

La mise en exergue de bonnes pratiques – supposées donc meilleures que d’autres – ne participe-t-elle pas du processus d’unification européenne ? La distinction de « bonnes pratiques » n’opère-t-elle pas dans le sens d’une légitimation de certaines pratiques en particulier, ciblées, fortement territorialisées, évaluées ou en cours d’évaluation et qui font l’objet d’un affichage et d’une communication publique ? Dans quelle mesure peut-on prétendre évaluer la « qualité » de pratiques d’action publique, dans le domaine spécifique de la prévention de la délinquance ou de la prévention des comportements toxicomaniaques ? Pour répondre à ces interrogations, il convient de circonscrire rigoureusement les concepts utilisés et de soumettre à l’étude la pertinence même des corrélations véhiculées par le « sens commun » politico-administratif. L’extension du concept de « bonnes pratiques » au champ de la prévention de la délinquance liée à la toxicomanie appelle un certain nombre de mises au point.

Distinguer des « bonnes pratiques » de prévention de la délinquance liée à la toxicomanie

Une affaire de critères

par Ivana OBRADOVIC

La notion de « bonnes pratiques » semble avoir investi un grand nombre de champs disciplinaires et s’être largement diffusée dans toutes les sphères de l’action publique. Des bonnes pratiques de laboratoire rappelant les règles de base de la pratique expérimentale en matière d’hygiène et de sécurité, aux bonnes pratiques cliniques ou de pharmacovigilance, industrielles, commerciales ou agricoles

(les bonnes pratiques d'élevage, par exemple), en passant par les bonnes pratiques dans le domaine du développement durable ou de l'action sociale, le concept semble occuper désormais une place prédominante dans le discours sur les politiques publiques et les pratiques professionnelles. Des prix sont même décernés¹, qui offrent aux États membres de l'Union européenne, au-delà de l'aspect financier, une plate-forme de concertation ayant pour but de favoriser l'échange d'idées et de pistes de réflexion notamment sur l'approche de la criminalité².

Dans chaque domaine, les documents de présentation des bonnes pratiques contiennent, en général, des directives, des codes de pratique, des manuels de procédures, des règlements, et depuis plusieurs années, des banques de données sont constituées sous l'égide de la Commission européenne. Dans certains cas, les critères d'éligibilité au label « bonne pratique » sont précisément définis; dans d'autres, leur appréciation est plus ou moins laissée à l'initiative locale, comme en témoigne le « guide pour l'analyse des bonnes pratiques » élaboré dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi que la Commission européenne a lancés en 1996 en vue de mettre en œuvre et de valoriser de nouvelles méthodes de création d'emplois et de lutte contre le chômage au niveau local³.

.....

(1) Citons le Prix Territoria du Sénat, qui récompense depuis 1986 les réalisations originales et transposables des collectivités locales, EPCI et administrations, dans tous leurs domaines de compétence « pour encourager l'administration territoriale à innover pour améliorer la vie des Français », ou le Prix européen de prévention de la criminalité, attribué par le Réseau européen de prévention de la criminalité et doté de 10 000 euros.

.....

(2) Source : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l33133.htm>

.....

(3) Source : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pacts/down/dec97/samuel2.pdf

Une notion européenne

Objet de références récurrentes et diversement explicitées dans la terminologie politico-administrative propre à la Commission européenne, la notion de bonnes pratiques s'applique depuis longtemps à l'ensemble des champs couverts par les compétences communautaires et s'est vue récemment étendue à la prévention de la délinquance, aujourd'hui encore rattachée au « troisième pilier » (coopération policière et judiciaire en matière pénale) mais qui sera très probablement communautarisée à terme. Dans un domaine où les effets de l'action publique se mesurent moins aisément que pour une politique de l'emploi ou une politique agricole, le développement d'un *corpus* de

bonnes pratiques s'inscrit dans le cadre d'une meilleure coopération entre États membres, en application de la décision prise le 28 mai 2001 par le Conseil de l'Europe.

Ces dernières années, plusieurs conférences et séminaires ont été organisés afin de définir une stratégie européenne de lutte contre la criminalité⁴. Sur la base des conclusions du Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999), les États membres ont affirmé la nécessité de mettre en place un système d'échange des informations, des expériences, des études et des recherches en matière de prévention, cette dernière étant définie comme l'ensemble des activités contribuant à la diminution de la criminalité et du sentiment d'insécurité des citoyens. Connu sous le nom de Réseau européen de prévention de la criminalité, ce système dispose d'un secrétariat et regroupe différents points de contact désignés par les États membres (trois maximum par pays). Appuyées par Europol et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) sur les aspects plus spécifiques, ses activités se concentrent dans les domaines de la lutte contre la délinquance des jeunes, la criminalité urbaine et la délinquance liée à la drogue.

C'est dans le cadre du Réseau et autour de ces trois priorités thématiques établies par le Conseil européen de Tampere qu'une réflexion sur les bonnes pratiques a été lancée en 2002 au séminaire d'Aalborg, au cours duquel la présidence danoise a proposé d'élaborer des « fiches de bonnes pratiques » (*best practice briefs*) pour répondre au souhait des instances communautaires de voir les problèmes de criminalité résolus sur la base d'une démarche scientifique et d'une analyse préalable. Bien que l'application de cette méthodologie puisse se révéler problématique en matière de lutte contre la toxicomanie, elle se justifie dans la mesure où il s'agit d'une sphère de l'action publique où se trouvent regroupés différents acteurs qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble au sein de partenariats locaux et autour de stratégies et de plans d'action communs (par exemple, les structures de soins et les instances judiciaires dans le cas de la prise en charge des usagers de drogues sous main de justice⁵).

.....

(4) Stockholm en 1996, Nordwijk en 1997, Londres en 1998, Paria da Falesia en 2000.

.....

(5) Depuis 1993, la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) anime les Conventions départementales d'objectifs, signées entre le procureur et le préfet de chaque département, un dispositif visant à favoriser la coopération entre instances judiciaires et socio-sanitaires.

Située à la confluence de nombreuses politiques sectorielles (prévention, prise en charge sanitaire et sociale, répression, formation, communication, recherche, coopération internationale), la lutte contre les drogues repose sur une action volontaire des pouvoirs publics pour créer et entretenir toutes les synergies adéquates⁶, dans le cadre de laquelle l'évaluation régulière des partenariats entre les acteurs joue un rôle crucial. Toutefois, si la notion de « bonnes pratiques » rencontre aujourd'hui un écho indéniable, son contenu et ses usages en matière de prévention de la criminalité en lien avec la toxicomanie ne sont pas toujours clairement établis, et ce parce que les objectifs politiques eux-mêmes demeurent complexes ou ambigus, les moyens de les atteindre difficiles à mobiliser, et la capacité d'évaluer leur mise en œuvre plus ou moins entravée – autant d'éléments d'incertitude que cet article s'efforcera d'aborder.

♦♦♦♦

(6) C'est le rôle dévolu à la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) créée par le décret du 24 avril 1996 et placée sous l'autorité du Premier ministre, chargée d'animer et de coordonner l'action des 17 départements ministériels concernés par ce secteur d'action publique.

Évaluer ce qui est évaluable

Les efforts entrepris dans différents pays pour conduire un « monitoring » systématique des programmes et actions de prévention de la délinquance témoignent d'une tendance lourde qui voit l'évaluation s'imposer aujourd'hui comme l'une des modalités mêmes de la mise en œuvre des actions⁷. Force est de constater que la pratique de l'évaluation et la littérature qui l'accompagne sont en vogue, sans que l'on puisse toujours délimiter le champ de la prévention en tant que telle, ni sa frontière avec les politiques sectorielles. Les efforts conjugués de suivi, de pilotage, d'évaluation sont souvent regroupés sous l'appellation générique « *evidence-based policies* » (ou politiques fondées sur l'expérience), dans le cadre desquelles les résultats de la recherche sont censés constituer l'assise des orientations de politiques publiques et des stratégies gouvernementales. Toutefois, ces politiques s'appuient sur des présupposés qui ne semblent pas transposables, sans précautions particulières, au champ de la lutte contre la toxicomanie. Dans ce domaine multiforme, complexe et souvent sensible politiquement, les

♦♦♦♦

(7) À titre indicatif, citons les travaux du Campbell Collaborative (réseau de chercheurs qui développent des méta-analyses sur des thèmes divers et variés, dont certains ont trait à la prévention).

connaissances sont parfois fragmentées ou incomplètes, et leurs résultats ne sauraient servir de socle universel à l'action publique.

L'OEDT a récemment entrepris un travail exploratoire sur la prévention de la criminalité liée aux drogues. Sa participation au Réseau européen de prévention de la criminalité répond à l'intérêt croissant des pouvoirs publics pour la problématique de la délinquance associée à la toxicomanie et s'inscrit dans le prolongement du système d'information *Exchange on drug demand reduction action* (EDDRA) qui recense depuis 1996 et pour l'ensemble des États membres les bonnes pratiques de réduction de la demande de drogues (actions de prévention, de réinsertion sociale, de réduction des risques, actions ciblant les usagers de drogues sous main de justice, etc.)⁸. En décembre 2003, ce dispositif comptabilisait 453 projets identifiés comme « bonnes pratiques » (descriptibles, assorties d'objectifs clairement identifiés et formalisés, accompagnées d'une évaluation) dans le domaine de la prévention (près de 60 %), mais aussi dans le traitement (25 %) et la réduction des risques (10 %). Les actions développées dans le cadre du système judiciaire (« *criminal-justice settings* ») représentaient pour leur part près de 10 % des programmes répertoriés⁹, parmi lesquels plus d'un quart affichaient un objectif de réduction de la criminalité liée aux drogues¹⁰. Dans cet échantillon restreint, les initiatives étaient consacrées majoritairement au public des toxicomanes incarcérés (24 sur 36 en octobre 2002), notamment les mesures alternatives à l'incarcération proposées dans une optique de prévention de la récidive.

Véritable « réservoir à idées », cette base de données européenne peut être interrogée à l'aide d'un moteur de recherche et par mots-clés (population-cible, territoire géographique, statut au regard de l'évaluation, etc.)¹¹. Ses critères d'inclusion sont doubles : le projet doit pouvoir être décrit à travers le questionnaire et accorder un intérêt particulier à l'évaluation. Cela étant, même si l'objectif de fond est de fournir une information fiable, comparable et

.....

(8) Dans le cadre de l'objectif 4 du plan d'action de l'Union européenne (2000-2004), le champ d'observation des bonnes pratiques s'est élargi aux actions de prévention de la criminalité liée aux drogues.

.....

(9) Source: compte rendu de la 8^e réunion de coordination du programme EDDRA, 4-5 décembre 2003.

.....

(10) MERINO (P.P.), 2003.

.....

(11) Source : <http://eddra.emcdda.eu.int:8008/eddra/>

actualisée sur les méthodes et la mise en place d'actions de réduction de la demande de drogues dans les États membres, le mode de recensement utilisé ne permet pas de « capter » les meilleures pratiques, mais celles qui correspondent au format de l'exercice de collecte : en seront probablement écartées par exemple les initiatives non évaluées car mises en œuvre par des acteurs qui ne ressentent pas la nécessité de les apprécier au regard de critères qui peuvent ne pas correspondre à « leur » réalité et à la « chair » de l'action qu'ils animent. Par ailleurs, dans le cas des actions de prévention judiciaire, une étude menée en 2002 par l'OEDT a montré que les pratiques recensées permettaient en fait d'identifier les spécificités de tel programme et de poser la question de son « évaluabilité ». Au vu des résultats, on constate que les bonnes pratiques mises en avant sont celles qui étaient censées faire l'objet d'une mesure d'impact mais qui, dans les faits, ne suscitent qu'une évaluation d'effectivité ou de processus ; en d'autres termes, sera considérée comme « bonne » la pratique qui, ayant été évaluée et ayant démontré la nécessité de cette évaluation, participe à la promotion de la *culture* d'évaluation¹².

....

(12) Ainsi le système d'information EDDRA s'est-il « dédoublé » sous la forme de sessions de formations organisées dans les États membres pour exporter la réflexion sur l'évaluation dans les autres pays communautaires.

Les limites du système

Par rapport aux actions mises en œuvre dans d'autres domaines de politique publique, une « bonne pratique » de lutte contre les stupéfiants pourrait être définie par les propriétés suivantes :

- elle s'appuie sur des bases scientifiques (« *evidence-based* ») et utilise les connaissances disponibles pour guider l'action publique ;
- elle doit avoir été évaluée selon des critères standardisés d'« impact » (qui mesurent plus ou moins bien l'impact, car ils se concentrent plus ou moins sur l'effectivité) ;
- elle se concentre sur des publics-cibles identifiés, par exemple les usagers de drogues sous main de justice ;
- elle définit un territoire privilégié d'intervention.

Si la notion de bonnes pratiques a gagné du terrain dans la gestion des politiques locales, régionales et nationales de lutte contre la toxicomanie, et si elle apparaît désormais comme une évidence aux yeux de beaucoup, l'objet même de ces politiques demeure incertain. Fondées sur le postulat d'un lien de cause à effet entre la toxicomanie – induisant une dépendance physiologique ou psychologique intense à l'égard de substances coûteuses et l'implication dans des actes de délinquance ou criminels – l'idée d'une « délinquance liée aux drogues » et les approches préventives qui s'y rattachent ne sont pas sans soulever certains problèmes, et ce, bien qu'elles semblent largement admises dans la littérature administrative au nom du « sens commun ». D'un point de vue scientifique, toute discussion autour des « bonnes pratiques » demande donc la plus grande prudence et suppose que les acteurs soient conscients de plusieurs pré-requis :

- la notion de délinquance doit être soigneusement délimitée ;
- le lien entre toxicomanie et délinquance, loin d'être scientifiquement établi, ne saurait aller de soi ;
- les formes observables d'une délinquance qu'on suppose liée à la toxicomanie doivent être précisées au regard de la nature du produit, du type de consommation et du type d'infraction.

De manière générale, dans un domaine de l'action publique particulièrement sujet à controverse, notons que la démarche consistant à distinguer des « bonnes pratiques » devra elle-même être discutée et interprétée.

La délinquance, une notion épineuse

Ni univoque ni rigoureusement objectivée, cette notion risque de se révéler insaisissable et très délicate à manier si l'on n'en précise pas au préalable le contenu. Parle-t-on

de la délinquance «réelle» ou perçue? De la délinquance dénoncée dans les médias, ou de la délinquance constatée et enregistrée par tel système administratif de recensement ou tout autre dispositif statistique? De la délinquance apparente ou effectivement réprimée? Uniformément étiquetées sous le label «délinquance», ces multiples déclinaisons de phénomènes hétérogènes apparaissent dans les faits plus ou moins emboîtées, car résultant de l'intervention croisée de différents acteurs: le législateur, l'opinion publique, les instances répressives et judiciaires, les médias, les citoyens, etc. Dans un environnement aussi complexe, toute évaluation visant à mesurer «la délinquance» et, à plus forte raison, l'effectivité et/ou l'efficacité d'une action de prévention de la délinquance, devra reposer sur un schéma conceptuel à même de prendre en compte les multiples dimensions du phénomène. À ce jour, la plupart des définitions que la littérature scientifique en donne ne sont pas véritablement construites en système et se bornent à agréger des représentations et des points de vue disparates. Dans la mesure où les rôles respectifs de chacun des acteurs impliqués ne sont ni bien repérés, ni bien connus, en d'autres termes dès lors que la réalité à laquelle les statistiques renvoient n'est pas précisément décrite, les efforts de chiffrage risquent de relever d'imputations réductrices.

Le lien toxicomanie/délinquance est-il valide?

Tout aussi complexe, la relation supposée entre toxicomanie et délinquance emprunte davantage au registre des représentations collectives qu'à celui de la preuve scientifique, comme le soulignent D. Sansfaçon et O. Barchechat¹³. Dans le cadre d'une expertise commanditée par l'OFDT, les auteurs passent en revue la littérature anglo-saxonne sur le sujet et concluent que cette causalité reste à démontrer, bien qu'il existe une étroite corrélation statistique entre les comportements d'abus de substances psychoactives illicites et certains comportements délinquants. Si la

.....
 (13) SANSFAÇON (D.),
 BARCHECHAT (O.), à paraître
 en 2004.

consommation problématique d'alcool est souvent associée à des faits de violence contre les personnes (violences conjugales, homicides, abus sexuels notamment), s'agissant des drogues illicites, on observe plutôt une relation parallèle entre les usagers à problème et certains délits (notamment des délits contre la propriété lorsqu'il s'agit d'héroïne ou de cocaïne, ou des violences dites systémiques, c'est-à-dire relevant du marché, de son territoire, de sa gestion, dans les cas de consommation de crack), sans pouvoir en déterminer le sens avec certitude. Ainsi, plusieurs études européennes montrent que la majorité des toxicomanes sous traitement ont eu affaire à la justice pénale¹⁴; mais si en Grèce, en Angleterre et au Pays de Galles, les toxicomanes sont plus nombreux que les non-toxicomanes à avoir commis plusieurs types de délits, les chiffres révèlent qu'il s'agit principalement de délits de propriété et que les faits de nature criminelle sont rares¹⁵. De même, un sondage de la population carcérale irlandaise¹⁶ a mis en évidence que 51 % des hommes et 69 % des femmes déclaraient être sous l'influence de stupéfiants lorsqu'ils ont commis le délit pour lequel ils étaient incarcérés. Selon une autre estimation effectuée auprès des jeunes soupçonnés d'infraction en Irlande¹⁷, 42 % des cas étaient liés à la consommation d'alcool, 17 % à la toxicomanie et 4 % aux deux facteurs combinés, l'alcool étant lié plus fréquemment aux infractions touchant à l'ordre public, tandis que la drogue était le plus souvent à l'origine de vols. Enfin, une étude relativement ancienne¹⁸ montre que si une certaine proportion d'individus mis en cause pour usage de stupéfiants le sont par ailleurs pour un autre motif, on constate aussi que cette relation n'est pas symétrique: 85 % des individus qualifiés d'usagers de drogue dure sont ou ont été impliqués dans des affaires de « petite ou moyenne délinquance », mais seulement 13 % des individus identifiés comme délinquants sont ou ont été usagers d'héroïne, de cocaïne ou de crack.

La plupart des corrélations statistiques existantes ont été établies à partir de populations sous main de justice, interpellées, condamnées ou en détention. Quelques enquêtes menées auprès des usagers ont également relevé un lien

••••

(14) Source : OEDT, Rapport annuel 2003 - État du phénomène de la drogue dans l'Union européenne et en Norvège, 2003, 82 p. (http://www.emcdda.eu.int/multimedia/publications/Annual_Report/2000/report/ar00_fr.pdf).

••••

(15) Université Aristote de Thessalonique, 2000; BENNETT (T.), 2000; MEIJER (R.F.), GRAPENDAAL (M.), OOOYEN (M.M.J.), *et al.*, 2002.

••••

(16) HANNON (F.), KELLEHER (C.), FRIEL (S.), 2000.

••••

(17) MILLAR (D.), O'DWYER (K.), FINNEGAN (M.), 1998.

••••

(18) BARRÉ (M.D.), 1994.

avec la délinquance, mais elles sont moins nombreuses. En outre, ce lien semble plus affirmé chez les femmes, pour lesquelles l'usage de stupéfiants précéderait la délinquance, la causalité étant inversée chez les hommes. De même, l'intensité de la corrélation entre délinquance et usage varie selon les trajectoires de délinquance : les « carrières délinquantes »¹⁹ précoces et longues sont associées à une consommation abusive de substances psychoactives, et l'âge d'expérimentation des usagers de certaines drogues devenus par la suite des consommateurs réguliers semble fortement corrélé à certains parcours de délinquance. D'une façon générale, les auteurs observent qu'il existe peu de situations où des adultes amorcent une carrière délinquante du fait d'un usage « problématique » de drogues. Si de telles situations peuvent éventuellement se présenter pour les délits de conduite sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants et pour les actes de violence intra-familiale, les trajectoires de délinquance s'établissent dans la majorité des cas à l'adolescence, selon des mécanismes qui dépassent les seuls faits d'usage de drogues.

Ainsi, bien qu'ils soient éclairants, ces résultats confortent moins dans l'ensemble la corrélation supposée entre toxicomanie et criminalité qu'ils n'illustrent des figures décrites par les « carrières délinquantes », et ce pour trois raisons :

- ils proviennent d'études menées sur des populations spécifiques ;
- ils peuvent varier considérablement selon la drogue consommée ;
- au vu des données scientifiques actuellement disponibles, il est particulièrement difficile d'établir une relation, *a fortiori* causale, entre toxicomanie et criminalité.

Dans ce contexte, le CIPC²⁰ s'interroge sur « l'insistance à établir un lien causal » manifestée par nombre d'études consacrées à la prévention. Aucune n'y étant parvenue à ce jour par des moyens scientifiques, les auteurs préconisent que les travaux s'appliquent à l'avenir à mieux identifier l'évolution des trajectoires d'usage comme de délinquance, en vue de repérer ensuite les « meilleures pratiques ».

.....

(19) La notion de « carrière délinquante » est empruntée à BECKER (H.S.), 1985 (première édition 1963).

.....

(20) SANSFAÇON (D.), BARCHECHAT (O.), à paraître 2004, *op.cit.*

Les formes observables de délinquance corrélée à la toxicomanie

Si on prend acte d'une relation « apparente » entre toxicomanie et délinquance, il convient *a minima* de différencier la délinquance associée à la consommation de drogues (c'est-à-dire les faits d'usage et d'usage-revente qui mettent en jeu, dans 80 % des cas, le cannabis²¹) et la délinquance qui s'inscrit dans le cadre de trafics organisés, même s'il est parfois difficile de déterminer ce qui relève ou non de ce type de trafics. Par ailleurs, s'agissant de la première catégorie, il convient d'opérer une rigoureuse distinction entre les consommateurs occasionnels (« consommateurs du week-end ») et les usagers dépendants : toute (re)construction de la réalité de la toxicomanie qui assimilerait mécaniquement l'usager de substances illicites à un pré-délinquant potentiel ferait fausse route, car elle ne prendrait pas en compte les personnes exerçant un contrôle sur leur consommation. La connaissance des comportements des usagers qui ne sont pas identifiés comme délinquants demeure d'ailleurs lacunaire, ainsi qu'en témoignent les analyses de D. Lahaye et R. Padiou²². De même, les usagers des nouvelles drogues, pour lesquels il existe peu d'information en dehors du fait qu'ils appartiennent à des populations plutôt nanties, peuvent difficilement être considérés selon le même schéma d'analyse que les consommateurs de cannabis et d'héroïne domiciliés dans des zones à urbanisme très concentré, caractérisées par un taux de chômage élevé et des indicateurs de précarité sociale qui affectent la délinquance au même titre, sinon davantage, que la toxicomanie.

En résumé, la nature, le degré et les formes du lien entre usage de drogues et délinquance sont fortement différenciés selon les produits, c'est pourquoi toute analyse visant à l'établir se doit d'en caractériser le contexte au préalable²³. En tout état de cause, qui plus est si l'on définit la délinquance comme une source de revenus nécessaires

....

(21) L'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRIS), qui enregistre pour le compte du ministère de l'Intérieur les interpellations et les saisies effectuées par les services de police, de douane et de gendarmerie, a recensé en 2002 environ 81 250 interpellations pour usage simple, dont 90 % concernaient le cannabis (herbe, résine, huile, pieds ou graines).

....

(22) Les auteurs expliquent cette confusion entre délinquance et toxicomanie par le fait qu'« on a plus ou moins en tête l'héroïnomanie aiguë [...], et ce que l'on en dit est présenté comme la toxicomanie en général ». LAHAYE (D.), PADIEU (R.), 2002.

....

(23) Cf. DUPREZ (D.), KOKOREFF (M.), 2000.

pour l'usager, c'est-à-dire comme une conséquence attendue de l'usage, il importe de se limiter aux usagers dépendants. En tenant compte de ces restrictions, plusieurs études ont réussi à établir que l'implication criminelle des usagers de drogues fortement prohibées était fonction :

- des revenus de l'usager en rapport avec le prix du produit ;
- de la fréquence d'utilisation de la drogue de même que l'implication dans un « style de vie » toxicomane ;
- des antécédents délinquants²⁴.

En l'absence d'une corrélation objective entre toxicomanie et délinquance (et à plus forte raison, criminalité), on peut donc tout au plus évoquer une délinquance liée à l'abus de drogues. Dans un contexte aussi peu formalisé, où les concepts et leur usage dans le discours demeurent fluctuants, l'identification de « bonnes pratiques » se révèle un processus complexe.

.....
(24) HUNT (D.E.), 1991 ;
PARENT (I.), BROCHU (S.),
1999.

Une notion à déconstruire

Bien que les bonnes pratiques administratives procèdent toutes d'une même logique de « *benchmarking* », récemment importée dans le champ de l'action publique, leurs déclinaisons méthodologiques, d'une institution à l'autre, sont nombreuses et diversement instrumentalisées. Souvent présentées comme allant de soi, rarement en tant qu'objet d'étude et de questionnement, elles constituent un moyen de légitimer des logiques pré-existantes et préservent, par leur dimension normative et la garantie de qualité qui leur est apposée, tout un système de significations et de connotations que les politistes appellent « l'ordre institutionnel »²⁵. À cet égard, il est symptomatique que le discours sur les « bonnes pratiques » ne précise pas toujours au regard de quel étalon et de quels critères s'opère leur identification : si tant est qu'il existe, ce cadre normatif reste à établir, au même titre que la réalité du consensus dont ses valeurs et ses objectifs sont censés faire l'objet.

.....
(25) LAGROYE (J.), FRANÇOIS (B.),
SAWICKI (F.), 2002.

.....

(26) L'analyse décisionnelle montre nettement que la rationalité des acteurs est généralement limitée, dans la mesure où ils ne conçoivent pas clairement leurs propres objectifs et où ceux-ci évoluent au cours de l'action et peuvent être contradictoires, comme dans les modèles dits « de la poubelle », (MARCH (J.), 1991) et « de la fenêtre d'opportunité » (KINGDON (J.), 1984).

.....

(27) SETBON (S.), *et. al.*, 2003.

.....

(28) La notion de « discours performatif » est empruntée à Austin (AUSTIN (J.-L.), 1970).

.....

(29) EDELMAN (M.), 1991.

.....

(30) Source: site web de l'Agence européenne.
<http://agency.osha.eu.int>

Alors même que toute la littérature scientifique souligne la complexité des politiques publiques et de leur évaluation, l'usage institutionnel de la notion de bonnes pratiques donne corps au « mythe » d'une administration lisible, efficace, et capable d'une action pour ainsi dire « universelle »²⁶.

Menée au cours de l'année 2002 par l'OFDT, l'évaluation du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et de prévention des dépendances (1999-2001, prorogé jusqu'en 2002) a mis en évidence les difficultés rencontrées par toute démarche visant à apprécier la réalisation d'objectifs souvent ambigus, peu explicites, ou même contradictoires²⁷. Dans la mesure où les « bonnes pratiques » acquièrent une existence institutionnelle qui n'est plus discutée, ni remise en question, elles relèvent d'un discours de type performatif et auto-réalisateur²⁸ et s'inscrivent dans un investissement symbolique à travers lequel se perpétuent certaines représentations de l'action publique (l'action publique vue comme un processus rationnel)²⁹. Dans certains cas, on peut même penser que leur principal objectif est de faire prévaloir certaines valeurs de référence, telle que la nécessité d'évaluer l'impact des actions menées et de garantir un rapport optimal entre leur coût et leur efficacité, dans le cadre d'une « bonne » gestion des deniers publics.

D'un point de vue historique, la notion de « bonnes pratiques » est apparue d'abord dans les champs d'action marqués par une exposition au risque lié à l'exercice de tâches particulières, au sein de professions et sur des lieux de travail spécifiques (le secteur des technologies industrielles par exemple), ce qui a amené l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail à en préciser les applications: « *L'information sur les bonnes pratiques devrait fournir à ceux qui jouent un rôle dans la santé et la sécurité au travail les connaissances nécessaires pour leur permettre d'améliorer les conditions de travail (et, dans certains cas, les conditions de vie) afin de réduire les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs sur leur lieu de travail et au sein de l'entreprise.* »³⁰ Bien qu'élémentaire, cette caractérisation intègre clairement le facteur risque et met l'accent sur la nécessité de le prendre

en compte dans des univers professionnels où le danger (sanitaire, chimique, nucléaire, etc.) est omniprésent et où les protocoles d'expérimentation se doivent d'être d'autant plus rigoureux que la responsabilité publique est engagée : au lieu de contribuer à son évaluation, les « bonnes pratiques » sont ici consubstantielles à la stratégie de gestion du risque. De la même façon, dans le domaine de la prévention de la délinquance liée à la toxicomanie, où la nature du risque (social ? sanitaire ? politique ?) et son mode d'appréciation ne sont pas nécessairement explicités, on peut penser qu'elles pourraient avoir pour effet premier de neutraliser le débat sur la légitimité de l'action publique et sur ses présupposés, parmi lesquels une certaine conception du toxicomane et le traitement pénal dont celui-ci fait l'objet.

Au total, il est permis de s'interroger sur l'usage politique, institutionnel et communautaire des « bonnes pratiques » : s'agit-il d'une « trousse à outils » au service de l'amélioration de l'action publique ou d'un « prêt-à-penser » qui s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation européenne et de la convergence des modèles de politique publique à développer par les vingt-cinq États membres ? Si, au regard de ses applications courantes, la notion de « bonnes pratiques » semble donner corps au « fantasme » du mode d'emploi clés en mains, sa finalité doit être *a contrario* d'entretenir le débat sur les normes de qualité de l'action publique et sur les critères qui régissent le rapprochement entre les États membres. Dans cette optique, toutes les instances de concertation qui lui sont aujourd'hui consacrées (séminaires, colloques, groupes de travail, etc.) dessinent un réseau transnational d'échange et d'information dont la vocation est de valider et de « globaliser » des projets, des outils et des partenariats.

Rappels et perspectives

Tant sur la forme que sur le fond, l'identification de « bonnes pratiques » dans le domaine de la prévention de la délinquance liée à la toxicomanie soulève nombre de

••••

(31) Les structures sanitaires considèrent comme toxicomane l'individu dont la consommation de toxique (licite ou illicite) a été répétée et prolongée au cours des derniers mois (le caractère subjectif de ces trois termes laisse une grande marge d'appréciation). Les services de police et l'autorité judiciaire parlent pour leur part d'usagers de produits illicites.

••••

(32) L'usage de stupéfiants est sanctionné par la loi du 31 décembre 1970 d'une peine maximale d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

••••

(33) À ce propos, cf. Lettre d'information de l'association Pénombre, n° 2, décembre 1993 (<http://www2.unil.ch/penombre/02/index.htm>).

problèmes. Tout d'abord, rappelons-le, les données descriptives et quantitatives n'offrent pas une image fiable du phénomène de la consommation de drogues: les toxicomanes ne sont identifiés comme tels que lorsqu'ils accèdent au système de soins, ou lorsqu'ils sont interpellés par la police. Émises par les ministères de la Santé et de l'Intérieur, les statistiques renvoient en outre à des définitions différentes³¹. Compte tenu de ces limitations, et s'agissant de surcroît d'activités par nature privées, clandestines et susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales³², la prévention ne saurait être définie comme un « bloc » de politique publique uniforme, modélisé et généralisable sous la forme de « bonnes pratiques ». La plus grande rigueur s'impose donc pour définir et justifier les critères d'efficacité qui président aux choix de remèdes présentés comme universels, dans la mesure où les vertus comparatives des actions mises en œuvre sur les plans local, régional et national semblent plus convaincantes *a priori* que leur éventuelle intégration à un ensemble clos de « bonnes pratiques ».

Si l'on estime douteux le lien de cause à effet entre délinquance et toxicomanie et le postulat que la « délinquance liée à la toxicomanie » existe de façon autonome et mérite de faire l'objet d'une politique spécifique, et si l'on se refuse par ailleurs à occulter les nombreux problèmes de méthode que soulève la comptabilisation des crimes et délits liés à la toxicomanie³³, il paraît judicieux de définir d'abord ce qui doit être quantifié (ou modélisé), ce qui ne doit pas l'être, ce qui ne peut pas l'être, tout en menant une réflexion préalable sur les mesures à prendre. Les programmes de prévention – c'est à la fois tout leur intérêt et toute leur difficulté – visent à mettre au jour le contenu d'une « boîte noire » composée d'éléments divers: faits biologiques et sociaux, objectifs affichés, programmes inégalement mis en œuvre, impacts mal ou prématurément identifiés. Dans le souci d'une action publique efficace et d'une évaluation conséquente, les formes locales de délinquance qu'on suppose liées à la toxicomanie doivent donc être considérées au niveau le plus fin, au regard du type, des modalités et de l'environnement de consommation, mais

aussi du profil social, médical et judiciaire du sujet. C'est seulement dans ce cadre que l'identification des « bonnes pratiques » doit être débattue et mise en œuvre, afin que soient éventuellement réévaluées sa pertinence et son utilité, en vue d'optimiser les effets des politiques publiques.

■ **Ivana OBRADOVIC**

Observatoire français des drogues et des toxicomanies

BIBLIOGRAPHIE

- AUSTIN (J.-L.), 1970, *Quand dire c'est faire*, Le Seuil.
- BARRÉ (M.B.), 1994, avec la collaboration de FROMENT (B.), AUBUSSON DE CAVARLAY (B.), *Toxicomanie et délinquance, du bon usage de l'usager de produit illicite*, CESDIP, collection « Études et données pénales », n° 70, Paris.
- BECKER (H.S.), 1985, *Outsiders, Etude de sociologie de la déviance*, éditions Métailié, (première édition 1963).
- BENNETT (T.), 2000, *Drugs and crime : the results of the second stage of the NEW-ADAM program*, Research study 205, Home Office, Londres.
- DUPREZ (D.), KOKOREFF (M.), 2000, *Les Mondes de la drogue : usages et trafics dans les quartiers*, Paris, Odile Jacob, 393 p.
- EDELMAN (M.), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Le Seuil.
- HANNON (F.), KELLEHER (C.), FRIEL (S.), 2000, *General healthcare study of the Irish prisoner population*, Government publications, Dublin.
- HUNT (D.E.), 1991, *Stealing and dealing cocaine and property crimes*, National Institute on Drug abuse, *A Research monographs series*, The Epidemiology of cocaine use and abuse, vol. 110, p. 139-150, Rockville.
- KINGDON (J.), 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston Littlebrown.
- LAGROYE (J.), FRANÇOIS (B.), SAWICKI (F.), 2002, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 599 p.
- LAHAYE (D.), PADIEU (R.), 2002, *Évaluer l'intervention en toxicomanie : significations et conditions*, OFDT/CAST, avril.
- MARCH (J.), 1991, *Décisions et organisations*, Paris, les éditions d'Organisation.
- MEIJER (R.F.), GRAPENDAAL (M.), OOYEN (M.M.J.), et al., 2002, *Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers, Achtergrondstudie bij het Justitie onderdeel van de nationale drugmonitor, Jaarbericht 2002*, WODC, La Haye.

BIBLIOGRAPHIE

MERINO (P.P.), 2003, *EDDRA analysis – Criminal justice based drug demand and harm reduction programmes in the EU*, OEDT, janvier, 17 p.

MILLAR (D.), O'DWYER (K.), FINNEGAN (M.), 1998, *Alcohol and drugs as factors in offending behaviour : Garda survey*, Rapport de recherche n°7/98, Garda research unit, Tipperary, Irlande.

PARENT (I.), BROCHU (S.), 1999, « Quand les trajectoires toxicomanes et délinquantes se rencontrent : dix toxicomanes se racontent », *Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CHRS)/École de criminologie de l'Université de Montréal*, janvier.

SANSFAÇON (D.), BARCHECHAT (O.), avec la collaboration de C. Valade, 2004, *Usages de substances psychoactives et dommages sociaux – État des lieux*, OFDT/CIPC, à paraître.

SETBON (M.), GUÉRIN (O.), KARSENTY (S.), KOPP (P.), 2003, *Évaluation du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999-2002) – Rapport général*, OFDT.

UNIVERSITÉ ARISTOTE DE THESSALONIQUE, 2000, *Rapport d'évaluation du programme Leonardo Da Vinci: évaluation des besoins et des méthodes de formation professionnelle des jeunes délinquants et des adolescents à risques*, Orestis, Université Aristote de Thessalonique, Thessalonique.