems become more sensitive to emerging trends in drug consumption?* [Systèmes d'information sur la drogue, alerte précoce et nouvelles tendances: les systèmes de contrôle de la drogue peuvent-ils devenir plus sensibles aux tendances émergentes de la consommation des drogues?] *Substance use and misuse* 35, pp. 811–844.

liées à la cocaïne au cours d'une même période et sur une même couverture géographique. Répétons-le, pour les indicateurs, une évaluation de la qualité des données est d'une importance cruciale.

Les références croisées effectuées dans le rapport national sont là pour présenter de possibles relations entre indicateurs en tenant compte d'autres influences et de biais possibles. Idéalement, des modèles statistiques doivent explorer cette relation entre indicateurs. Malheureusement, ce type d'études est rarement possible en raison de la qualité insuffisante des différents indicateurs nécessaires pour atteindre un niveau adéquat de validité.

Méthodes mixtes

Pour assurer le suivi des tendances en matière de drogue, un certain nombre de chercheurs ont préconisé le recours à des méthodes mixtes, c'est-à-dire l'utilisation simultanée de méthodes quantitatives et qualitatives ⁽⁹⁾. Bien qu'il soit admis que toutes les méthodes ont leurs failles, l'on prétend également que les approches par méthode mixte permettent de construire une représentation tridimensionnelle plus fiable du phénomène et, de ce fait, sont mieux à même de produire un jugement plus valide.

La recherche par méthode mixte s'appuie sur le principe de la triangulation — qui évite, notamment, un excès de confiance en une seule méthode de recherche et recourt à plusieurs approches afin de renforcer la confiance dans les résultats.

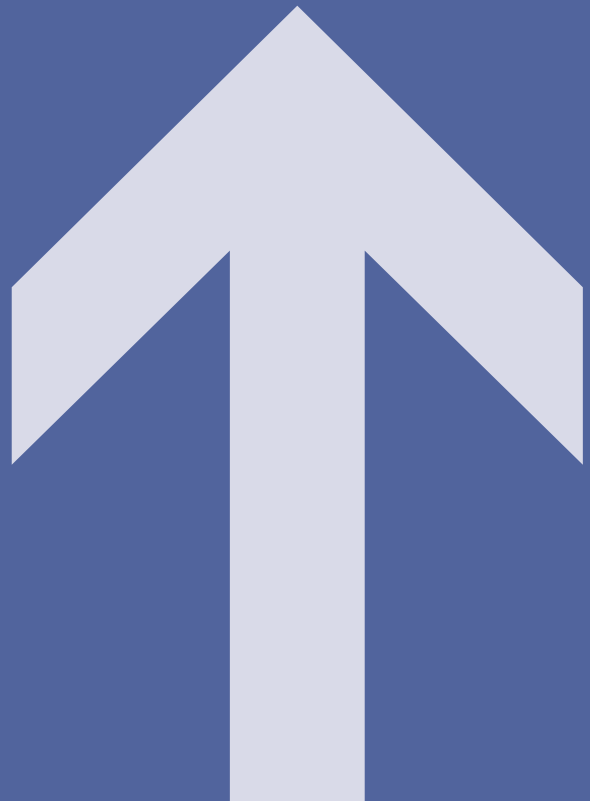
Les stratégies d'échantillonnage par méthode mixte impliquent à la fois l'utilisation de méthodes d'échantillonnage probabiliste pour les données quantitatives (pour accroître la validité externe) et l'utilisation d'échantillons choisis à dessein pour les études qualitatives (pour accroître la transférabilité).

L'utilisation de méthodes mixtes exige, pour chaque méthode, une vigilance particulière quant aux procédures de vérification des risques de biais liés à chaque méthode.

Dans les ouvrages abordant les approches par méthode mixte, il est préconisé d'appliquer des procédures de validité aux phases qualitatives et quantitatives de l'étude — par exemple, en évaluant les risques potentiels de biais affectant la validité interne des enquêtes, et en contrôlant l'exactitude des résultats qualitatifs [vérification par des experts, description détaillée et triangulation des informations⁽¹⁰⁾].

⁽⁹⁾ Hartnoll, R., «Estimation de la prévalence de la consommation problématique de drogues en Europe», in *Les monographies scientifiques de l'OEDT*, n°1, 1997, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Lisbonne et Griffiths et al, Op. cit.

⁽¹⁰⁾ Cresswell, J. (2003), *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches* [Conception de la recherche: approches par méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes], Sage Publications, Londres.



Chapitre 5

Fonctionnement d'un observatoire national des drogues — rédaction de rapports et diffusion

Rédaction de rapports et communication sont à considérer comme les fonctions cruciales de l'observatoire national des drogues, même si ces tâches sont le résultat d'un long processus. La production et la diffusion de résultats est, en définitive, la raison d'être de l'OND; elles justifient sa visibilité tant au niveau national qu'international.

Pour s'assurer durabilité et «adhésion», l'OND doit absolument faire en sorte d'être perçu comme créateur de valeur ajoutée par les parties concernées et par ses divers publics, à l'échelon national comme supranational.

À long terme, si l'observatoire ne parvient pas à gagner en visibilité et à faire la preuve de sa valeur ajoutée, sa crédibilité en souffrira automatiquement.

En clair, le réseau d'information sur les drogues doit montrer qu'il n'a pas été créé pour le réseau lui-même — ce qui soulèverait cette question: «mis à part l'observation, que faites-vous?»—, mais pour la valeur intrinsèque des données qu'il fournit, et pour les décisions et les actions auxquelles ses clients peuvent aboutir grâce à ces informations.

Objectif et stratégie

Que doivent contenir les résultats de l'observatoire national des drogues?

L'objectif est d'utiliser les résultats de l'analyse et de l'interprétation des données pour répondre aux questions des parties concernées. Autrement dit, les rapports doivent être adaptés, en termes de contenu et de format, aux besoins des parties concernées ou des «clients» de l'observatoire.

Pour atteindre cet objectif, l'OND doit:

- considérer la valeur ajoutée de ses résultats comme une priorité;
- connaître les parties concernées et évaluer leurs besoins;
- ne pas se contenter de simplement décrire la situation présente ou passée;
- respecter les procédures internationales applicables à l'observation;
- développer une stratégie de communication et de diffusion.

Assurer la valeur ajoutée des informations collectées

Comment rendre compte de la situation au niveau national?

C'est là un des aspects de l'observation que l'OND risque parfois de sous-estimer; par exemple, lorsque la priorité de ses travaux ou de son mandat est de satisfaire aux obligations nationales de rapport auprès des organisations supranationales ou internationales.

Même si ces dernières ont présidé à la création initiale de l'OND, cela ne suffit pas à garantir la participation et la motivation des fournisseurs de données, ni à obtenir des décideurs un financement national à long terme.

L'activité d'observation doit être orientée vers les «clients» (ou parties concernées): le contenu et la structure du rapport (ou des résultats), son format, sa langue et son niveau de détail sont étroitement liés aux personnes qui le liront.

L'idéal est donc que, pour chaque résultat à produire, l'OND définisse un objectif, identifie le groupe cible et sélectionne le format voulu. Le processus de rédaction ne peut commencer qu'après cette analyse préliminaire.

L'enjeu de l'OND est de répondre aux besoins d'information et d'assurer la satisfaction des clients. Ce n'est pas tâche facile. Les informations sont parfois complémentaires ou divergentes (par exemple, incompatibilité entre besoins nationaux et obligations internationales d'observation).

De surcroît, les besoins d'information ne sont pas toujours clairs ou connus. Il est difficile, par exemple, d'évaluer au préalable les besoins d'information des usagers des services publics. L'idéal serait de pouvoir utiliser des techniques participatives — par exemple, groupes cibles répartis en sous-groupes d'utilisateurs — pour évaluer en détail la pertinence de publications spécifiques.

Pour un OND, le danger serait de décider seul, sans consultation préalable, ce que sont les besoins de son public, à la fois en termes de contenu et de format. Il doit s'enquérir auprès des personnes/institutions concernées de la nature exacte de leurs besoins. Reste que l'OND a bel et bien pour mission de proposer des résultats et des questions pouvant offrir un intérêt pour la communauté: il doit être proactif.

L'on pourrait objecter qu'il n'est pas dans les attributions de l'OND de faire de telles propositions ni de prendre des initiatives. La réalité est légèrement différente: bien que l'OND ne soit pas censé faire de recommandations de politique nationale, il entre tout à fait dans son rôle d'information de présenter aux autorités une analyse précise des dernières tendances en matière de drogues dans le pays, et d'attirer l'attention de ses autorités sur les conséquences de ces conclusions.



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour planifier les résultats et les publications, le travail de l'observatoire national des drogues et de ses partenaires doit associer deux opérations:

- Évaluer les besoins d'information des parties concernées au niveau national, par le biais d'un dialogue avec ses «clients» directs (par exemple, en sollicitant leur avis sur leurs produits)
- Permettre aux experts tout comme aux parties concernées de bien appréhender la situation nationale en matière de drogues.

Connaître les parties concernées et évaluer leurs besoins

À qui rendre compte au niveau national? Dans quel but? Quelle sorte de rapport?

Qu'entendons-nous par «partie concernée» (en anglais : *stakeholder*)? Aux fins de ce manuel, « une «partie concernée» est une personne (ou un groupe ou une organisation) qui a un enjeu direct ou indirect dans une affaire (entreprise ou autre) parce qu'elle peut affecter les actions, objectifs et politiques de cette affaire ou en être affectée. (...) Bien que cette prise de participation porte généralement en soi sa propre justification (ceux qui estiment être des parties concernées le sont de fait), toutes les parties concernées ne sont pas égales et n'ont pas droit aux mêmes égards (1) ».

Les parties concernées potentielles et les «clients» potentiels d'un OND sont les décideurs, les professionnels travaillant dans le secteur des drogues, la communauté scientifique et le grand public. L'OND doit les considérer comme des clients qui attendent ses produits (publications).

Certains d'entre eux peuvent aussi être l'autorité de décision participant au financement et/ou à l'administration de l'OND et, par conséquent, avoir des attentes supplémentaires — par exemple, le ministère qui finance l'observatoire peut compter recevoir un rapport d'activités bien documenté qui justifie l'octroi d'une subvention.

Une fois les parties concernées identifiées, l'OND doit procéder à une première évaluation de leurs besoins, de la manière de les satisfaire et des ressources/partenariats nécessaires.

Si possible, l'OND classera les parties concernées dans l'ordre d'importance suivant (2):

(1) D'après BusinessDictionary.com

(2) Pour la communication avec les médias, voir à la page 86.

Décideurs

Par ce terme, nous entendons les décideurs et, plus généralement, ceux qui parrainent l'OND (directement ou indirectement); les représentants gouvernementaux et parlementaires; les coordinateurs en matière de drogues et les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la politique liée à la drogue; les fonctionnaires locaux.

Importance

Leur décision a une incidence sur l'existence de l'OND et sur l'investissement dans le réseau national d'information sur les drogues.

Ils ont besoin d'informations objectives très synthétiques sur la situation nationale en matière de drogues dans un contexte international, ainsi que sur des questions liées à la drogue qui offrent un intérêt national. Des informations détaillées doivent être disponibles sur demande.

Type de résultats requis

Ils ont généralement besoin d'informations brèves, claires et simples, toujours dans la langue nationale et, parfois, à fournir dans les plus brefs délais.

Professionnels

Professionnels travaillant dans le secteur des drogues: centres de traitement, spécialistes de la prévention et de l'éducation, travailleurs de prévention, mais aussi professionnels chargés de l'application de la loi.

Importance

Ce sont les partenaires clés et les fournisseurs de données de l'OND. Ils doivent être encouragés à maintenir voire à accroître leur contribution, qui doit autant que faire se peut être utile pour leur propre travail.

Type de résultats requis

Leurs besoins potentiels couvrent un vaste éventail d'informations: sources externes de financement pour la formation (et supports de formation), subventions, etc., situation nationale en matière de drogues du point de vue international, normes internationales et outils méthodologiques applicables à leurs secteurs d'activité respectifs. Les informations doivent être claires — avec un niveau de détail assimilable dans leur propre pratique — et fournies dans la langue nationale.

Deux autres groupes peuvent aussi s'ajouter à la liste des parties concernées, même s'ils ne sont généralement pas les premiers destinataires de la stratégie de communication et de diffusion de l'OND. Cependant, il serait utile que l'observatoire fasse profiter ces deux groupes des informations ou données déjà produites à d'autres fins.

Chercheurs

Il s'agit des chercheurs opérant dans le secteur des drogues: universitaires et personnel scientifique, chercheurs sur le terrain au service d'ONG et instituts de recherche.

Importance

Leur travail représente une part substantielle des informations produites au niveau national, soit pour illustrer la question, soit pour essayer de comprendre les raisons profondes qui sous-tendent les comportements. L'OND peut contribuer à leur travail de deux manières: en leur fournissant des informations et/ou en les aidant à diffuser les résultats de leurs recherches.

Type de résultats requis

Ce groupe a besoin d'informations très détaillées, sinon de données brutes, afin de faire progresser ses travaux scientifiques: rapports et analyses scientifiques, données statistiques à l'échelon national et international, documentation scientifique sur de nouveaux sujets et, parfois, accès à des publications et à des résumés scientifiques. Les informations doivent être complètes et très précises, facilement accessibles, régulièrement fournies dans la langue nationale et, peut-être, dans la langue la plus couramment employée au niveau international dans la région.

Grand public

Ce groupe englobe, en particulier, les personnes directement ou indirectement confrontées au problème de la drogue: étudiants, jeunes, usagers de drogue/toxicomanes et leurs familles.

Importance

Mettre des informations claires et compréhensibles à la disposition du grand public fait partie de ses droits fondamentaux; c'est aussi une obligation pour les organisations mises en place au moyen de fonds publics. En principe, les citoyens ont besoin de répondre à des questions clés telles que: Que dois-je penser de la situation du pays en matière de drogue et des dangers que cela représente, et que dois-je faire pour prévenir ou pour gérer le problème? Est-ce grave? Mon enfant risque-t-il d'être touché? Où puis-je trouver de l'aide?

Type de résultats requis

Les informations doivent être claires, concises, présentées en termes simples, éviter le sensationnalisme et proposer aux citoyens des solutions concrètes pour trouver de l'aide et/ou des conseils dans la (les) langue(s) nationale(s).

Le tableau présenté ci-dessous (figure 6) peut servir à établir une première estimation des besoins des parties concernées, en fonction de deux critères: le format — le niveau de détail des informations à fournir, de faible (quelques pages) à élevé (représenté par tous les ensembles de données et les chiffres bruts) — et le contenu — du traitement de questions spécifiques à la présentation d'informations générales sur la situation.

Figure 6: Tableau des besoins en informations: contenu et format

		Format, niveau de détail	
		Faible	Élevé
Contenu	Général	Grand public	
	Spécifique	Décideurs	Chercheurs

Après ce type d'analyse, l'OND est en mesure d'évaluer:

- la présentation et le caractère des produits et des résultats requis au niveau national,
- comment utiliser et présenter les résultats de l'analyse et de l'interprétation des données pour les adapter aux besoins de ses différents utilisateurs.

La même approche peut être employée à l'issue du processus pour vérifier que le produit final correspond, en termes de contenu et de format, aux besoins identifiés dans le tableau.



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour connaître les parties concernées nationales et évaluer leurs besoins:

QUI?	BESOINS
Décideurs	Informations résumées sur des questions spécifiques et sur des sujets d'intérêt: par exemple, documents d'orientation, résumé de rapports nationaux.
Professionnels du secteur de la drogue	Informations couvrant un vaste éventail de questions techniques et méthodologiques, contenu structuré et bien documenté, dans un format pas trop détaillé (par exemple, revue d'ouvrages, analyse d'une compilation de documents).
Chercheurs	Informations très détaillées (y compris données brutes) sur des sujets spécifiques, pour leur permettre d'effectuer leur propre analyse et interprétation.
Grand public	Informations résumées sur des sujets d'intérêt général, permettant au public de se faire une idée sur les changements de la situation en matière de drogues et, surtout, sur les solutions pouvant répondre à ses besoins.

Faire de la communication un exercice créatif

Pourquoi faire la distinction entre analyse et production de rapports? Ces deux opérations ne font-elles pas partie du même processus?

Dans les limites de son mandat, l'OND cherche à savoir comment rendre ses travaux et ses produits plus utiles et plus pertinents pour son public national.

Pour ce faire, deux démarches complémentaires: dépasser le simple compte-rendu descriptif et adapter les produits aux besoins du public.

Pour produire un rapport dépassant une simple description de la situation, il faut se montrer proactif ou utiliser les informations disponibles de manière plus créative:

- Approche proactive: il s'agit d'exploiter la connaissance de la situation actuelle et essayer d'anticiper les développements futurs et les conséquences possibles; par exemple, en se posant la question «étant donné l'évolution de la situation en matière de drogue, quels pourraient être les nouveaux besoins de traitement ou de prévention dans les années à venir, et comment en informer les professionnels et les décideurs?»
- Approche créative: c'est-à-dire comment utiliser les informations disponibles de manière innovante, pour des publics ignorant l'existence et les travaux de l'OND; par exemple, en se posant la question «pour la première fois dans ce pays, nous avons mené une étude approfondie sur l'usage des drogues illicites dans la population générale en partenariat avec une organisation internationale... Comment présenter les résultats à nos autorités nationales de manière à les intéresser?»

Selon la première approche, l'OND devra peut-être identifier des informations supplémentaires et, le cas échéant, décider comment obtenir ou produire les informations manquantes. Dans ce cas, l'observatoire et ses partenaires ont à gérer un nouveau projet.

Une approche complémentaire peut consister à mettre en corrélation les informations sur la situation nationale avec la situation au niveau régional ou international. C'est aussi là que la dimension internationale des travaux menés par l'OND peut être utile, car elle permet à l'observatoire de fournir aux parties concernées nationales des informations essentielles produites dans d'autres pays et validées par des organisations internationales.

... *Et alors?*

Lorsque l'OND produit des rapports et présente des résultats, il doit toujours être en mesure de répondre à la question «... et alors?». Souvent, les rapports ne sont pas rédigés en pensant au lecteur: ils sont trop longs, trop détaillés ou trop descriptifs, sans conclusion suffisamment claire pour permettre au lecteur de se faire sa propre opinion sur la situation présentée; ce qui le laisse perplexe et interrogateur: «... et alors?»

En conséquence, lors de la mise en corrélation des besoins (perçus ou non) du public national, aussi bien en termes de contenu, de format que d'opportunité, il est essentiel de ne pas oublier que les clients ou les parties concernées doivent pouvoir utiliser directement les produits qui leur sont normalement destinés.

Chaque fois que la réponse à la question «... et alors?» n'est pas claire, c'est signe qu'un produit ne répond pas à son objectif ou n'est pas suffisamment bien défini.



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour rendre les informations utiles aux parties concernées nationales:

- Explorez plus avant la manière de rendre les informations collectées utiles et visibles
- Adoptez une démarche prospective: à partir des informations disponibles, essayez d'envisager les difficultés et les perspectives actuelles, ou les nouveaux risques
- Faites preuve de créativité: que pouvez-vous faire d'autre avec les données collectées?

... Et alors? Ne soyez pas simplement descriptif... Présentez des conclusions.

Présentation de rapports à des organisations supranationales et internationales

Présenter des rapports à ces organisations est un peu plus facile du fait que le format et le contenu attendus sont définis avec précision.

Toutefois, il existe quelques différences notables entre les systèmes de rapport, selon la finalité de l'exercice, les procédures suivies pour la collecte de données et le rôle des principaux acteurs.

C'est ce que nous allons brièvement décrire, en commençant par le système de rapport des Nations Unies, qui opère dans le monde entier.

Système de rapport des Nations Unies

Le système de rapport des Nations Unies est géré par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

«En vertu des traités internationaux de contrôle des drogues, les États membres sont légalement tenus de communiquer, chaque année, des informations sur l'état d'application de ces instruments. Depuis plus de trois décennies, ces informations sont recueillies au moyen du Questionnaire de rapport annuel (QRA) et communiquées à la Commission des stupéfiants (CND) [...]»⁽³⁾

Le QRA, actuellement en cours de révision, est la clef de voûte de la collecte de données internationales sur les drogues; il permet de documenter les analyses et les rapports rédigés par l'ONUDC.

La Commission des stupéfiants (CND): c'est l'organe de prise de décision des Nations Unies pour les questions liées à la drogue. La Commission permet aux États membres d'analyser la situation mondiale en matière de drogue, assure le suivi des recommandations de la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue et prend des mesures au niveau mondial dans les limites de son champ d'action. D'autre part, elle supervise la mise en application des trois conventions relatives au contrôle international des drogues et est habilitée à traiter toutes les questions touchant à l'objectif de ces instruments, notamment l'identification des substances à soumettre au contrôle international.

Système de rapport de la CICAD

Dans le système de la CICAD-OEA⁽⁴⁾, la collecte de données s'effectue dans le cadre général de l'Observatoire interaméricain des drogues (OID), et ce au moyen de deux principaux systèmes:

- Le système interaméricain de données uniformes sur la consommation des drogues (SIDUC), composé d'une série de protocoles standardisés permettant de réaliser des enquêtes sur

⁽³⁾ «Révision de la procédure de collecte de données et activités préparatoires en vue de l'élaboration d'un nouveau questionnaire destiné aux rapports annuels. Contenu et structure d'un système révisé, simple et efficace, de communication d'informations», Réunion du groupe d'experts sur la collecte de données, Vienne, 12-15 janvier 2010.

⁽⁴⁾ Source: Mécanisme d'évaluation multilatérale (MEM): Procedural handbook [guide de procédures]

l'usage de la drogue, des recherches sur les conséquences de cette consommation et des études sur la relation entre usage de la drogue et criminalité. La normalisation de chacun des protocoles permet de produire des informations comparables entre pays.

- Le système de la CICDAT permet de collecter des données statistiques sur la réduction de l'offre de drogue (système statistique uniforme sur le contrôle du secteur de l'offre). Ce système offre un dispositif de réponse en ligne permettant aux pays d'entrer des informations statistiques sur les saisies de drogue et de précurseurs chimiques, sur les arrestations liées au trafic de drogue et sur d'autres indicateurs concernant l'offre.

La CICAD exécute également un processus d'évaluation tri-annuel: le Mécanisme d'évaluation multilatérale (MEM). Dans le cadre du MEM, processus de revue par les pairs, les États membres s'évaluent mutuellement sur les progrès des actions entreprises pour lutter contre le problème hémisphérique de la drogue. L'instrument MEM utilisé pour l'évaluation se compose d'un questionnaire qui comprend 50 indicateurs (5). Outre les réponses fournies à l'instrument MEM, chaque pays rédige un document introductif pour contextualiser ces informations.

Système de rapport de l'OEDT

Le système national de rapport de l'OEDT comporte trois éléments: un rapport national, des tableaux statistiques et des questionnaires structurés.

Les données collectées par l'OEDT servent deux différents objectifs:

- elles sont utilisées pour donner une vue d'ensemble de la situation européenne, ainsi que pour analyser la situation et l'évolution du phénomène et des réponses;
- les informations sont compilées par l'OEDT et utilisées pour fournir à la Commission européenne et aux États membres une partie des informations qui leur sont nécessaires pour suivre et évaluer la mise en oeuvre de la stratégie européenne sur les drogues et de ses plans d'action correspondants.

Systèmes de observation internationaux — défis communs

Si on analyse les documents de travail des trois organisations supranationales ou internationales brièvement évoquées ci-dessus, indépendamment de leur portée, objectif et compétence, l'on constate qu'elles rencontrent au moins deux problèmes communs:

- leurs systèmes de observation sont étroitement tributaires de la quantité et de la qualité des informations provenant de leurs États membres respectifs — informations qui doivent être exactes, fiables et fournies en temps voulu;
- l'évaluation est une opération généralement distincte de la collecte de données, mais cette dernière est vitale pour alimenter le processus d'évaluation qui, à son tour, alimente la prise de décision.

(5) <http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/REDLA.asp>

C'est ici que les observatoires nationaux des drogues peuvent apporter une solide contribution sans sortir de leur rôle, en fournissant des informations objectives, factuelles, fiables et comparables, fondées sur des normes internationales et sur des protocoles bien établis.

À ce stade, deux tâches sont d'une importance cruciale:

1. Clairement définir le processus de production des rapports (qui rend compte à qui, et comment?): dans certains systèmes d'observation, l'OND ne rend pas compte directement à l'organisation internationale (système des Nations Unies, CICAD, etc.), mais ses données et rapports alimentent le rapport national officiel. Dans ce cas, il n'est pas inutile de conclure un accord définissant les rôles et les responsabilités de chaque partie prenante, ainsi qu'un mécanisme de consultation pour s'assurer que les informations fournies par l'observatoire sont correctement intégrées au rapport national.
2. Établir un mécanisme permettant de valider le système de rapport avant son envoi: cette tâche peut être effectuée par des contrôles de la qualité, par la consultation des pairs avant publication/distribution, par la consultation d'un comité scientifique ou des principales parties concernées institutionnelles, etc. L'important, en l'espèce, est de s'assurer que les informations ont reçu l'approbation officielle de l'instance dirigeante de l'OND avant d'être envoyées. Ce processus de validation peut prendre quelques semaines, mais le risque inhérent à l'envoi ou à la publication d'informations non validées est trop grand pour l'utilisateur (risque de désinformation ou d'interprétation erronée) et pour l'OND lui-même (risque pour sa crédibilité et, par conséquent, pour son existence même).



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour le rapport à une organisation supranationale ou internationale:

- Clarifiez la procédure à suivre pour sa production et identifiez le bénéficiaire final de votre rapport (l'organisation internationale elle-même, l'instance de coordination nationale, le ministère de la santé, l'organe de coordination nationale des drogues, etc.)
- Définissez au préalable un processus de validation scientifique et institutionnel (comité scientifique, revue par des pairs, etc.)
- Veillez à fournir les données et autres ensembles de rapports et de statistiques nationales en temps voulu
- Soyez neutre et tenez-vous en aux faits; ne sortez pas de votre rôle: la crédibilité de l'OND repose sur son objectivité, non sur les opinions politiques de son personnel
- Assurez-vous que les informations envoyées ont bien été validées comme il se doit.

Élaborer une stratégie de communication

Intégrer la diffusion dans une stratégie de communication

Comme déjà indiqué, la diffusion des documents et des données que produit l'observatoire national des drogues doit être organisée pour que: (1) le produit parvienne à l'utilisateur; (2) le produit corresponde aux besoins de l'utilisateur; (3) le produit respecte les normes et obligations internationales.

Après l'analyse des besoins vient l'heure des choix, dictés par le mandat de l'OND et les ressources disponibles. C'est pourquoi il est important de concevoir une «stratégie pour les parties concernées» en tenant compte des ressources de l'observatoire, des priorités et de la disponibilité des données.

Mais le travail de l'OND ne se borne pas à assurer la distribution correcte de ses produits. Dans sa stratégie de communication, il doit englober non seulement ses produits et ses résultats mais, plus largement, les services qu'il fournit à ses «clients», ainsi que les activités à développer pour renforcer sa visibilité et sa crédibilité auprès d'eux.

Pour l'OND, l'enjeu à long terme est de répondre aux besoins d'information et d'assurer la satisfaction de ses divers «clients».

À partir de l'évaluation des besoins, l'OND élabore une «stratégie pour les parties concernées» en tenant compte des ressources et de la disponibilité des informations: pour chaque groupe cible, il définit les produits pouvant répondre aux besoins, et il organise son travail en conséquence.

Comment organiser la communication avec les médias

En matière de communication et de diffusion, il convient de porter une attention particulière à un groupe spécial de clients: les professionnels des médias.

L'étape suivante consiste donc à examiner si le mandat de l'OND prévoit ou non une communication directe avec les médias. Reste qu'au XXI^e siècle, en matière de communication, la question ne se résume pas à se demander si les choses se font avec ou sans les médias. La question se pose davantage en ces termes: «Comment intégrer la collaboration avec des professionnels des médias à la stratégie de communication de l'observatoire national des drogues, dans les limites de ses attributions?».

Même si l'organe de coordination nationale des drogues a pour mission officielle de communiquer sur la situation du pays en matière de drogue, l'OND est lui aussi tenu de répondre aux demandes d'information, y compris celles venant de professionnels des médias.

Par conséquent, il est plus constructif de voir comment les deux parties peuvent coopérer dans ce domaine, plutôt que d'opposer leurs compétences et attributions respectives, tout en définissant des critères et des dispositifs pour garantir une communication claire et efficace avec les médias.

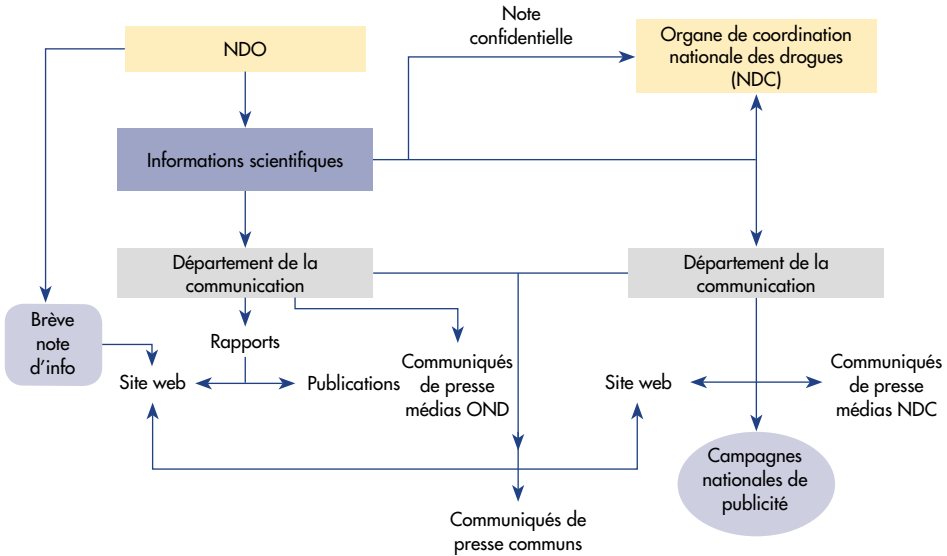
Pour ce faire, il n'existe pas de modèle unique: ainsi, dans un pays où l'OND est géré par une petite équipe au sein d'une institution plus large (institut national de santé publique, par exemple), la politique de communication peut être définie par l'institution principale en concertation avec le personnel de l'observatoire.

Cette situation n'empêche pas le responsable de l'OND de répondre aux demandes d'information venant de journalistes, mais la procédure interne pourra imposer de passer par le responsable des relations avec la presse de l'institution hôte.

Dans les pays où l'OND existe en tant qu'institution séparée, la communication avec les médias peut relever d'une responsabilité partagée avec l'organe de coordination nationale des drogues, comme illustré dans l'exemple suivant (voir la figure 7):

1. Lorsque l'OND s'apprête à présenter une nouvelle publication, soit il envoie une note confidentielle préliminaire à l'organe de coordination nationale des drogues (NDC) — si nécessaire —, soit il transmet les informations par la voie ordinaire (non urgente). L'important est que les pouvoirs politiques soient informés à l'avance de tout sujet d'actualité «brûlant».
2. Une fois les informations analysées et le rapport (ou association de rapports et de données statistiques) prêt, celui-ci est envoyé pour information au NDC et au département de la communication de l'OND (s'il en existe un), qui sera alors chargé de préparer le lancement de la publication. En général, le NDC transmet le rapport à son propre service de communication.
3. À ce stade, la stratégie de communication appliquée dépend de la nature du rapport: il peut donner lieu à un communiqué de presse commun, à moins que l'organe de coordination nationale des drogues ne décide de publier un communiqué de presse spécifique pour des raisons politiques et que, de son côté, l'OND publie son propre communiqué de presse, en privilégiant les aspects scientifiques du rapport — par exemple, s'il s'agit d'une publication scientifique sur la prévalence de la consommation de drogue dans la population générale.
4. Les informations, communiqués de presse et divers kits d'informations sont alors publiés sur internet et sur les sites web des deux institutions impliquées.
5. Selon le cas, l'organe de coordination nationale des drogues peut décider d'intégrer les informations à une campagne nationale de publicité.

Figure 6: Exemple de stratégie de communication pour un observatoire national des drogues établi dans un État membre de l'UE



Source: Adès, J.-E., *Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues*, [Difficultés fréquentes pour traiter des questions liées à la drogue], Reitox academy on relations with the media [Reitox, relations avec les médias], Bucarest, 27-28 février 2008.

Travailler avec des professionnels des médias

Qui sont les professionnels des médias? Journalistes et rédacteurs travaillant pour différents médias (presse écrite, radiotélédiffusion, internet) et présentant différents profils; presse nationale, locale; presse spécialisée, générale, etc.

Importance

Fournir des informations correctes aux décideurs et au grand public dépend de la qualité des informations diffusées par les médias: des informations incorrectes ou l'interprétation erronée d'une situation donnée peuvent avoir des conséquences majeures (négatives).

L'OND doit bâtir sa réputation de centre d'excellence (c'est-à-dire, fournisseur des meilleures données et d'informations de première main) et de référence (pour toutes sortes de demandes), en se montrant à la fois proactif et réactif pour informer et rapprocher fournisseurs et destinataires d'informations ⁽⁶⁾. Aussi les professionnels des médias représentent-ils des clients très importants, ce qui requiert une attention et un savoir-faire spécifiques pour rendre la communication avec eux efficace.

⁽⁶⁾ Deckers, D., *Drugs and the media: communicating on drugs today*, [Drogues et médias, communiquer sur les drogues aujourd'hui], Reitox academy on relations with the media [Reitox, relations avec les médias], Bucarest, 27-28 février 2008 (document non publié).

Type de produits requis

En général, les professionnels des médias recherchent deux types d'information: d'une part, des informations régulières et globales sur la situation en matière de drogue et sur toute nouvelle question liée aux drogues et, d'autre part, des réponses à des questions spécifiques en rapport avec le débat général sur la situation en matière de drogue et les solutions proposées dans le pays concerné.

Communiquer sur la drogue n'est pas chose facile, car le sujet est porteur de passion et d'émotion. Sans compter que le monde des médias opère sous une pression incroyable: information à donner rapidement, concurrence entre journaux et autres médias, énorme pression pour mesurer l'audience du fait de l'incidence sur les recettes publicitaires. Bref, ces facteurs ne facilitent pas toujours la rédaction d'articles équilibrés sur le sujet. La recherche du «scoop» à tout prix peut conduire à des erreurs, comme indiqué dans l'encadré ci-dessous.

Erreurs les plus fréquentes véhiculées par les médias à propos des drogues:

- Exagération
- Surenchère et répétition
- Interprétation erronée et confusion
- Pas de vérification, faute de temps, des chiffres et des rumeurs
- Promotion inconsciente des drogues.

Source: Adès, J.-E., *Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues*, [Difficultés fréquentes pour traiter des questions liées à la drogue], Reitox academy on relations with the media [Reitox, relations avec les médias], Bucarest, 27-28 février 2008 (document non publié).

Éviter les problèmes

Faire la connaissance de journalistes clés, établir une relation à long terme avec eux, essayer de comprendre leurs contraintes et leur manière de penser, afin d'adapter la présentation des informations à leurs besoins.

Pour préparer un point de presse, deux principes peuvent vous être utiles:

BRAVO (7) — *Brief, Relevant, Arresting, Visuals, Only for you* (bref, pertinent, captivant, visuel, personnalisé)

KISS — *Keep It Short and Simple* (faire court et simple)

(7) Paul Nathanson, *Reitox academy on relations with the media* [Reitox, relations avec les médias], juin 2005 (document non publié).



CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE NATIONAL DES DROGUES: CONSEILS

Pour communiquer avec les médias ⁽¹⁾:

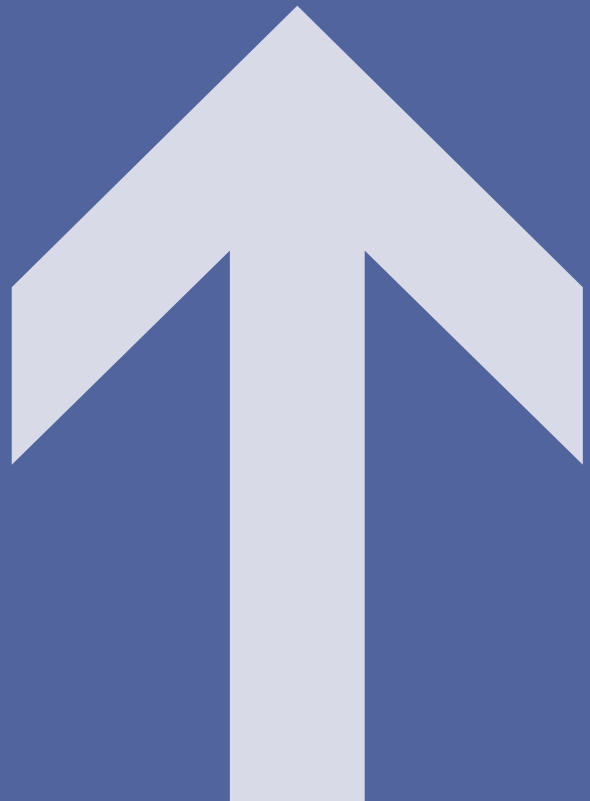
- Séparez les informations scientifiques et les messages politiques
- Identifiez un «contact de presse» à des fins de transparence interne
- Soumettez toute demande émanant d'un journaliste au département de la communication de l'OND (ou, si ce département n'existe pas, au responsable des relations publiques)
- Établissez, au moyen d'une politique interne, qui est autorisé à s'adresser aux médias
- Assurez-vous que les chiffres communiqués peuvent être publiés.

Pour coopérer avec des journalistes ⁽²⁾:

- Sachez qui sont vos correspondants
- Établissez une relation de confiance avec des journalistes spécialistes de la drogue
- Faites montre d'exactitude et, si vous ne savez pas quelque chose, n'hésitez pas à l'admettre
- Évitez les clichés
- Faites preuve de ponctualité
- Insistez sur la qualité des informations et de la coopération
- La stratégie multimédia est aujourd'hui incontournable:
 - la presse libre: un nouveau et puissant partenaire,
 - internet (texte, téléchargements audio et vidéo),
 - investissement à long terme dans une presse de qualité.

(¹) Adès, J.-E., *Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues*, [Difficultés fréquentes pour traiter des questions liées à la drogue], Reitox academy on relations with the media [Reitox, relations avec les médias], Bucarest, 27-28 février 2008 (document non publié).

(²) Lallemand, A., *Media revolution* [Révolution des médias], Reitox academy on relations with the media [Reitox, relations avec les médias], Bucarest, 27-28 février 2008 (document non publié).



Chapitre 6

Assurer le succès de l'observatoire national des drogues

Diagnostic stratégique

Dans ce chapitre, nous proposons quelques outils pour procéder à un diagnostic stratégique de l'OND compte tenu de ses enjeux institutionnels, sans oublier que chaque situation est unique. Notre approche met l'accent sur trois facteurs stratégiques clés (KSF) à prendre en compte pour assurer la durabilité de l'OND.

Les questions d'ordre institutionnel constituent seulement l'un des enjeux auxquels l'OND se trouve confronté: ce sont les opérations centrales qui donnent substance et légitimité aux travaux qu'il accomplit. Ces opérations ont fait l'objet d'une présentation détaillée au chapitre précédent.

Pour effectuer un diagnostic stratégique, il convient d'analyser la situation de l'OND en décrivant les points forts et les points faibles au regard de chacun des KSF, et ce en utilisant des critères spécifiques afin de couvrir un vaste éventail de sujets/questions. Dans la mesure du possible, le diagnostic sera basé sur des faits et des chiffres.

Facteurs stratégiques clés (KSF)

Définition

Un facteur stratégique clé définit une caractéristique structurelle de l'organisation et de son environnement qui est essentielle à la réalisation des objectifs et des résultats (1):

«Nous avons inventé le terme 'facteurs stratégiques' pour désigner des éléments n'ayant jamais été identifiés séparément. Les facteurs stratégiques décrivent les quelques points qu'une organisation ou une unité commerciale doit rectifier pour satisfaire les parties concernées clés» (2).

Facteurs stratégiques clés et services publics

Avant toute chose, une remarque: toute demande de financement public est supposée fournir une définition claire des résultats attendus (= rapports) et, aussi, justifier la nécessité de cet investissement à un moment où des choix sont à faire (= valeur ajoutée).

(1) Voir <http://www.strategicfactors.com/>

(2) D'après Kenny G., *Stakeholders and Strategic Management* [Parties concernées et gestion stratégique], communication présentée à l'US Academy of Management Conference, Atlanta, 11-16 août 2006.

Les OND étant généralement établis au sein d'institutions publiques ou au moyen de fonds publics, nous utiliserons dans notre analyse des outils et des concepts méthodologiques conçus pour étudier la gestion stratégique dans des services publics.

Nous nous référons, en particulier, à une étude publiée par Alford en 2001, dans laquelle il présente quelques caractéristiques applicables à des OND:

- « Contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, où la valeur d'un produit est définie par son marché, *dans le secteur public, la valeur des produits est en partie évaluée par la perception qu'en ont les clients et les parties concernées*, ce qui, à son tour, s'attire l'autorisation (mandat) de leur production (= autorités d'habilitation);
- *Les clients et les parties concernées jouent un rôle décisif dans l'allocation des ressources nécessaires pour développer l'institution, tant en termes de budget que d'autorité légale qui octroie à l'organisation le «pouvoir public» de remplir son mandat (= environnement politique);*
- Les capacités organisationnelles participant au processus de production *ne se situent pas exclusivement au sein d'une seule institution, mais dépendent de multiples institutions et partenaires (coproduction) (3) ».*

S'agissant de la situation de l'OND, nous observons les points suivants:

- La production de l'OND dépend de sa coopération avec d'autres sources nationales d'information et d'expertise; il est rare qu'il puisse travailler seul (coproduction);
- L'OND construit sa capacité à partir de multiples ressources et partenaires, au niveau national, local et supranational (ressources associées);
- Pour assurer sa durabilité, l'OND doit répondre aux besoins de divers publics à différents niveaux, publics qui jouent ou pourraient jouer un rôle pour fournir des ressources supplémentaires (valeur ajoutée perçue);
- Ces facteurs clés sont interconnectés et interdépendants.

Considérant ce qui précède, pour procéder au diagnostic stratégique d'un observatoire national des drogues, nous proposons de tenir pour facteurs stratégiques clés les éléments suivants: valeur ajoutée perçue, coproduction et ressources associées.

La position d'un OND en termes de facteurs stratégiques doit être évaluée:

- Lors de sa création, afin d'identifier les ressources et les moyens existants, ainsi que de clarifier le mandat présidant à l'établissement de l'OND;
- À tout moment de son existence, afin d'évaluer sa situation et de prendre des mesures nécessaires à sa durabilité.

(3) D'après Alford J. (2001), *The implications of "publicness" for strategic management theory* [Les implications du «public» pour la théorie de la gestion publique], in *Exploring Public Strategy*, Johnson, G. and Scholes, K., Pearson Education 2001, pp. 1-16.

KSF 1 – Valeur ajoutée perçue

C'est le premier facteur à considérer lors de la mise en place d'un OND: son intérêt peut sembler moins évident aux promoteurs du projet, mais cet aspect doit être avancé pour convaincre à la fois les décideurs et les partenaires potentiels.

En ce qui concerne la situation de l'OND, l'on peut affirmer que:

- l'intérêt pour ses travaux est relativement difficile à évaluer, car la création de l'OND procède d'une décision politique qui touche le pays dans son ensemble (y compris les obligations de rapport);
- la valeur des travaux de l'OND n'est pas toujours quantifiable — elle dépend de la perception qu'en ont ceux qui reçoivent ses produits et résultats;
- la valeur des travaux de l'OND doit être évaluée en considérant qu'un besoin national n'est pas nécessairement perçu comme tel par toutes les institutions et personnes;
- et, surtout, même si l'OND a été mis en place pour répondre à des obligations internationales, il ne peut pas remplir sa fonction s'il ne répond pas à des besoins nationaux.

À ce stade, efforcez-vous d'élargir votre point de vue. Imaginons que vous présentiez le projet en expliquant que, grâce à votre qualité de scientifique, de nouvelles données scientifiques issues d'enquêtes et d'études liées à la drogue seront disponibles... Certes, cette proposition offre une réelle valeur scientifique, mais bien peu d'intérêt si elle ne correspond pas aux besoins d'autre parties concernées (par exemple, des décideurs sollicités pour un financement complémentaire).

Pour conclure: essayez d'identifier et de définir la valeur ajoutée, perçue ou potentielle, apportée par l'OND du point de vue de ses publics/parties concernées, plutôt que par celui de ses promoteurs (voir l'encadré ci-dessous).

Comment répondre à la question «Qu'est-ce qu'un OND? Que faites-vous?» lorsqu'elle est posée par un décideur (exemple):

À FAIRE

- donnez une définition concrète
- exposez brièvement en quoi il peut être utile à la personne posant la question
- exprimez-vous toujours en termes correspondant aux besoins (formulés ou supposés) de la partie prenante

(Le fameux «elevator pitch» peut être un bon moyen de se préparer à cette situation; pensez aussi à la question «... et alors?» évoquée plus haut).

À NE PAS FAIRE

- s'exprimer en termes administratifs ou scientifiques vagues; par exemple:
 - «c'est une institution qui collecte des informations sur la drogue et envoie un rapport national à...»
 - «tous les trois ou quatre ans, nous publions un rapport concernant une enquête nationale menée dans des écoles...»
 - «nous collectons des informations factuelles, objectives, comparables et fiables sur la situation en matière de drogue...»
 - «nous avons été mis en place dans le cadre de la préparation à l'accèsion à l'UE et, à ce titre, nous faisons partie...»
 - «tous les ans, nous envoyons un rapport à Lisbonne (ou Vienne, ou Washington, ou...)»

Remarque: L'expression «elevator pitch» (ou «elevator speech») désigne la présentation concise et rapide d'un produit, d'un service ou d'un projet. Cette désignation traduit le fait qu'un message («elevator pitch») est livré en un temps record, c'est-à-dire le temps d'un voyage en ascenseur (par exemple, trente secondes et 50-100 mots). Source: Wikipedia.

Pour faciliter l'évaluation de la valeur ajoutée perçue de l'OND, nous proposons d'utiliser trois catégories de critères afin d'identifier des actions/mesures supplémentaires: valeur ajoutée des produits de l'OND, crédibilité et relations avec ses publics et parties concernées.

Figure 8: KSF 1 – Valeur ajoutée perçue

Critères	Description (principaux éléments)
Valeur ajoutée des produits de l'OND	
Crédibilité	
Relations avec les publics/ parties concernées	

Valeur ajoutée des produits de l'OND

Résultats: L'OND ne produit-il qu'un seul rapport par an? Quel en est le contenu et le format? Ce rapport est-il publié dans la/les langue(s) nationale(s) et est-il diffusé au niveau national? Certains produits de l'OND sont-ils plus ciblés sur des groupes (ou des sous-groupes) de «clients» bien identifiés? Les produits de l'OND sont-ils exclusivement publiés pour un objectif spécifique ou existe-t-il des publications complémentaires destinées à des publics non spécialisés?

Qualité: Les rapports de l'OND sont-ils jugés de bonne qualité? Les produits de l'OND sont-ils perçus comme faciles à comprendre par les décideurs et le grand public? L'image générale des publications de l'OND est-elle plutôt perçue comme scientifique ou comme influencée par des considérations d'ordre politique ou idéologique?

Crédibilité

Visibilité: Comment évaluez-vous la visibilité de l'OND? Est-ce que les principales parties concernées, existantes ou potentielles, connaissent l'existence de l'OND et savent-elles ce qu'elles peuvent en attendre? L'OND est-il considéré dans le pays comme la principale (ou l'une des principales) référence en matière d'informations liées à la drogue?

Demandes générales ou spécifiques: Est-ce que l'OND reçoit des demandes standard ou spécifiques? Est-ce que l'OND se présente comme l'organisation de référence pouvant adapter les informations aux besoins de ses clients?

Relations avec le(s) public(s) et la/les partie(s) prenante(s)

Promotion: L'OND a-t-il établi des relations formelles/informelles avec ses publics/parties concernées? L'OND essaie-t-il de répondre aux besoins de «clients» nationaux, même si son principal objectif est de produire un rapport national pour une organisation internationale? Existe-t-il au sein de l'OND une politique visant à identifier les besoins, existants ou potentiels, en informations liées à la drogue parmi les publics/parties concernées?

Relations avec les médias: Comment caractériseriez-vous les relations de l'OND avec les médias? L'OND a-t-il une politique de relations publiques (PR) et un responsable PR? L'OND peut-il communiquer directement avec les médias? Les journaux et les journalistes connaissent-ils l'existence de l'OND et se réfèrent-ils à ses rapports et publications? Est-ce qu'ils contactent spontanément l'OND lorsqu'ils recherchent des informations sur la question de la drogue dans le pays ou à l'étranger?

KSF 2 — Coproduction

Que signifie coproduction (ou production «collaborative») pour un OND? Cela veut dire que l'OND dépend de sources existantes d'information et d'expertise disponibles dans le pays pour produire ses propres résultats. De fait, dans bon nombre de cas, les produits de l'OND sont le fruit de partenariats et de coopération, sans compter qu'une expertise externe est parfois nécessaire pour valider analyses et rapports.

Faire partie en quasi-permanence d'un processus de coproduction a des conséquences très importantes pour l'organisation des travaux de l'OND. L'observatoire doit:

- Établir un partenariat avec des sources existantes d'information et des experts nationaux, tant à des fins de collecte de données que pour développer sa capacité d'observation, de production et de diffusion de rapports;
- Assurer que ses partenaires tirent un avantage mutuel de la collecte de données et du système d'observation: il est important que les partenaires soient motivés à fournir des données, car cela influe sur la qualité des données collectées;
- Comprendre que la capacité nationale d'observation résulte de l'association de différentes ressources plutôt que de leur concentration;
- Tenir compte de la décentralisation croissante (vers le niveau régional ou local) des compétences et responsabilités dans de nombreux pays — ce qui renforce la nécessité d'une convergence entre les activités de coproduction.

Pour faciliter l'évaluation de la situation de l'OND en termes de coproduction, nous proposons d'utiliser trois catégories de critères: cadre opérationnel, procédures de production de rapports et produits.

Figure 9: KSF 2 — Coproduction

Critères	Description (principaux éléments)
Cadre opérationnel	
Procédures de production de rapports	
Produits	

Cadre opérationnel

Etat des lieux de l'information: Existe-t-il un état des lieux de l'information constamment mis à jour afin d'identifier les sources d'expertise et d'information disponibles dans le pays, et existe-t-il une politique de communication adaptée aux partenaires stratégiques?

Partenariats établis: Ils constituent le cadre opérationnel de l'OND et indiquent les principales sources d'expertise et d'information dans le pays. Existe-t-il un accord de partenariat formel entre les principaux fournisseurs de données et l'OND?

Relations avec les fournisseurs de données: L'OND se réunit-il régulièrement avec ses fournisseurs de données? Les fournisseurs de données sont-ils informés des événements/décisions/activités qu'organise l'OND au niveau national ou supranational? Des dispositions sont-elles prévues pour mettre en commun les résultats de la coopération?

Procédures de notification

Rapports nationaux: L'OND rédige-t-il ses rapports seul ou en concertation/coopération avec des experts nationaux? Les rapports sont-ils présentés à des experts nationaux et aux partenaires ayant fourni l'information afin d'assurer la propriété des résultats et une mise en perspective des résultats de l'analyse des données avec l'expérience de professionnels actifs dans le domaine?

Groupes de travail nationaux: Des groupes de travail nationaux sont-ils mis en place pour certains groupes d'indicateurs ou à des fins de notification nationale? Le cas échéant, ces

groupes de travail se rencontrent-ils régulièrement pour essayer d'améliorer les instruments et, aussi, la clarté des données? Les institutions et les professionnels collectant les informations dans le domaine reçoivent-ils un retour d'information?

Produits

Contenu: Le contenu des rapports et autres publications reflète-t-il la nécessité d'une approche pluridisciplinaire et multi-facette en ce qui concerne le phénomène de la drogue, ou les rapports sont-ils généralement centrés sur une partie du problème? Les projets et les résultats de l'OND apportent-ils une représentation équilibrée du phénomène de la drogue, en englobant à la fois les questions de la demande et de l'offre?

Assurance de la qualité: La responsabilité de l'assurance de la qualité et du contrôle de la qualité est-elle partagée? Des procédures de contrôle de la qualité sont-elles appliquées avant la publication d'un rapport? Est-ce que l'OND promeut l'adoption de bonnes pratiques d'assurance de la qualité en partageant expérience et connaissances avec d'autres pays et/ou organisation supranationales?

Avantages mutuels: L'OND est-il complètement isolé? Sa légitimité est-elle disputée voire contestée par d'autres institutions? L'OND reconnaît-il la valeur et les compétences d'autres institutions déjà actives dans le domaine? Des partenariats offrent-ils des avantages mutuels à des institutions impliquées? L'OND intervient-il dans l'exploitation et la promotion de ressources existant au niveau local et national? L'OND réussit-il à fournir quelque chose d'utile à ses partenaires en échange de leurs données et/ou de leur expertise?

KSF 3 — Ressources associées

Les ressources humaines et financières sont souvent présentées comme le point de départ de tout projet.

Toutefois, nous proposons une approche différente, fondée sur ce principe: obtenir des ressources peut être plus facile si la démarche est le fruit d'efforts conjugués visant aussi les KSF 1 (valeur perçue) et KSF 2 (coproduction).

Là encore, nous vous conseillons une approche ouverte, moins «égocentrique». Pour le promoteur ou le responsable de l'OND, fonds et ressources humaines sont sans nul doute la priorité; ce qui veut dire qu'il ou elle aura tendance à promouvoir l'«institution». Il n'empêche, les personnes/institutions sollicitées pour un financement doivent voir pourquoi elles donneraient de l'argent à un OND plutôt qu'à autre chose. Autrement dit, il convient de promouvoir les «résultats et avantages escomptés» dans une proposition écrite ou verbale.

Cette approche se justifie également par une raison plus empirique. En effet, les OND ne naissent pas spontanément au milieu d'un désert. Il existe déjà au moins quelques institutions et professionnels du secteur qui détiennent des informations, des données et/ou une expertise sur le phénomène de la drogue.

Pour préparer un projet de création d'un OND, la première étape consistera à identifier ces acteurs et à les rencontrer, afin de savoir ce qui est disponible et ce qu'il est possible de réaliser avec les ressources existantes (voir la section consacrée à l'état des lieux de l'information).

Cette approche repose sur trois principes:

- Le regroupement des ressources: il est toujours possible de faire mieux ou davantage en mettant des ressources en commun;
- Ce qui est fait et ce qui reste à faire: lorsque vous rencontrez des décideurs dans le cadre d'une opération de financement ou de sensibilisation, il est très important de pouvoir montrer ce qui a été réalisé jusqu'alors et ce qui devrait/pourrait être réalisé avec les moyens supplémentaires demandés;
- La coopération avec les partenaires potentiels: au niveau opérationnel, avoir identifié et coopéré avec au moins quelques-uns des partenaires potentiels lors de la phase préparatoire est un indicateur positif de la capacité de l'OND à stimuler et gérer le processus de coproduction.

Soulignons que, pour ce facteur stratégique clé, de même que pour les deux autres, nous préconisons une approche multi-facette et systémique: parler de ressources n'a de sens que si tout le monde partage la nécessité d'en être une. Si l'OND entend recevoir des ressources des partenaires ou en bénéficier, il doit aussi se présenter à eux comme une ressource.

Pour décrire ce KSF, ce n'est pas le seul budget de l'OND mais tout un éventail d'aspects qu'il faut prendre en compte. Nous en proposons trois: soutien institutionnel, capacité opérationnelle, capacité scientifique.

Figure 10: KSF 3 — Ressources associées

Critères	Description (principaux éléments)
Soutien institutionnel	
Capacité opérationnelle	
Capacité scientifique	

Soutien institutionnel

Mandat et statut de l'OND: Est-ce que des responsables politiques et autres décideurs soutiennent pleinement le projet de création d'un OND? L'OND est-il doté d'un statut organisationnel bien défini, est-il reconnu en tant qu'entité spécifique et, enfin, bénéficie-t-il d'un mandat explicite autorisant le partage des données et des informations avec d'autres institutions et organisations? Existe-t-il une résolution contraignante émanant des autorités nationales (indépendamment ou en rapport avec une organisation supranationale) qui préside à la création de l'OND et du réseau national de collecte de données?

Notification et statut des produits de l'OND: Un mécanisme permettant d'évaluer les travaux de l'OND et ses résultats est-il prévu? L'OND est-il censé fournir aux décideurs un aperçu de la situation en matière de drogue tous les ans? Les travaux de l'OND contribuent-ils aux obligations nationales de notification? L'OND joue-t-il un rôle spécifique et explicite dans le document de stratégie nationale visant à fournir les éléments nécessaires pour superviser la mise en œuvre et l'évaluation de cette stratégie?

Capacité opérationnelle

Personnel et budget: Existe-t-il un budget spécifique adopté tous les ans ou un financement ad hoc non récurrent alloué à telles ou telles activités? La mission et les travaux de l'OND (décrits dans un programme de travail annuel avec le personnel) sont-ils assignés exclusivement à l'OND à temps complet? Les profils de poste et les salaires sont-ils proposés en accord avec les qualifications requises, et l'OND possède-t-il les équipements nécessaires (PC, logiciels, télécommunications, documentation) à l'exécution de ses tâches? L'OND a-t-il mis en place une stratégie de coopération avec des autorités nationales pour maintenir ou accroître le niveau d'investissement dans le système de collecte des données liées à la drogue?

Mise en réseau et partenariats: Existe-t-il une expertise nationale pouvant compléter celle dont dispose l'OND et, le cas échéant, existe-t-il un mécanisme ou un projet formel visant à faciliter la coopération avec les experts concernés?

Budget alloué à la collecte des données de routine et ad hoc: Des budgets sont-ils disponibles dans d'autres institutions et ministères pour la collecte des données de routine? Existe-t-il au niveau de l'État un programme (général ou spécifique) qui prévoit la commande d'études, de recherches ou d'enquêtes ad hoc pour lesquelles l'OND peut poser sa candidature? Le pays peut-il prétendre, par le biais d'accords de coopération, à des financements provenant d'organisations internationales ou supranationales telles qu'UE, ONUDC, OMS, OEA, CARICOM ou Fonds mondial?

Capacité scientifique

Données et informations: Existe-t-il une collecte systématique des données liées à la drogue au niveau national ou local? Existe-t-il des plans prévoyant de nouvelles collectes de données

de routine qui respecteraient, entièrement ou partiellement, les normes internationales? Est-il envisageable et envisagé de préparer et de présenter de nouveaux projets de collecte des données de routine? Quels sont les obstacles et quelles sont les solutions (financières, méthodologiques, etc.) possibles? Les principaux groupes d'indicateurs et autres jeux de données stratégiques sont-ils disponibles dans le pays? Quelles sont les perspectives réalistes d'amélioration de la situation? Est-il possible de faire quelque chose, moyennant un coût raisonnable, pour préparer la mise en œuvre de ces perspectives? Existe-t-il un protocole, prêt et adopté, à présenter à des organisations supra- ou internationales (OMS, ONUDC, Banque mondiale, Fonds mondial, etc.) pour obtenir leur soutien?

Expertise scientifique et professionnelle: Existe-t-il dans le pays des activités de recherche liées à la drogue susceptibles qui pourraient fournir des informations sur la situation en matière de drogue, ou bénéficier d'une coopération avec l'OND? Y a-t-il des universités qui sont ou pourraient être intéressées par un partenariat — depuis l'apport d'une expertise scientifique ou l'envoi d'étudiants en stage à l'OND jusqu'au partage des données collectées qui pourraient ainsi servir à une recherche doctorale? Y a-t-il des ONG du secteur qui mènent des études de suivi de la prise en charge de leurs «clients», des évaluations des besoins ou des évaluations de programmes/projets qui pourraient être utiles pour comprendre la situation?

Facteurs stratégiques clés: un modèle interactif et dynamique

Bien que les facteurs stratégiques clés aient été présentés séparément, il est à noter qu'ils s'inscrivent dans un modèle interactif et dynamique, et qu'ils peuvent servir à identifier les opportunités stratégiques propices à la création et au renforcement d'un OND.

Pour se préparer à établir ou à évaluer un OND, il est conseillé d'utiliser ces critères et de regrouper les informations collectées dans un tableau de synthèse, en décrivant, pour chacun d'eux, l'objectif, la situation du moment et les actions à entreprendre. Ainsi disposez-vous d'une base solide pour élaborer un plan stratégique qui facilitera le développement de l'observatoire national des drogues.

Un plan stratégique permet d'assurer que l'OND consolidera ou améliorera sa situation et maximisera sa position au regard des trois facteurs stratégiques clés, ce qui peut se résumer ainsi:

- renforcer la valeur ajoutée perçue par ses parties concernées au niveau national et local;
- améliorer et diversifier le mécanisme de coproduction afin de produire de meilleurs résultats, rigoureusement adaptés aux besoins des différents groupes de «clients»;
- mieux associer les ressources au niveau national et local, tant en termes de données que d'expertise, afin de consolider les processus de coproduction et la qualité des publications et autres résultats.

Le cadre analytique proposé est dynamique et flexible: il n'existe pas de modèle unique d'OND indistinctement applicable à un pays et à une situation. Ce qui importe, c'est de

mettre en place un système capable de produire des rapports de qualité à un coût abordable et dans des délais raisonnables, dans une langue et avec des conclusions faciles à comprendre par ses «clients».

Dans le contexte actuel de difficultés socio-économiques générales, il faut éviter la tentation de présenter des objectifs exagérés et des demandes de financement excessives. Non seulement ils seront refusés par les décideurs, mais l'OND et ses promoteurs en ressortiront avec une image négative qui pourrait être fatale à la survie de l'organisation.

Pour aborder les diverses catégories de critères décrivant les facteurs stratégiques clés, nous avons présenté la situation (où nous en sommes), les possibles objectifs (où nous voulons être) et les actions à entreprendre (ce que nous devons faire). En revanche, pour préparer le plan stratégique, il est conseillé de limiter les informations aux objectifs et aux actions à entreprendre, deux informations vitales pour les choix à effectuer.

À vrai dire, le diagnostic stratégique et le plan stratégique sont des outils qui facilitent la prise de décision au niveau de l'OND et des parties concernées: meilleures sont les informations, plus simple sera le processus de prise de décision. Reste que ces outils reposent sur un préalable indispensable: IL FAUT penser à ce que vous pouvez déjà faire avec ce dont vous et vos partenaires disposez; IL NE FAUT PAS dire «je ne peux rien faire tant que je n'aurai pas quelque chose en plus».

Figure 11: Principaux objectifs d'un observatoire national des drogues et d'un réseau national d'information sur les drogues

Diagnostic stratégique		Situation, où nous en sommes	Objectif où nous voulons être	Action ce que nous devons faire
Valeur ajoutée perçue	Valeur ajoutée des produits de l'OND			
	Crédibilité			
	Relations avec le public et les parties concernées			
Coproducton	Cadre opérationnel			
	Procédures de production de rapports			
	Produits			
Ressources associées	Soutien institutionnel			
	Capacité opérationnelle			
	Capacité scientifique			

Le tableau ci-dessus donne un aperçu des principaux objectifs de l'OND et de son réseau national d'information sur les drogues. Il doit être élaboré à partir d'informations objectives et fiables, en ménageant un équilibre et des liens entre les trois facteurs stratégiques clés.



Chapitre 7

Autres questions importantes

Où l'observatoire national des drogues doit-il être installé? Quel doit être son statut juridique? Quelle doit être la portée de son mandat?

Dans ce chapitre, nous présentons quelques éléments de réponse à des questions fréquemment posées à propos des observatoires nationaux des drogues, questions qui appellent rarement une seule et unique réponse. Si vous avez d'autres questions, veuillez les transmettre par e-mail à l'OEDT ou à la CICAD à cette adresse: info@emcdda.europa.eu et OID_CICAD@oas.org.

Où l'observatoire national des drogues doit-il se situer?

Options à considérer

La réponse dépend de la manière dont la prise de décision est organisée dans votre pays. Voici quelques exemples de situations existantes:

- au sein d'organes de coordination nationale des drogues ou de départements gouvernementaux;
- au sein du ministère de la santé ou de l'institut national de santé publique;
- au sein du ministère de la justice, des affaires intérieures ou de la sécurité nationale;
- au sein d'une université ou d'une organisation non gouvernementale.

Points forts et points faibles

Si l'OND est placé sous l'autorité de l'organe de coordination nationale des drogues ou d'un département gouvernemental, il multiplie ses chances de collecter des informations couvrant tout le spectre des données, de toutes les institutions, tant pour l'offre que pour la demande. D'un autre côté, si l'OND est trop proche du pouvoir politique, sa crédibilité et son objectivité, voire sa stabilité à long terme, risquent de se voir menacées.

Si l'OND se trouve placé au sein ou sous l'autorité du ministère de la santé, la position est généralement très avantageuse pour la collecte des données liées à des questions sanitaires et sociales, mais moins efficace pour les données liées à l'offre et à la réduction de l'offre. La capacité à mener une analyse approfondie de la situation en matière de drogue (= au-delà de questions spécifiques liées à la santé publique) n'est pas toujours garantie. Il est important d'assurer l'existence de mécanismes de coopération pouvant servir de passerelle avec les sources de données et d'expertise du côté offre.

Si l'OND se trouve placé au sein ou sous la responsabilité du ministère des affaires intérieures, de la justice ou de la sécurité nationale, cette position est avantageuse pour obtenir des données sur l'offre et sur la réduction de l'offre, mais moins efficace pour les questions d'ordre social et sanitaire. La capacité à mener une analyse approfondie de la situation en matière de drogue (= au-delà de la compétence spécifique d'application de la loi) n'est pas toujours garantie. Il est important d'assurer l'existence de mécanismes de coopération pouvant servir de passerelle avec les sources de données et d'expertise du côté demande.

Placer l'OND au sein d'une université ou d'une organisation non gouvernementale peut être une bonne solution pour les travaux scientifiques, ainsi que pour assurer la neutralité et l'objectivité des informations recueillies; sans compter que l'OND pourra ainsi disposer d'un supplément d'informations pluridisciplinaires très utiles. Reste que, parfois, l'OND demeure trop à l'écart des décideurs et manque de visibilité et de soutien institutionnel pour son rôle au niveau national.

Avertissement

Si des difficultés surgissent et qu'un manque de coopération se fait sentir entre les institutions du secteur de la santé et celles du secteur répressif, l'expérience montre qu'une solution visant à promouvoir et à améliorer la coopération interinstitutionnelle est plus efficace et plus viable, à long terme, qu'une division de l'OND en deux entités, «observatoire de la santé» et «observatoire du secteur répressif».

Quelle doit être la base juridique d'un observatoire national des drogues?

Options à considérer

La plupart des observatoires nationaux des drogues en place présentent deux points communs:

- leur création procède (au moins) d'une décision ministérielle les désignant soit comme l'observatoire national (de portée nationale), soit comme le correspondant national ou le point focal national d'organisations supranationales ou internationales;
- leur mission est définie par un mandat, soit comme entité à part entière, soit comme unité/section opérant au sein d'une institution de tutelle.

Le statut juridique d'un OND varie considérablement: depuis la simple extension du statut d'une institution existante jusqu'à la décision, publiée au journal officiel national, de créer une nouvelle institution — une nouvelle entité juridique ayant sa propre identité.

Ici, précisons qu'il existe aussi différentes options quant au type d'organisation «accueillant» ou devenant observatoire national des drogues: il peut s'agir d'un organisme public, mais aussi semi-public ou, dans certains cas, d'une ONG.

Points forts et points faibles

Si l'établissement de l'OND procède d'une décision ministérielle sans autre base légale, son statut juridique est souvent trop faible pour lui permettre de remplir son mandat et d'obtenir la coopération d'autres institutions, notamment de la part de ministères et d'organisations opérant dans un autre secteur (généralement sanitaire/social ou secteur répressif).

Si l'OND est établi à un niveau structurel et hiérarchique trop bas au sein d'une institution existante, non seulement il subit les mêmes inconvénients mais il passe totalement inaperçu. Il devient alors extrêmement difficile pour l'OND de remplir son mandat et de répondre aux besoins de ses « clients » et parties concernées au niveau national.

Si l'établissement est officialisé par le biais d'un contrat-cadre pluri-annuel (entre trois et cinq ans), l'OND bénéficie d'un double avantage: d'une part, sa position se trouve consolidée sur un temps assez long pour encourager la coopération et réduire la concurrence d'autres institutions et, d'autre part, sa mission et les résultats attendus sont clairement définis. Cette situation peut servir de base pour évaluer ses performances à la fin de la période.

Si la création de l'OND n'est pas officialisée ou est considérée comme illimitée, lui et ses «clients» peuvent se voir exposés à un risque d'instabilité permanente (par exemple, en cas de changement politique dans le pays) ou, à long terme, à un risque de développement médiocre faute de motivations (par exemple, si certains professionnels se montrent plus intéressés par la position de l'institution que par ses performances).

Un statut juridique bien défini est une condition nécessaire pour développer les travaux de l'OND, mais non suffisante pour garantir la participation et la coopération de partenaires potentiels: ce qui fait la différence, c'est la capacité de l'OND à motiver et à associer ses partenaires dans un processus de travail en partenariat au moyen d'une mise en réseau — en clair, la coopération ne s'obtient pas par décret. Le statut juridique peut être extrêmement utile pour officialiser la coopération entre institutions et entre agences car elle «oblige» les parties tierces à respecter et à reconnaître le rôle de l'OND.

Quelle doit être la portée du mandat d'un observatoire national des drogues?

Options à considérer

Sont à envisager les deux options suivantes:

- limiter la portée des travaux de l'OND aux drogues illicites, par exemple pour rester cohérent avec la portée du travail d'organisations supranationales et internationales telles que l'OEDT et l'ONUDD;
- élargir la portée des travaux de l'OND à tous les types de drogue, licites ou illicites (drogues illicites, alcool, tabac et drogues légales), ce qui est le cas des pays possédant une stratégie nationale globale pour traiter l'ensemble de ces questions, et ce qui est

cohérent avec le travail de certaines organisations internationales (par exemple, CICAD-OEA et OMS) et de certains groupes d'études auteurs d'enquêtes internationales tels que l'ESPAD.

Points forts et points faibles

Si la portée du mandat de l'OND est étendue aux substances légales, ce sera une excellente occasion de donner une représentation complète de comportements sociaux et individuels complexes liés à l'usage de drogues. Cela peut aussi permettre d'observer et d'analyser de possibles corrélations entre tendances de consommation. D'un autre côté, le travail de l'OND en devient plus complexe, tant sur le plan organisationnel que scientifique.

Si les objectifs et les résultats attendus sont définis avec clarté et réalisme, quelle que soit la portée du mandat de l'OND, tous ses travaux doivent être productifs et pertinents. Dans toutes les situations, les ressources allouées à l'OND pour exécuter sa mission doivent être proportionnelles à la portée de son mandat.

Le personnel de l'observatoire national des drogues: quels effectifs et quelle formation?

Options à considérer

Pour aborder cette question, il convient de considérer les points suivants:

- La compétence technique de l'observatoire national des drogues doit, si possible, refléter le vaste éventail des sujets couverts par sa portée et son mandat;
- Le savoir-faire technique et scientifique de l'OND et de ses partenaires doit être développé dans le cadre d'un processus d'amélioration permanent de sa capacité scientifique;
- Formation et compétences scientifiques: l'équipe de l'OND doit posséder les compétences nécessaires pour couvrir tous les aspects du cadre de suivi et de notification; principaux profils de poste requis: épidémiologiste, sociologue, psychologue ou autre spécialiste en sciences sociales, toxicologue, statisticien, criminologue et analyste politique;
- Compétences d'encadrement et de communication: gestion générale, communication et mise en réseau, rédaction et diffusion ainsi que soutien administratif, toutes fonctions sans doute nécessaires;
- Au moins la moitié du personnel doit bénéficier d'un certain niveau d'expérience professionnelle et, si possible, de qualifications scientifiques précises. En outre, dans l'Union européenne, tout le personnel doit pouvoir employer l'anglais comme langue de travail — en particulier pour les standards et protocoles internationaux, les échanges scientifiques de savoir-faire et d'expertise avec de multiples pays et régions du monde;
- L'OND doit drainer et retenir un personnel compétent, et il doit être stable afin d'assurer à la fois sa capacité scientifique et la qualité de ses processus et de ses résultats;

- Chaque pays doit trouver la structure et l'organisation correspondant le mieux à des tâches de rapport supranationales et internationales ainsi qu'au contexte national;
- Certains pays aux ressources très restreintes n'ont d'autre choix que de démarrer avec une seule personne; dans ce cas, l'observatoire pourra déléguer une partie des fonctions principales à des partenaires clés externes (université, par exemple), tout en assurant la coordination des processus externalisés.

Points forts et points faibles

Si l'OND est une unité relativement petite, il compensera cette situation par le biais d'accords formels autorisant le détachement des ressources scientifiques manquantes. Toutefois, l'expérience montre que si les effectifs tombent à moins de trois postes à temps complet ou leur équivalent ⁽¹⁾, l'OND ne peut pas exécuter l'entièreté de ses tâches.

En effet, si la structure de l'OND est modeste, il a souvent tendance à trop compter sur une expertise externe et, parfois, sur des réseaux nationaux mal organisés. Avec une équipe trop petite, les activités stratégiques de gestion et de pratiques de réseau deviennent un véritable défi.

Si l'OND se voit confier un mandat national important en qualité d'observatoire, les compétences requises doivent couvrir tout l'éventail des fonctions opérationnelles (telles que décrites aux chapitres 3 à 5). Dans ce cas, il convient de porter une attention particulière aux relations et à la coopération internationales, ainsi qu'à la communication et aux relations publiques.

Combien coûte la mise en place d'un observatoire national des drogues?

Options à considérer

Pour fournir aux décideurs un tableau complet des incidences budgétaires et financières qu'entraîne l'établissement d'un OND, il convient de considérer ensemble l'«observatoire national des drogues» et le «réseau national d'information sur les drogues».

Le coût estimé doit être basé sur une évaluation des critères suivants:

- Les coûts d'exploitation de l'OND en termes de personnel et d'opérations, y compris les réunions avec des partenaires nationaux et internationaux;
- Les coûts spécifiques liés à la mission et aux tâches de l'OND, répartis autour des trois processus opérationnels clés: collecte de données, analyse et interprétation, rapports et publications;
- Dans certains cas, il peut être souhaitable de faire la distinction entre les coûts liés à des obligations nationales et internationales;

(1) Cas où, par exemple, des éléments travaillent dans d'autres institutions et sont détachés à l'OND.

- Il peut être nécessaire d'élaborer des plans financiers fixant des coûts d'exploitation annuels. Toutefois, au démarrage, le coût estimé du réseau national d'information sur les drogues n'est pas connu et, en général, l'observatoire national des drogues ne commence pas par lancer immédiatement une enquête pour collecter des données; ce qui veut dire que le budget peut être plus limité pour la première année d'activité. Il n'empêche que les objectifs budgétaires concernant la deuxième et la troisième année doivent être envisagés, tout au moins dans une perspective raisonnable ⁽²⁾;
- La question du financement ne prend pas fin une fois les budgets «bouclés»; elle est étroitement liée à la capacité de l'OND à fournir des résultats et à justifier de l'utilisation des fonds. Autrement dit, l'OND (ou son institution hôte) doit se doter d'une personne possédant de solides compétences de gestion administrative et financière;
- Un certain nombre de critères et d'obligations spécifiques sont applicables aux États membres de l'UE, en lien avec le système de cofinancement Reitox.

Points forts et points faibles

Un soudain changement ou un déséquilibre dans les finances de l'OND durant une année d'exploitation sont extrêmement dommageables pour l'OND comme pour son réseau. Cette situation risque aussi de toucher la production et l'envoi des rapports nationaux à des organisations supranationales et internationales, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur la réputation du pays.

Si le budget disponible est limité mais connu et stable, l'OND pourra éventuellement élaborer une stratégie pour obtenir des fonds complémentaires auprès d'autres donateurs nationaux ou internationaux — ainsi, d'anciens pays candidats à l'UE ont réussi à obtenir des ressources complémentaires du Fonds mondial pour le SIDA pour financer de nouvelles opérations de collecte de données.

Si l'OND parvient à préparer un plan d'action national pour le réseau d'information sur les drogues (NAPDIS), en présentant clairement les résultats attendus avec estimations du coût précises, il aura davantage de chance d'être pris au sérieux.

Parfois, une organisation supranationale ou internationale finance le fonctionnement de l'OND, mais la collecte de données ne peut produire de résultats fiables que si les autorités nationales fournissent un soutien structurel équivalent.

Comment garantir l'indépendance scientifique d'un observatoire national des drogues?

Options à considérer

Lors de l'examen de cette question, évitez la confusion entre «qualité scientifique» et «autonomie institutionnelle», qui sont deux choses bien différentes.

⁽²⁾ Si l'OND est placé au sein d'un organe public, les perspectives et les obligations budgétaires ne dépassent généralement pas une année.

- La qualité scientifique est extrêmement importante pour assurer que les données sont correctement présentées et interprétées, qu'elles sont vraies et fiables et, enfin, qu'elles respectent les standards internationaux. À cette fin, il est très utile d'établir un comité scientifique lié à l'OND, ou de définir une procédure de consultation/relecture parmi les parties concernées clés, qui doivent passer les résultats en revue avant leur publication. Objectif de cet examen: vérifier qu'il n'y a pas d'erreur ni de fausse interprétation des données, et valider la publication — et, par là même, renforcer la légitimité de l'observatoire national des drogues. La qualité des résultats de l'OND ne doit faire l'objet d'aucun compromis.
- L'autonomie institutionnelle concerne bien autre chose: l'OND doit se protéger de toute tentative extérieure de transformer les données, de fournir de fausses informations, d'encourager la propagande ou le «politiquement correct». L'OND agit avant tout dans le domaine de l'information; il ne fait pas de politique. Reste que l'OND doit définir et maintenir une position par rapport à d'autres institutions ou parties concernées clés du pays.

Points forts et points faibles

Une situation où la qualité scientifique des travaux de l'OND se trouve mise en doute est inacceptable. Malgré de possibles tentatives pour dissimuler la «faille», il est rare qu'elle échappe à des organisations internationales — et que la réputation du pays concerné en ressorte indemne.

Un OND qui opère sans l'aval d'un organe officiel ou sans procédure de contrôle qualité pour ses publications se met en situation dangereuse: par le passé, certains OND ont rencontré des problèmes parce qu'ils présentaient des informations n'ayant fait l'objet d'aucune vérification ni validation par les parties concernées clés.

Si l'OND est trop étroitement lié à des autorités nationales ou à des responsables politiques, son autonomie, sa réputation, sa crédibilité et sa stabilité peuvent en pâtir — à chaque changement politique, il risque de perdre son personnel et, donc, son expertise.

Si l'OND est ou essaie d'être trop indépendant, il peut finir par se retrouver complètement isolé et, par là même, privé du soutien institutionnel et financier dont il a besoin pour exécuter ses tâches. Répétons-le, l'OND doit faire très attention à ne pas franchir les frontières institutionnelles et les limites de ses compétences.

L'observatoire national des drogues doit-il participer à l'évaluation des politiques nationales relatives à la drogue?

Options à considérer

Les observatoires nationaux des drogues peuvent contribuer à l'évaluation des politiques nationales en matière de drogue ou d'aspects spécifiques des stratégies nationales, à la demande de leurs autorités nationales respectives.

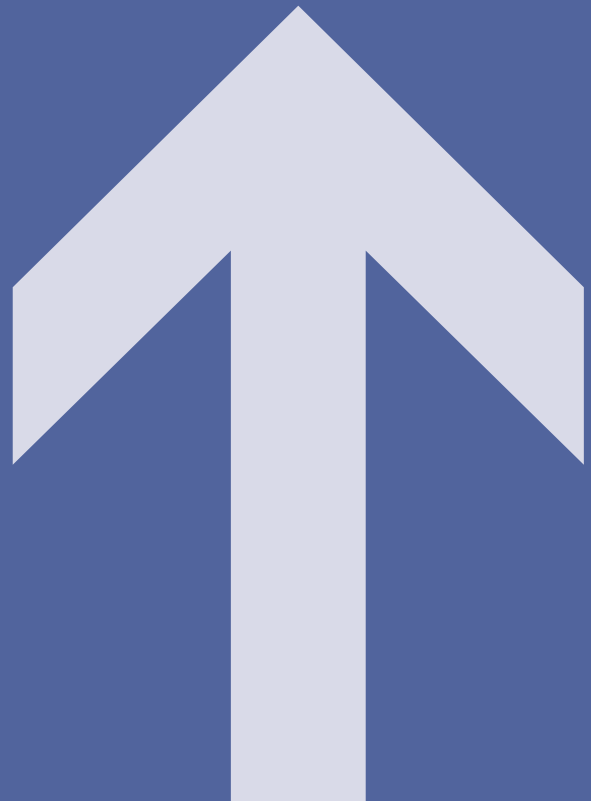
À cet effet, cependant, il convient de respecter quelques principes:

- L'OND doit avoir reçu de son autorité nationale une demande officielle, indiquant la portée et les objectifs de l'évaluation.
- L'OND doit être en mesure de proposer ou de définir une méthodologie (respectueuse des bonnes pratiques appliquées dans le domaine) qui permette d'identifier les informations pouvant être nécessaires, ainsi que d'évaluer si ces informations sont disponibles — et, s'il manque certaines données, estimer les coûts. Même chose s'agissant de l'expertise requise pour effectuer l'évaluation.
- L'OND doit se réserver le droit d'accepter — ou de proposer une modification technique afin de pouvoir accepter — d'effectuer l'évaluation.
- La contribution de l'OND à l'évaluation doit se justifier par des motifs scientifiques (factuels, neutres, objectifs et fiables) et éviter d'établir des conclusions politiques, celles-ci relevant de la compétence des autorités nationales.
- L'OND doit déterminer clairement quelles sont les questions de l'évaluation pour lesquelles il ne dispose pas de «base empirique ou scientifique».

Points forts et points faibles

Si la portée des travaux effectués par l'OND dans le cadre de l'évaluation est clairement délimitée, les résultats ont plus de chances d'être acceptés sans aucun problème pour l'OND. Reste que, malgré ces précautions, il est déjà arrivé qu'un OND soit accusé par certains acteurs politiques de manque d'objectivité et de parti pris politique, voire de fournir des données fausses. C'est pourquoi toutes les actions de l'OND liées à une évaluation doivent être scientifiquement fondées et bien documentées. L'assistance internationale apportée durant l'évaluation — par exemple, par un comité directeur scientifique ou via une revue par des pairs — peut également contribuer à contrer ce type de réactions négatives potentielles.

Si la portée et le mandat de l'OND sont bien définis en étroite coopération avec l'organe de coordination nationale des drogues et avec les principales parties concernées, cela peut apporter une réelle valeur ajoutée au pays ainsi que faciliter la prise de décision et la planification des services. En tout état de cause, il est aussi toujours souhaitable de mieux définir les objectifs et de mieux identifier les données, existantes et nouvelles, nécessaires pour évaluer les performances ou l'impact de certaines mesures.



Chapitre 8

Conclusions

Et ensuite? Comment traduire la théorie en pratique?

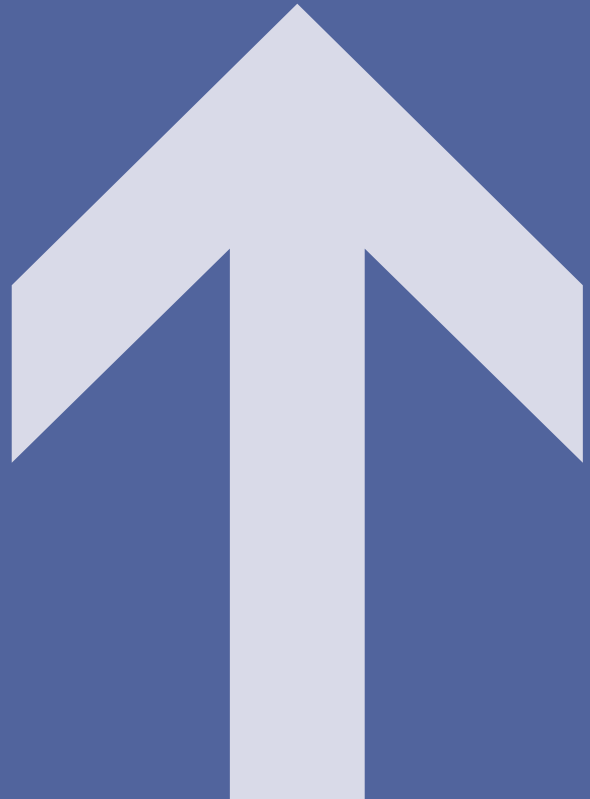
Au fil des chapitres et sections de ce manuel, le lecteur a pu découvrir une présentation complète des observatoires nationaux des drogues, en particulier:

- une définition précise de ce qu'est un observatoire, de sa mission et de ses objectifs;
- une description détaillée de ses trois fonctions principales: collecte des données et suivi, analyse et interprétation des données, production et diffusion de rapports et autres publications;
- une introduction au diagnostic stratégique fondée sur trois facteurs stratégiques clés (KSF) et leurs critères associés — valeur ajoutée perçue, coproduction et ressources associées;
- et, enfin, une suggestion de certaines options à considérer lors de la mise en place d'un observatoire national des drogues, avec mention, pour chaque option, des principaux points forts et points faibles.

L'heure est venue de construire votre propre vision et de mettre toutes ces indications en pratique.

Pour commencer, nous vous invitons à poser sur votre environnement de travail et de vie un regard neuf. En assimilant les idées, les concepts et les expériences que nous présentons tout au long de ce manuel, à vous maintenant de construire une vision de ce que doit être votre observatoire national des drogues. Il est très important de décrire vos besoins et vos plans avec vos propres mots, compte tenu de vos ressources et de vos contraintes, car chaque observatoire national est une combinaison unique de compétences, de ressources et de partenariats et, avant tout, d'êtres humains.

Une dernière suggestion: utilisez les processus et les résultats attendus comme point de départ, puis construisez un système et un réseau autour de ces éléments. Il n'existe pas de modèles institutionnels à imiter... Il s'agit essentiellement de rapprocher des gens pour les amener à travailler ensemble à un objectif commun.



Observatoire européen des drogues et des toxicomanies

Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation
des États américains

Création d'un observatoire national des drogues: manuel conjoint

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2010 — 117 pp. — 16 x 24 cm

ISBN 978-92-9168-424-3

doi 10.2810/30495

