

152371

POLICE TRAINING IN DRUG ABUSE PREVENTION

NCJRS

JAN 17 1995

ACQUISITIONS

Issues & Reports

2



UNITED NATIONS INTERREGIONAL
CRIME AND JUSTICE RESEARCH INSTITUTE

UNICRI, the research and training arm of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, aims at providing research-based information to the international community and, upon request, technical co-operation to Member States. The series "Issues & Reports" is geared towards the exchange of knowledge and experience from a comparative perspective.

ISSUES AND REPORTS
EDITORIAL BOARD

Herman F. Woltring
Ugljesa Zvekic
Maria Elena Andreotti
Anna Alvazzi del Frate

ISSN 1020 - 1548

©UNICRI 1994

This publication may be freely reprinted provided the source is acknowledged, and a copy of the publication or reprint is forwarded to UNICRI.

The opinions expressed in this publication are those of the authors and contributors and do not necessarily reflect the views of UNICRI.

United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
Via Giulia, 52 - 00186 Rome, Italy
Telephone: (+39 6) 6877437 - Telefax: (+39 6) 6892638
Telex: 610181 Fao 1 Unicri
E-Mail Address: UNICRI@delphi.com - Cable Address: Unicri 00186 Roma

152371

**U.S. Department of Justice
National Institute of Justice**

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by
UNICRI

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner.

● Police Training Activities for the Prevention and Control of Drug Abuse

Executive Summary

prepared by

Tom Ellis Carla Ippoliti



unicri

CONTRIBUTORS

UNICRI Project Co-ordination

Tom Ellis
Francesco Bruno
Carla Ippoliti

Project Officer
Principal Scientific Consultant
Project Consultant

National Experts

Brazil:

Paulo Gomes
Arthur Rios

Federal Police Department, Ministry of Justice, Brasilia
Federal University of Rio de Janeiro

Canada:

Margaret E. Beare
Eric W. Single

Police Policy and Research Division, Solicitor General, Ottawa
University of Toronto

Germany:

Rainer Buchholz
Frieder Dünkel

*Federal Office for Criminal Affairs: International Training,
Wiesbaden*
Greifswald University

Italy:

Francesco Bruno
Carmine Corvo

University of Rome La Sapienza
*Central Directorate for Anti-drug Services, Department of
Public Security, Ministry of the Interior*

Carlo Crepas

*Central Directorate for Anti-drug Services, Department of
Public Security, Ministry of the Interior*

Emanuele Marotta

*Central Directorate for Anti-drug Services, Department of
Public Security, Ministry of the Interior*

Ernesto Panvini

*Directorate of State Police Education and Training,
Ministry of the Interior*

Pietro Soggiu

*Central Directorate for Anti-drug Services, Department of
Public Security, Ministry of the Interior*

Netherlands:

Emile W. Kolthoff
Ed Leuw

Research Centre, Zutphen
Ministry of Justice, The Hague

Russian Federation:

Boris Kalatchev
Leonid P. Seleznev

Moscow Higher Militia College, Ministry of the Interior
Drug Control Department, Ministry of the Interior, Moscow

United Kingdom:

John Grieve
Joy Mott

Metropolitan Police Training School, London
Home Office Research and Planning Unit, London

United States:

David M. Luitweiler
Fred T. Martens

New York State Police
Pennsylvania Crime Commission, Conshohocken

Police anti-drug misuse training should be based on the most contemporary information and methods. This project was commissioned* in order to survey the type of police drug training available in countries at different levels of development, and to achieve the following objectives:

Objectives of the study

1. an analysis of training methodologies of selected police forces in prevention and control activities;
2. the identification of the best practices and how to adapt them to other institutional systems; and
3. the preparation of a final report for reference and educational purposes.

Eight countries: Brazil, Canada, Germany, Italy, the Netherlands, the Russian Federation, the United Kingdom and the USA, chosen for their differing geographical, political, economic, social and, in this case, legal systems, participated in the project. A mix of consumer, transit, manufacturing and cultivation countries was considered desirable.

Methodological considerations

The UNICRI central team constructed a standard questionnaire to be completed: (a) by a criminological expert, and (b) by a police (narcotics) training expert, in each country.

Fixed format, multiple choice and open-ended questions were used, and the two questionnaires from each country were designed to form a national report when amalgamated. The questionnaire was modified after a "meeting of experts" in Rome in October 1992, to "tailor" the questionnaire whilst attempting to retain a standard format acceptable to all.

It was considered over-ambitious to cover national police structures beyond a certain level. Great Britain has, for instance, over fifty independent police forces, and this is also true of federal states where police forces operate relatively independently. In these cases, it was decided to concentrate on one large city or one federal state. In addition, some countries have more than one police force.

In some countries, it was possible to cover all the official drugs training courses relatively comprehensively, in others the number of local level courses was so great that the task would have been monumental. Thus, it was decided to cover five training courses in each country, relating to varying levels of the training hierarchy.

* The full project report was compiled in Italian for the Italian Ministry of the Interior, who provided funding for which UNICRI is most grateful. The bibliography, police training structures diagrams, and criminal justice processes charts can be consulted in the full report. The data used in the study generally refer to 1991.

The drug problem

Of the eight countries participating, only Russia and Brazil appear to have any large scale indigenous production of drugs.

Criminologists and police experts in the study generally agreed on the predominant concern in their countries. Consumption is either the main problem, or a serious one in all countries, except the Netherlands. In Germany and Italy, consumption and trafficking/transit are seen as inseparable, but the Italian police attach primary concern to transit. The Dutch, reflecting their well established policy with regard to drug users, mention only drug transit as a major concern. Russia appears to have all of the problems possible. Internal trafficking and misuse is most often the result of internal production through cultivation, extraction and refining, thus the beginning of the chain is regarded as of most serious concern. Thefts from medical establishments and forging of prescriptions are also of growing concern.

Not surprisingly, males are more likely drug users than females, although the difference varies by drug type and country. Certainly, in the USA, Canada and the Netherlands it would be worth investigating the possibility of training courses aimed specifically at women. For some drug categories, the ratio of women to men is between 3:7 and 4:6. Secondly, although age bands are recorded differently in each country, the predominant drug taking age group lies approximately between 15 - 25. Thirdly, drug related deaths show an upward trend in countries where data are available, although some rises are small, and based on very narrow definitions. Unemployment appears to be higher amongst hard drug users.

From the comments received, some of them extensive, training issues determined by drug use patterns can be suggested.

* Brazil: prevention activities amongst school and street children, particularly in relation to cocaine, but also in relation to marihuana and the use of solvents (including shoe repair glue), tranquillisers, and uniquely, anticholinergics. Women could also be targeted as non-prescription amphetamine users (ostensibly for slimming). The misuse of "legal drugs" should be high on the prevention agenda, along with trafficking on the enforcement front.

* Canada: concentration on street youth as a high risk group for prevention targeting, and on school children below the age of 15.

* Germany: female 'licit' drug abuse prevention.

* Great Britain: cannabis use appears to be relatively commonplace, but whether this is a true enforcement, prevention and/or training issue is currently the subject of some debate, even within the police service. Amphetamine use also appears to be relatively commonplace with little difference between the sexes. This might be a useful area for enforcement and prevention training. Dance drugs, some old ones (LSD) and some more recent ones (Ecstasy), are a possible target at "rave" dances, a fairly recent phenomenon involving 16 to 19-year-olds. These events tend to be so huge, that to date the police's main concern has been public order control, with the secondary aim of arresting drug suppliers. A potentially useful cross-over between public order and drugs enforcement could be reflected in police training. There is

evidence that school liaison projects are also necessary for drug prevention.

* Netherlands: specific ethnic groups occupy the lower social strata, and are over represented in problematic drug use, suggesting a combined drugs and community policing course.

* Russia: concern about polydrug use might lead to a multi-agency training course run jointly by the police and the health services.

* USA: one would expect the concentration to be on cocaine, given its hard drug status and availability.

Much of the existing drugs legislation and policy is defined by the experts in terms of changes made to earlier legislation. In the case of Brazil this was in 1976, and it is unlikely that police training will have changed in that time. Therefore, it is unlikely that courses aimed at prevention among soft drug users, or indeed, dealing with money laundering and asset seizure will be found. In Germany and Italy, the legislation changed after the period covered by the study, and it may be too early to expect police training in these two countries to reflect this. Most countries distinguish between possession and trafficking, but Germany now distinguishes trafficking in an organised context. Germany and Britain also have strong asset confiscation elements in their drug legislation, as does the USA, although it is not specifically mentioned by the experts. At the time of writing, the Netherlands experts indicated that the current asset confiscation regulations were likely to be strengthened.

Drugs legislation and law enforcement

Germany and the Netherlands have different drugs policies, which temper the strict letter of the law. Germany is in the process of change, evidenced by a sentencing shift. If the police adapt their enforcement and prevention training accordingly, prevention training will be directed towards softer drug use and juveniles, whereas enforcement training would be directed more towards hard drug trafficking and use by adults. Canada has amended legislation to include the sale of literature and drug "equipment", but perhaps most importantly, also on money laundering and asset seizure. It could reasonably be expected, therefore, to find training courses on both of these issues.

A recent combination of trends in the different countries' legislation systems is apparent: getting tough on traffickers; seeking to help users and juveniles to discontinue drug use rather than strictly enforcing the law; asset confiscation; money laundering investigations and controlled delivery.

The predominantly English speaking countries, Great Britain, the USA and Canada, give their police a measure of pre-court discretion that other countries do not. This stems mainly from the different design of the legal system and processes. The police in the UK, Canada and the USA carry out several of the functions, which in other countries are the domain of the judiciary. In Britain, the creation of the Crown Prosecution Service has, in the recent past, removed a function formerly provided by the police - preparing and presenting, at least at the lower court level, the prosecution case - but this perhaps serves as a measure of the extent to which the police were enmeshed in court procedure. In Italy and Brazil, the investigation of a case is


directed by a Magistrate or Judge, whereas in Britain, Canada and the USA this is normally not possible. Obviously, training in the largely Anglophone countries should reflect greater police involvement in the prosecution process. The Netherlands' "triangular" system takes the multi-agency approach right through the criminal justice procedure, reflecting different training needs, with perhaps more emphasis on prevention and diversion. Canada in turn appears to operate a joint system with the Crown Attorney, and a high level of discretion on sentencing options is possible. Further, in Canada, cautions can be given instead of an arrest, and a similar system of informal cautioning also exists in Britain. A power of de-arrest also exists in Britain, under the 1984 Police and Criminal Evidence Act, which might be a unique police power. In the Russian Federation the police are not free to decide on the balance of evidence in most cases, but for administrative offences they can decide to caution an offender, avoiding court involvement.

Diversion in Brazil is rare, whereas in the Netherlands every drug offence can potentially be diverted outside the criminal justice system. The Canadian system is geared for diversion at many different points, and in the UK new legislation means that therapeutic "sentences" are possible with the agreement of the offender. In practice, pre-court diversion is more common by using cautioning. In Germany, a de facto shift in sentencing policy and greater acceptance of drug substitution programmes in an increasing number of regions, mean that diversion is on the increase.

The most striking difference between the USA and Britain and Canada, is the under representation of cannabis arrests compared to other drugs. As cannabis is often the most widespread illicit drug, Britain and Canada's figures would reflect that. In the USA, cannabis offenders might be dealt with differently but, most likely, the greater threat from cocaine and heroin determines the direction and concentration of police efforts. The Dutch figures indicate that, for the last ten years, there has been a decreasing trend in arrests for soft drug offences.

The powers of the police in suspected drugs cases are strong in most countries, reflecting the general concern of the authorities. Recent amendments to strengthen the law in this area, and specifically concerning drugs, have met some opposition from groups concerned about the rights of the individual. In Germany the new seizure of assets proposal is being challenged on the grounds that it is unconstitutional. The powers in all of the countries are as applicable to individuals as they are to vehicles and premises, and in some cases the emphasis on documentation might be usefully applied to money laundering cases. Canada, Britain, Germany and the Netherlands have specific drug legislation covering searches and seizures, whilst the USA and apparently the Russian Federation use general powers under constitutional law. In either case, as part of a drug enforcement course, the practical application of these powers should be covered.

The most striking feature of the responses on community policing is the division between Canada, Britain, the Netherlands and the USA on the one hand, who have a very strong contemporary history and application of community policing, and the other countries who do not. Brazil, Italy and Russia appear to have no community policing equivalent based on the principles outlined in the above four countries' descriptions. Germany currently has no such system, but the possibility of introdu-



cing some aspects of it in the future are being considered. There is a type of "citizen's policing" in Russia which might serve a similar purpose, although it is too early to say whether this might develop into a system similar to community policing.

Experts in Brazil and the Russian Federation rate police efficiency and effectiveness as low primarily because of inadequate resources hindering systematic enforcement, whereas other countries, as noted by the Canadian expert, rate the police performance against drugs as low, partly because of their predominantly enforcement based approach, although some use of more pro-active prevention type techniques produce more desirable results. It is generally accepted by the experts that enforcement alone will have little permanent effect on drug consumption patterns.

Budget and training mechanisms

Britain, the Russian Federation and the USA had increased the amount of time spent on drugs training, whereas Brazil, the Netherlands and Germany remained constant.

Canada spends 3.4% of the total available budget on police training, Germany 0.5%, Great Britain 6.4%, the Netherlands 3.5%, and the USA 1%. It is difficult to analyse the differences between countries as their fixed costs of policing are not known.

Brazil spent 15% of its training money on drugs training; Germany 5%; Great Britain 4%; the Netherlands 1.5%; and the USA 5-10%. Brazil uses a higher proportion of its budget for drugs training than the other countries. Overall, drugs training is not the biggest concentration of police training resources, either in time or money.

Canada's allocation of training funds is decided on the principle of greatest need, based on requests from provinces, the demands of high crime areas, the changing environment of crime, and the Cabinet. In Germany, allocation also depends mainly on perceived current crime priorities. In Great Britain, allocation is increasingly decided by the advisory Police Training Council Matrix. In the Netherlands, 70% of the allocation is by the Ministries of Justice and Interior in consultation with police chiefs, prosecutors general, ministers and directors of training institutes. The other 30% is allocated directly by police forces, according to their own priorities. In the Russian Federation, the experts of the General Personnel Department evaluate the needs of militia agencies depending on the current pressing issues. In the USA, fixed costs take up most of the training allocation, although drugs training will form a component in some of these. The New York State Police gives priority to in-service training, supporting the Community Narcotics Enforcement Team and Narcotics Enforcement Units concentrating on the middle and upper level of the drugs markets. Some specialist training is prioritised in multi-agency drugs training.

The type of drugs-training courses is differentiated by training levels. The first level are likely to be national training centres, second level might mean regional training centres, and third level local training centres, or even local initiatives carried out by individual police stations. Top level training concentrates in all countries on enforcement issues (in the United States and the Russian Federation, this is true for all levels of training). At the middle level, Canadian drug training is almost exclusively for enforcement, but at the lower level, almost exclusively on prevention activities. In Germany, the involvement in prevention activities increases towards the lower level of drugs training, but even here, enforcement is the major concentration. In the UK, the Metropolitan Police have a similar mix of enforcement and other schemes as Canada, although enforcement constitutes 50% of the curriculum at the lower training level, the rest being dedicated to multi-agency drug work. The Dutch identified only two levels of drug training. At the first level, 30% of training is in prevention/multi-agency work, and 10% in ethnic issues and drugs. At local level, only 15% of training is drug enforcement related.

In Canada and Germany, there are no formal attempts to prevent those with specialist drugs training from being transferred out of the area. In Great Britain, the Metropolitan Police have made no attempt to retain drug specialists by promotion, but postings to the Regional Crime Squads (middle level enforcement) have been increased to five years. In the Netherlands it depends on individual forces. Some try

not to move specialists at the same grade, others think it is important to have police officers with all round experience who are moved every four years. On promotion, possibilities for career opportunities within specialised squads are very limited. In the Russian Federation there are directives and regulations prohibiting the removal of drugs officers to non-relevant areas. On promotion, a move to a non-relevant area is possible with the commander's permission. In the New York State Police Force, drugs officers are selected from the general ranks. Their training is then specifically oriented to drug law enforcement and they are not randomly moved out of the area without a good reason. Promotion follows the same pattern.

In Germany, there is a working group of 16 Federal Police Forces and the Federal Criminal Police Office which tries to coordinate training activities between the different levels. In the UK, there is no set method of coordination. Training establishments at all levels in the UK are kept up to date by the National Criminal Intelligence Service (NCIS) and the Home Office. In the Netherlands, the students progress from one level to the other in a coordinated way. In Russia, there are no attempts to coordinate training initiatives between different levels. In the USA, the decentralised policing system works against coordination, but there is interchange between different levels when officers are brought together at national and regional levels.

The majority of police drug training courses relate to some aspect of drug enforcement. Some of these incorporate management for enforcement supervisors (Britain, Canada, the Russian Federation, the USA) and others intelligence or information gathering methods (Canada, Germany, Britain). The video based training in the USA is broadly based and covers all areas of drug issues, including prevention as well as general policing. Canada was the only country to provide any police drug prevention training material. The fact that Italy and the Netherlands did not supply any information on financial investigation courses, does not necessarily mean that none exist.

Discussion

Most of the courses are stand-alone training activities, with some follow up possibilities, although these are often just to keep up with legislative changes. The Dutch general course and the Russian courses were introductory activities with a sizeable drugs component, and lasted for substantial periods of time. Other courses ranged from a few hours for video updating courses, to 15 days for the Italian undercover training.

The methods and structure of the courses resemble the mechanistic and organic styles of training. Given that the police are presented with specific tasks and functions to carry out, and the law largely defines the parameters within which they must operate, the function of training is, not surprisingly, to make their individuals operate more efficiently in this environment. There is evidence, however, of attempting to develop individuals to perform their roles more efficiently, leaving them enough leeway to alter details and structures according to their needs. In this sense, the police methods presented as a whole resemble organic models of training, although within this milieu there is a seemingly adequate range of possibilities.

The main philosophy can be summed up as follows: training should be student cen-

ted and presented in a range of styles aimed at developing the individual and promoting the concept of self-development.

This approach is seen in stark contrast to the ideas of five or six years before 1988, when training tended to be teacher centred, with rote learning, lectures and formal examinations. Issues would go no further than direct concern for police matters, i.e. the law, arrest techniques and police support services.

It seems that the theoretical jump from mechanistic approaches to organistic ones is, in reality, a large and positive one. The most interesting innovation, however, was the use of role play and role reversal techniques, although the reluctance to take part and the time consuming nature of the preparation necessary were prohibitive.

It may be that the costs involved in training police officers using fieldwork and on-the-job-training compared to in-school costs are much higher, and this is certainly an area which should be researched, using a cost benefit model to decide the optimum mix. Cost benefit analysis could also be used to evaluate the learning effectiveness of videos compared to lectures.

Canada, despite fairly extensive use of evaluation methods, might also benefit from video feedback and discussion, similar to that used in the Netherlands. This method could also be considered as alternative or complementary to the use of observation platforms in the USA.

The USA was the only country to include firearms practice *per se* as a part of many of its courses.

Outside experts were used extensively by some countries and less by others, and in countries like Brazil, "outside experts" were foreign police officers. Sending police trainees to other institutions was very rare. Only the British financial investigation course made any extensive use of this method. Again, this option would have to be evaluated in cost benefit terms.

Protecting trained officers from transfer out of the drugs field was also rare, except in the United States, where the level of training and the complexities of managing a case and taking it right through the courts, justified retention in a specialist field. In the Metropolitan Police (UK), *de facto* attempts were made to obtain some measure of stability, and thus some "value for money" from training, by ensuring that drug postings would last five years.

Canada was the only country to supply courses on training the trainers and drug prevention involvement. In these areas, other forces might want to consider some of the methods and approaches used.

Some of the Canadian courses included extra-curricular activities by the candidate and pre-course as well as post-course assessments were included. The idea of pre-course tests is positive, both in terms of motivating students to reach a common level of knowledge in an area before commencing intensive training, but also in ensuring that only those who are motivated and show the necessary aptitude are trai-

ned, thus ensuring an efficient use of resources during training and long term benefits.

Certainly in Canada, the Netherlands and the USA, there is an explicit aim to modify courses based on evaluations during and after the course. Most evaluation, when carried out, was of the self-referential or formative kind, i.e. evaluation aimed at making the course more effective according to its internally stated aims. Whether a course was successful, however, outside the training environment, in say improving police performance and anti-drug enforcement, or losing less cases in court, is hardly evaluated at all. This type of evaluation is very costly, and is missing in many areas of study other than police training.

The Dutch Ministry of Justice carried out a survey on officers in the field who had completed their drugs training courses at various times, and the results showed that the courses had been successful in improving their investigation skills. This concept is one possible avenue of extension for course evaluation. Instead, or as well as, asking trainees to complete evaluation sheets at the end of courses, it might be better to have their feedback on how well the aims of the course are addressing their needs in reality, once they have done the "real" job for some months. This might need to be coordinated by more than just the training department, especially if it is to be tied in with other evaluative measures. For instance, if a rise or a fall in the number of seizures were to occur, or the number of drug related arrests increase rapidly, or even the number of drug related deaths fall rapidly, it would be almost impossible to know to what extent, if at all, training, or changes in training were responsible. If, however, "issues" such as these are studied as well as other factors such as changes in legislation, police and/or recording practices, changes in drug use and behaviour, changes in health care and drug treatment provisions, etc., and were compared with field officers' evaluations of how far their training has contributed to any changes in the drugs environment, then some summative evaluation might be possible. Studies such as these would have to be done by a separate evaluation unit, perhaps independent of the police. Because of the resource intensive nature of this type of evaluation, not every issue could be studied simultaneously, and a governing mechanism setting priorities, but flexible enough to adapt to changes of priority, would be necessary, along with a method of ensuring feedback into the training methods used.

There is no doubt that in this project the selection of training courses by the police experts was partial, at least in some countries. Some questionnaires were filled in by senior personnel in training establishments and this is reflected in the choice of courses. It is probably very difficult to answer questionnaires designed principally for courses, in relation to street training techniques, which themselves may not be regarded as training methods, but simply "learning the ropes". This might explain why there is a lack of data in this study from street and station level training activities, particularly for low level enforcement, which is relatively common in Canada, Britain and the USA.

The British, Canadian and, to a lesser extent, the American training methods stretched the questionnaire categories to the limit, highlighting that in multi-method training it was difficult to separate one method from another in the way required. The results of this survey point perhaps to the need, as a first step, for a comparative trai-

ning survey, which should also encompass all agencies dealing with drugs, and not simply the police (customs agencies are one obvious further road for investigation). This survey would have to cover courses from the national level, through regional and local institutions, down to individual police stations. Questionnaires would have to be adapted for their different levels, and this would involve extensive discussions with the agencies to be studied in each country, and these discussions would have to involve all levels of officers.

In addition to the above-mentioned issues, the following evaluation issues need to be considered in relation to drugs training and training in general:

- * How are the future key personnel to be identified and brought into training?
- * What skills are going to be needed by future senior management?
- * Are highly skilled and expensively trained trainers only to be employed for a limited period or should their services be retained for longer?
- * Should the training branch have its own promotional system?
- * Should training be undertaken by non-police staff?
- * What subject areas need to be covered?

This project was an attempt towards gaining knowledge about police drugs training courses internationally. Within the limits of its reach and methodology, it provided a flavour of the differences in approaches used in selected countries and a better idea of how to study and compare training of this type.

The available material represents an informative source for law enforcement managers and training specialists to compare their own experience with that of other countries.

This might lead to improvements in the national training activities and in international co-operation.

FORMATION DE LA POLICE POUR LA PREVENTION DE L'ABUS DES DROGUES

Thèmes & Réponses

2



unicri

INSTITUT INTERREGIONAL DE RECHERCHE
DES NATIONS UNIES SUR LA CRIMINALITE ET LA JUSTICE

L'UNICRI, unité de recherche et de formation du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, s'applique à fournir à la communauté internationale des informations basées sur la recherche et, sur requête, apporte sa coopération technique aux Etats Membres. La série "Thèmes et Rapports" vise à l'échange de connaissances et de données d'expérience dans une perspective comparative

THEMES ET RAPPORTS
COMITE DE REDACTION

Herman F. Woltring
Ugljesa Zvekic
Maria Elena Andreotti
Anna Alvazzi del Frate

ISSN 1020 - 1548

©UNICRI 1994

La présente publication peut être librement reproduite, sous réserve que la source soit citée et qu'une copie de la publication ou de la reproduction soit adressée à l'UNICRI.

Les opinions exprimées dans la présente publication engagent uniquement la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'UNICRI.

Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice
Via Giulia, 52 - 00186 Rome, Italie
Téléphone: (+39 6) 6877437 - Télécopie: (+39 6) 6892638
Télex: 610181 Fao I Unicri
Messagerie électronique: UNICRI@delphi.com - Liaison par câble: Unicri 00186 Roma

INSTITUT INTERREGIONAL DE RECHERCHE DES NATIONS UNIES
SUR LA CRIMINALITE ET LA JUSTICE

Activités de formation de la police en matière de prévention et de lutte contre l'abus des drogues

Résumé

par

Tom Ellis Carla Ippoliti



unikeri

COLLABORATEURS

Coordination du projet UNICRI

Tom Ellis
Francesco Bruno
Carla Ippoliti

*Administrateur du projet
Consultant scientifique principal
Consultante*

Experts nationaux

Brésil

Paulo Gomes
Arthur Rios

*Département de police fédérale, Ministère de la Justice, Brasilia
Université fédérale de Rio de Janeiro*

Canada

Margaret E. Beare

*Division de politique criminelle et de recherche, Adjoint
du Procureur général, Ottawa*

Eric W. Single

Université de Toronto

Allemagne

Rainer Buchholz

*Office fédéral pour les affaires criminelles: formation
internationale, Wiesbaden*

Frieder Dünkel

Université de Greifswald

Italie

Francesco Bruno
Carmine Corvo

Université "La Sapienza", Rome

*Direction centrale des services anti-drogues, Département
de sécurité publique, Ministère de l'Intérieur*

Carlo Crepas

*Direction centrale des services anti-drogues, Département
de sécurité publique, Ministère de l'Intérieur*

Emanuele Marotta

*Direction centrale des services anti-drogues, Département
de sécurité publique, Ministère de l'Intérieur*

Ernesto Panvini

*Direction de l'éducation et de la formation de la police
nationale, Ministère de l'Intérieur*

Pietro Soggiu

*Direction centrale des services anti-drogues, Département
de la sécurité publique, Ministère de l'Intérieur*

Pays-Bas

Emile W. Kolthoff
Ed Leuw

Centre de recherche, Zutphen

Ministère de la Justice, La Haye

Fédération de Russie

Boris Kalatchev
Leonid P. Seleznev

Collège Higher Militia de Moscou, Ministère de l'Intérieur

*Département pour le contrôle de la drogue, Ministère de
l'Intérieur, Moscou*

Royaume-Uni

John Grieve
Joy Mott

Ecole de formation de la police métropolitaine, Londres

*Unité de recherche et de planification du Ministère de
l'Intérieur, Londres*

Etats-Unis

David M. Luitweiler
Fred T. Martens

Police de l'Etat de New York

Commission du crime de Pennsylvanie, Conshohocken

La formation de la police en matière de lutte contre l'abus des drogues devrait se baser sur les informations et les méthodologies les plus modernes. Ce projet a été repris afin, d'une part, d'étudier le type de formation donnée à la police en matière de lutte contre l'abus des drogues dans des pays ayant un niveau de développement différent et, d'autre part, d'atteindre les objectifs suivants:

Objectifs de l'étude

1. l'analyse des méthodologies de formation des forces de police en matière de prévention et de lutte;
2. l'identification des pratiques optimales et la possibilité de les appliquer dans d'autres systèmes institutionnels;
3. la rédaction d'un rapport final devant servir de document de référence et d'enseignement.

Huit pays: le Brésil, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Fédération de Russie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, sélectionnés en raison de leurs différences géographiques, politiques, économiques, sociales et juridiques, ont participé à ce projet. Il était souhaitable de disposer d'un groupe de pays consommateurs, de transit, de fabrication et de cultivation de drogue.

Considérations méthodologiques

L'équipe centrale de l'UNICRI a élaboré un questionnaire standard devant être soumis, dans chaque pays: a) à un criminologue, et b) à un expert en formation de la police (stupéfiants).

Format standard, choix multiples et questions à réponse libre ont été retenus et, pour chaque pays, les deux questionnaires étaient destinés à être fondus en un rapport national. Après une "réunion d'experts" qui s'est tenue à Rome en octobre 1992, il a été décidé de modifier le questionnaire, afin d'"ajuster" ce dernier sur la base d'un format standard acceptable par tous les pays.

Il semblait extrêmement ambitieux de prendre en considération toutes les structures de la police nationale. Par exemple, la Grande-Bretagne dispose de plus de cinquante forces de police autonomes, et cela est vrai aussi pour les états fédéraux où les forces de police opèrent de manière relativement indépendante. Dans ces cas-là, il a été décidé de concentrer l'étude sur une grande ville ou sur un état fédéral. Par ailleurs, certains pays ont plus d'une force de police.

Dans certains pays, il était possible d'analyser tous les cours de formation officiels de manière assez détaillée; dans d'autres, les cours organisés au niveau local étaient si nombreux que la tâche se serait avérée monumentale. Par conséquent, il a été décidé de prendre en considération, dans chaque pays, cinq cours de formation relatifs aux différents niveaux de la hiérarchie dans ce domaine.

1 Le rapport a été rédigé en italien pour le Ministère de l'Intérieur italien qui a fourni un financement dont l'UNICRI lui est extrêmement reconnaissant. La bibliographie, les diagrammes sur les structures de formation de la police, et les tableaux sur les procédures de justice pénale peuvent être consultés dans le rapport intégral. Dans l'ensemble, les données utilisées pour cette étude se réfèrent à l'année 1991.

Le problème de la drogue

Sur les huit pays participant au projet, seuls la Russie et le Brésil semblent avoir une production nationale de drogue à grande échelle.

En général, les criminologues et les experts de la police se sont trouvés d'accord sur le problème devant être considéré comme prioritaire dans leurs pays. A l'exception des Pays-Bas, la consommation constitue partout le problème principal, ou en tout cas un problème grave. En Allemagne et en Italie, la consommation et le trafic/transit sont considérés comme des problèmes inséparables, mais la police italienne accorde davantage d'importance au transit. Les Hollandais, vu la police extrêmement compétente dont ils disposent en matière de consommation, mentionnent uniquement comme problème principal le transit de drogue. La Russie semble avoir tous les problèmes possibles. Le trafic et l'abus internes de drogues proviennent la plupart du temps de la production locale après cultivation, extraction et raffinage; l'origine de la chaîne est donc considérée comme l'un des problèmes prioritaires. En outre, les vols dans les établissements médicaux et la contrefaçon d'ordonnances constituent une préoccupation croissante.

Comme l'on pouvait s'y attendre, les consommateurs sont en majorité des hommes, bien que la différence varie en fonction du type de drogue et du pays. Sans aucun doute, aux Etats-Unis, au Canada et aux Pays-Bas, il faudrait approfondir davantage la possibilité de cours de formation s'adressant tout particulièrement aux femmes. Pour certaines catégories de drogue, le pourcentage de femmes par rapport aux hommes est compris entre 3,7 et 4,6. En second lieu, bien que les tranches d'âge considérées diffèrent selon le pays, le groupe d'âge 15-25 ans occupe la première place pour ce qui concerne la consommation. En troisième lieu, les décès liés à la drogue sont en augmentation dans les pays où des données sont disponibles, même si cet accroissement est faible et se base sur des définitions extrêmement approximatives. Le taux de chômage semble être plus élevé parmi les consommateurs de drogues dures.

Sur la base des commentaires reçus (certains d'entre eux étant très détaillés), il est possible de proposer des thèmes de formation en fonction du type d'abus de drogue:

* Brésil: activités de prévention dans les écoles et auprès des enfants des rues, l'accent étant mis sur la cocaïne, la marijuana et les solvants (y compris la colle de ressemelage), les tranquillisants et, exceptionnellement, les anti-colinergéniques. Les femmes peuvent également être étiquetées comme consommatrices d'amphétamines sans ordonnance (officiellement pour maigrir). L'usage abusif de drogues "légales" devrait être placé au premier rang sur la liste des activités de prévention, de même que le trafic, s'agissant de la répression.

* Canada: concentration de la prévention sur les jeunes de la rue en tant que groupe à haut risque et sur les écoliers de moins de 15 ans.

* Allemagne: prévention de l'abus des drogues "licites" chez les femmes.

* Grande-Bretagne: la consommation de cannabis semble relativement courante mais, même s'il s'agit là d'un problème réel, la prévention et/ou la formation sont à l'heure actuelle extrêmement débattues au sein des services de police. La consom-

mation d'amphétamines semble également relativement courante, la différence étant minime entre hommes et femmes. Cela pourrait constituer un domaine utile pour la formation en matière de prévention et de répression. Les drogues synthétiques de night-club - comme le LSD ou la récente Extasy - constituent une cible éventuelle dans les "rave parties", phénomène relativement récent chez les jeunes de 16 à 19 ans. Ces événements ont tendance à devenir si fréquents que jusqu'à présent, la principale préoccupation de la police a été le contrôle de l'ordre public, l'objectif secondaire étant d'arrêter les trafiquants de drogue. Un élément de jonction potentiellement utile entre ordre public et répression pourrait porter sur la formation de la police. Il est évident que des projets de liaison avec les écoles sont aussi nécessaires en matière de prévention de l'abus des drogues.

* Pays-Bas: des groupes ethniques spécifiques constituent la couche sociale la plus basse et sont sur-représentés dans le domaine de l'abus des drogues, d'où la nécessité d'un cours combinant les problèmes de drogue et de maintien de l'ordre au sein de la communauté.

* Russie: l'inquiétude soulevée par l'abus de drogues multiples pourrait aboutir à un cours de formation s'adressant conjointement à la police et aux services de santé.

* Etats-Unis: l'attention devrait être concentrée sur la cocaïne, compte tenu fait qu'il s'agit d'une drogue dure et qu'il est facile de se la procurer.

Aux dires des experts, la majorité des lois et des politiques de lutte contre la drogue actuelles sont le résultat des modifications apportées aux législations antérieures. Dans le cas du Brésil, la législation remonte à 1976, et il est peu probable que la formation de la police aurait pu changer à l'époque. Par conséquent, il ne faut pas s'attendre à trouver des cours portant sur la prévention parmi les consommateurs de drogues douces, ou bien sur le blanchiment de l'argent et la saisie de biens. En Allemagne et en Italie, la législation a été modifiée après la période sur laquelle portait cette étude et il est encore trop tôt pour que la formation de la police dans ces deux pays reflète lesdits changements. La plupart des pays font la distinction entre possession et trafic, sauf l'Allemagne qui considère dorénavant le trafic dans un contexte organisé. Comme les Etats-Unis, les législations allemande et anglaise prennent elles aussi en considération la saisie de biens, bien que cela ne soit pas spécialement mentionné par les experts. A l'époque de la rédaction de leur rapport, les experts des Pays-Bas indiquaient que la réglementation relative à la saisie de biens était sur le point d'être modifiée.

L'Allemagne et les Pays-Bas disposent de diverses politiques de lutte contre la drogue, tempérant ainsi l'application stricte de la loi. L'Allemagne est en train de changer, preuve en est la modification d'orientation en matière de condamnations. Si la police adapte sa formation dans les domaines de la prévention et de la répression en conséquence, la formation pour la prévention concernera directement les consommateurs de drogues douces et les jeunes, tandis que la formation pour la répression portera davantage sur le trafic de drogues dures et les consommateurs adultes. Le Canada a modifié sa législation dans le sens où elle y a inséré non seulement la

Législation sur les drogues et mise en application

vente de littérature et d'"équipement" sur la drogue, mais surtout le blanchiment de l'argent et la saisie de biens. Par conséquent, il est logique de s'attendre à trouver des cours de formation sur ces deux problèmes.

A l'heure actuelle, dans les systèmes juridiques des différents pays, des tendances communes sont évidentes: s'acharner contre les trafiquants; tenter d'aider les consommateurs et les jeunes à renoncer à l'abus de drogue plutôt que d'appliquer strictement la loi; saisie de biens; enquêtes sur le blanchiment de l'argent et contrôle des livraisons.

Contrairement aux autres pays, les principaux pays anglophones - Grande-Bretagne, Etats-Unis et Canada - donnent à leur police un pouvoir discrétionnaire avant toute intervention des tribunaux. Cela est principalement le fait de la conception diverse de système juridique et de procédure. Au Royaume-Uni, au Canada et aux Etats-Unis, la police a des fonctions qui, dans d'autres pays, relèvent de la compétence du pouvoir judiciaire. En Grande-Bretagne, la création récente d'un Service des poursuites judiciaires a repris une fonction relevant auparavant de la compétence de la police, à savoir la préparation et la présentation, tout du moins au niveau le plus bas de la procédure, du dossier d'accusation. Ceci donne peut-être une idée du rôle que jouait la police en matière de procédure judiciaire. En Italie et au Brésil, l'enquête est conduite directement par un magistrat, tandis qu'en Grande-Bretagne, au Canada et aux Etats-Unis, cela est normalement impossible. Bien entendu, dans la majorité des pays anglophones, la formation devrait refléter la participation majeure de la police à la procédure de poursuites. Avec le système "triangulaire" des Pays-Bas, l'approche supposant la participation de diverses agences se retrouve aussi dans la procédure pénale, laquelle reflète les différents besoins en matière de formation, l'accent étant peut-être mis sur la prévention et le recours à des moyens extra-judiciaires. Quant au Canada, il semble adopter un système mixte avec le Procureur général et un large pouvoir discrétionnaire pour ce qui est des options de condamnations. De plus, toujours au Canada, il est possible de remplacer l'arrestation par l'avertissement. Un système semblable d'avertissement informel existe aussi en Grande-Bretagne. Une faculté de libération existe aussi en Grande-Bretagne, avec la loi de 1984 sur la police et la preuve judiciaire, qui pourrait constituer un pouvoir exclusif de la police. Pour ce qui concerne la Fédération de Russie, la police n'est pas libre de trancher sur l'appréciation des preuves dans la majorité des cas; toutefois, en matière administrative, elle a la possibilité d'adresser un avertissement au délinquant, évitant ainsi l'ouverture des poursuites.

Au Brésil, le recours à des moyens extra-judiciaires est rare, alors qu'aux Pays-Bas, toute infraction liée à la drogue peut potentiellement être détournée du système de justice pénale.

Le système canadien prévoit le recours à des moyens extra-judiciaires dans plusieurs cas, et la nouvelle législation du Royaume-Uni prévoit les "sentences" thérapeutiques avec le consentement de l'intéressé. Dans la pratique, le recours à des moyens extra-judiciaires est généralement réalisé par le biais de l'avertissement. En Allemagne, une modification *de facto* de la politique de condamnation et une acceptation majeure de programmes de substitution de la drogue dans un nombre croissant de régions prouve que les cas de recours à des moyens extra-judiciaires sont en hausse.

La différence la plus frappante entre les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada est la sous-représentation des arrestations pour cannabis par rapport aux autres drogues. Dans la mesure où le cannabis est généralement la drogue illicite la plus répandue, les statistiques de la Grande-Bretagne et du Canada devrait refléter cela. Aux Etats-Unis, la délinquance liée au cannabis pourrait faire l'objet d'une approche différente mais, très vraisemblablement, la grave menace que constituent la cocaïne et l'héroïne retient tous les efforts de la police. Aux Pays-Bas, les statistiques portant sur les dix dernières années indiquent une diminution des arrestations pour les infractions liées aux drogues douces.

Preuve de la préoccupation générale des autorités, dans la majorité des pays, les pouvoirs de la police dans les affaires de drogue suspectes sont très vastes. De récentes modifications en vue de renforcer la législation en la matière ont soulevé des réticences de la part des groupes défendant les droits de l'individu. En Allemagne, le nouveau projet portant sur la saisie des biens a été refusé pour inconstitutionnalité. Dans tous les pays, les pouvoirs concernent tant les individus que les véhicules et les bâtiments et, dans certains cas, l'importance accordée à la documentation pourrait fort utilement s'appliquer aux cas de blanchiment de l'argent. Le Canada, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas disposent d'une législation spéciale contre les drogues couvrant les recherches et les saisies, alors que les Etats-Unis - et apparemment la Fédération de Russie - ont généralement recours à la Constitution. Dans tous les cas, l'application pratique de ces pouvoirs devrait être intégrée dans un cours de formation en matière de répression.

L'élément le plus caractéristique des réponses concernant le maintien de l'ordre au sein de la communauté est la séparation entre le Canada, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et les Etats-Unis d'une part, dont la situation actuelle et l'application du maintien de l'ordre dans la communauté sont extrêmement rigides, et les autres pays d'autre part. Le Brésil, l'Italie et la Russie semblent ne pas avoir de système de maintien de l'ordre dans la communauté basé sur les principes ressortant des réponses fournies par les quatre pays précités. A l'heure actuelle, l'Allemagne ne dispose pas d'un tel système, mais la possibilité d'introduire certains de ces aspects est à l'étude. En Russie, il existe une sorte de "police des citoyens" qui pourrait avoir le même objectif, bien qu'il soit trop tôt pour dire si un tel système se transformera en un système similaire de maintien de l'ordre au sein de la communauté.

Au Brésil et dans la Fédération de Russie, les experts placent l'efficacité et le bon fonctionnement de la police à un niveau relativement bas, principalement à cause du manque de ressources, alors que dans les autres pays - tel le Canada - la raison du manque d'efficacité de la police en matière d'abus des drogues est due en partie à une approche essentiellement répressive, même si le recours à des techniques privilégiant la prévention active donne de meilleurs résultats. En général, les experts sont d'accord sur le fait que la répression seule ne peut avoir qu'un effet limité dans le temps sur les modèles de consommation de drogues.

Budget et mécanismes de formation

La Grande-Bretagne, la Fédération de Russie et les Etats-Unis ont augmenté le temps consacré à la formation en matière de drogue, alors qu'au Brésil, aux Pays-Bas et en Allemagne, la situation demeure inchangée.

Le Canada affecte 3,4% du budget total disponible à la formation de la police, l'Allemagne 0,5%, la Grande-Bretagne 6,4%, les Pays-Bas 3,5% et les Etats-Unis 1%. Il est difficile d'analyser les différences entre les pays dans la mesure où les coûts liés au maintien de l'ordre ne sont pas connus.

Le Brésil affecte 15% des fonds destinés à la formation au problème de la drogue, l'Allemagne 5%, la Grande-Bretagne 4%, les Pays-Bas 1,5% et les Etats-Unis 5-10%. Relativement parlant, le Brésil consacre une plus grande partie de son budget à la formation en matière de drogue que les autres pays. Dans l'ensemble, la formation en matière de drogue ne constitue pas la principale concentration des ressources - en temps et en argent - de la police en matière de formation.

Au Canada, l'allocation des fonds destinés à la formation est fonction des besoins, sur la base des requêtes des provinces, des nécessités des zones à taux de criminalité élevé, de la variation de l'environnement criminel, et des décisions prises par le Conseil des Ministres. En Allemagne, l'allocation dépend principalement des priorités dans le domaine de la criminalité. En Grande-Bretagne, l'allocation des fonds est de plus en plus décidée par la Cellule du Conseil de formation de la police. Aux Pays-Bas, 70% de l'allocation est décidée par les Ministères de la Justice et de l'Intérieur, en consultation avec les chefs de la police, les procureurs généraux, les Ministres et les directeurs des instituts de formation. Les 30% restants sont alloués directement par les forces de police, en fonction de leurs priorités. Dans la Fédération russe, les experts du Département du personnel général apprécient les besoins des agences de milice sur la base des problèmes rencontrés. Aux Etats-Unis, les coûts fixes absorbent la majeure partie des fonds destinés à la formation, même si la formation en matière de drogue sera comprise dans certains d'entre eux. La Police de l'Etat de New York accorde la priorité à la formation sur le tas, en collaboration avec l'Equipe de répression des stupéfiants et les Unités de répression des stupéfiants concentrés aux niveaux intermédiaire et supérieur des marchés de la drogue. En ce qui concerne la formation supposant la participation simultanée de diverses agences, une certaine formation spécialisée est privilégiée.

Il existe différents niveaux de cours de formation. Le premier niveau est vraisemblablement constitué par les centres nationaux de formation, le second niveau pourrait correspondre aux centres régionaux et le troisième niveau aux centres locaux, voire aux initiatives locales des commissariats. Dans tous les pays, la formation de niveau supérieur porte sur les problèmes de répression (aux Etats-Unis et dans la Fédération de Russie, cela est vrai à tous les niveaux de formation). Au Canada, le niveau intermédiaire est presque exclusivement consacré à la répression, et le niveau inférieur à la prévention. En Allemagne, les activités de prévention sont davantage prises en considération au niveau inférieur, le problème prioritaire restant cependant ici aussi la répression. Au Royaume-Uni, la Police métropolitaine - comme au Canada - adopte un mélange de répression et de prévention, même si la répression occupe 50% du programme de formation au niveau inférieur, le reste étant consacré aux activités impliquant la participation de diverses agences. Les Hollandais disposent

uniquement de deux niveaux de formation. Au premier niveau, 30% de la formation porte sur la prévention et les activités conjointes de diverses agences, et 10% sur les problèmes ethniques et les drogues. Au niveau local, 15% seulement de la formation porte sur la répression.

Au Canada et en Allemagne, il n'existe pas de tentatives formelles en vue d'éviter que les policiers ayant reçu une formation spéciale en matière de drogues soient mutés. En Grande-Bretagne, la Police métropolitaine n'a jamais tenté de conserver les spécialistes de la drogue en leur offrant une promotion; toutefois, la durée des affectations à la Police criminelle régionale (répression de niveau intermédiaire) a été prolongée à cinq ans. Aux Pays-Bas, la situation varie selon les forces de police. Certains tentent de ne pas déplacer les spécialistes, d'autres pensent qu'il est important que les officiers de police aient une expérience variée et soient donc mutés tous les 4 ans. Les possibilités d'avancement au sein des contingents spécialisés sont très limitées. Dans la Fédération de Russie, des directives et réglementations spéciales interdisent la mutation des officiers spécialisés en matière de drogue dans d'autres secteurs. Une promotion supposant la mutation dans un autre secteur est possible uniquement après approbation du commandant. Dans les forces de police de l'Etat de New York, les officiers spécialisés en matière de drogues sont choisis parmi les équipes de base. Par la suite, leur formation est tout particulièrement orientée vers la répression et ils ne peuvent être mutés sans raison valable. Il en va de même pour les promotions.

En Allemagne, il existe un groupe de travail regroupant 16 forces de police fédérale. C'est le Bureau fédéral de police criminelle qui tente de coordonner les activités de formation entre les différents niveaux. Au Royaume-Uni, il n'existe aucun organe de coordination. Les instituts de formation de tous niveaux sont jusqu'à présent supervisés par le Service national de renseignements sur la criminalité (NCIS) et le Ministère de l'Intérieur. Aux Pays-Bas, les étudiants passent d'un niveau à l'autre de façon coordonnée. En Russie, il n'existe aucune tentative de coordination des activités de formation entre les différents niveaux. Aux Etats-Unis, le système de police décentralisé travaille sans coordination, mais il existe un échange entre les différents niveaux lorsque les officiers sont regroupés aux niveaux national et régional.

La majorité des cours de formation de la police portent sur la répression. Certains d'entre eux prévoient des cours de gestion destinés aux dirigeants en matière de répression (Grande-Bretagne, Canada, Fédération de Russie, Etats-Unis) et d'autres des méthodes de collecte de renseignements ou d'informations (Canada, Allemagne, Grande-Bretagne). Aux Etats-Unis, la formation par le biais de vidéos est très répandue et couvre tous les problèmes liés à la drogue, y compris la prévention et le maintien de l'ordre en général. Le Canada est le seul pays à avoir fourni du matériel de formation de la police en matière de prévention. Le fait que l'Italie et les Pays-Bas n'aient pas fourni d'informations sur les cours relatifs aux enquêtes financières ne signifie pas nécessairement que ceux-ci n'existent pas.

Discussion

La plupart des cours consistent en des activités de formation autonomes, avec quelques possibilités de suivi, bien que celles-ci aient souvent juste pour but la prise en compte des modifications législatives. Aux Pays-Bas et en Russie, les cours - dont la

durée est relativement longue - consistent en des activités introductives prenant grandement en considération les drogues. D'autres cours vont de quelques heures (pour les cours vidéos) à 15 jours dans le cas de la formation secrète italienne.

Les méthodes et la structure des cours sont semblables aux styles de formation mécanistes et organiques. Dans la mesure où la police a des tâches et des fonctions spécifiques, et où la loi définit largement les limites dans lesquelles elle doit opérer, le but de la formation est bien entendu de faire en sorte qu'elle puisse opérer aussi efficacement que possible dans ce contexte. Toutefois, il est évident que les individus doivent être formés en vue d'accomplir leurs fonctions aussi efficacement que possible, en leur laissant toutefois assez de liberté pour adapter les renseignements et les structures à leurs besoins. Dans cette optique, les méthodes de la police ressemblent aux modèles organiques de formation, même si dans ce domaine, il existe apparemment un éventail approprié de possibilités.

La philosophie de base peut être résumée comme suit: la formation devrait être centrée sur l'étudiant et comprendre un éventail de modèles visant à développer l'individu et à promouvoir le concept d'auto-développement.

Cette approche est en contraste absolu avec les idées d'il y a cinq ou six ans, avant 1988, lorsque la formation était centrée sur l'enseignant, avec un enseignement mécanique, des cours et des examens formels. L'enseignement ne devait pas déborder les préoccupations directes de la police, à savoir la loi, les techniques d'arrestation, les services d'assistance à la police, etc.

En réalité, il semble que le passage théorique de l'approche mécaniste à l'approche organique soit extrêmement important et positif. Toutefois, l'innovation la plus intéressante réside dans le recours au psychodrame et aux techniques d'inversement des rôles, même si la répugnance à participer à de telles expérimentations et les temps nécessaires à leur préparation sont prohibitifs.

Il est possible que les coûts de formation des officiers de police sur le tas et par le biais de travaux sur le terrain soient plus élevés que ceux en établissement. Il s'agit là d'une question qui mériterait d'être approfondie grâce à l'élaboration d'un modèle de coûts-bénéfices, afin de décider d'une combinaison optimale. L'analyse coûts-bénéfices pourrait aussi être utilisée en vue d'apprécier l'efficacité de l'enseignement par vidéos par rapport aux cours classiques.

En dépit du recours relativement large aux méthodes d'évaluation, le Canada pourrait aussi bénéficier de "feed-back" par vidéos et de débats, comme aux Pays-Bas. Cette méthode pourrait aussi être considérée comme une alternative ou un complément à l'utilisation de plate-formes d'observation aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis sont le seul pays où la pratique des armes à feu *per se* fait partie des cours de formation.

Certains pays ont largement fait appel à des experts extérieurs, d'autres moins. Au Brésil, par exemple, "les experts extérieurs" sont des officiers de police étrangers. L'envoi de formateurs dans d'autres institutions est extrêmement rare. Seul le Royaume-Uni a largement recours à cette méthode dans le cadre du cours de formation sur l'enquête financière. Ici encore, cette possibilité devrait faire l'objet d'une analyse coûts-bénéfices.

La protection des officiers formés en vue d'éviter leur mutation dans d'autres secteurs est extrêmement rare, sauf aux Etats-Unis où le niveau de formation et les difficultés de gestion d'un dossier et de sa présentation devant les tribunaux justifient le maintien des spécialistes en la matière. Dans le cas de la Police métropolitaine du Royaume-Uni, des essais *de facto* ont été faits pour parvenir à une certaine stabilité, reconnaissant ainsi une certaine "valeur monayable" à la formation, en faisant en sorte que les affectations aient une durée minimum de cinq ans.

Le Canada est le seul pays à organiser des cours de formation destinés aux formateurs et à leur participation en matière de prévention. Dans ce domaine, d'autres forces pourraient désirer prendre en considération certaines des méthodes et approches utilisées.

Au Canada, certains cours comprennent des activités hors programme ainsi que des évaluations avant et après session. L'idée des tests pré-sessions est positive, d'une part car elle motive les étudiants en vue de parvenir à un certain niveau de connaissances avant de commencer la formation intensive, d'autre part car seuls ceux qui sont réellement motivés et ont les aptitudes nécessaires sont formés, d'où une utilisation efficace des ressources durant la formation ainsi que des bénéfices à long terme.

Au Canada, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis, on constate une tendance explicite à modifier les cours basés sur des évaluations pré et post session. L'évaluation, lorsqu'elle était réalisée, portait principalement sur la nature formative, c'est-à-dire visant à augmenter l'efficacité du cours en fonction des objectifs fixés intérieurement. Toutefois, apprécier si oui ou non un cours est fructueux en dehors du contexte de formation, à savoir qu'il améliore l'efficacité de la police et de la répression, ou que l'on constate la diminution des cas de poursuite pénale, est difficile. Ce type d'évaluation est extrêmement coûteux et serait nécessaire dans de nombreux domaines d'étude autres que la formation de la police.

Le Ministère de la Justice hollandais a réalisé une étude sur les officiers de police ayant terminé leur formation anti-drogue à différentes époques, et les résultats indiquent que la formation leur a permis d'améliorer leurs compétences au niveau de l'enquête. Il s'agit là d'une possibilité d'extension pour l'évaluation de la formation. En revanche, plutôt que de demander aux stagiaires de remplir leur feuille d'évaluation à la fin du cours, il serait peut-être préférable de leur demander leurs impressions sur la manière dont les objectifs du cours répondent à leurs besoins réels, une fois qu'ils ont fait le travail "réel" pendant quelques mois. Cela nécessiterait probablement une coordination autre que celle du Département de formation, en particulier si les résultats obtenus doivent être associés à d'autres mesures d'évaluation. Ainsi, si le nombre de saisies subissait une hausse ou une baisse, ou bien si le nombre d'arrestations augmentait rapidement, ou encore si le nombre de décès liés à la drogue décroissait rapidement, il serait pratiquement impossible de savoir si oui - et dans quelle mesure - ces phénomènes sont le résultat de la formation ou des modifications apportées à celle-ci. Cependant, si ces "questions" ainsi que des facteurs tels que les modifications législatives et des procédures d'archivage de la police, la transformation des comportements et de l'abus des drogues, les changements dans les soins sanitaires et les mesures de traitement, etc., et étaient comparés aux évaluations fournies par les officiers de terrain sur le point de savoir dans quelle mesure la formation a contribué à la transformation du milieu de la drogue, alors il serait possible de procéder à une évaluation globale. Ce type d'étude devrait être réalisé par une cellule d'évaluation autonome, éventuellement indépendante de la police. Etant donné la nature de ce genre d'évaluation, il serait impossible d'étudier toutes les questions simultanément; il faudrait donc créer un mécanisme de direction fixant les

priorités, suffisamment souple toutefois pour tenir compte des changements dans les priorités et disposant d'une méthodologie assurant le *feedback* aux méthodes de formation utilisées.

Il ne fait aucun doute que, pour ce projet, la sélection des cours de formation par les experts de la police n'était que partielle, tout du moins dans certains pays. Quelques questionnaires ont été remplis par du personnel supérieur des établissements de formation et cela s'est reflété sur la sélection des cours. Il est certainement très difficile de répondre, dans des questionnaires conçus principalement pour les cours, à des questions concernant les techniques de formation dans la rue, lesquelles ne sont pas considérées comme des méthodes de formation mais tout simplement comme des "mises au courant". Cela pourrait expliquer pourquoi, dans cette étude, les données relatives aux activités de formation dans la rue et au niveau des commissariats font défaut, en particulier pour ce qui concerne la répression au niveau inférieur, relativement fréquente au Canada, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

Les méthodes de formation anglaises, canadiennes et, dans une moindre mesure, américaines ont poussé les catégories du questionnaire au maximum, en mettant en lumière le fait qu'avec une formation ayant recours à des méthodes multiples, il était très difficile de séparer une méthode de l'autre de la manière demandée. Les résultats de cette étude mettent peut-être l'accent sur la nécessité, en premier lieu, de réaliser une étude comparative de la formation, qui devrait aussi inclure toutes les agences concernées par la drogue et pas seulement la police (les services douaniers constituent une autre possibilité d'analyse). Cette étude aurait dû couvrir les cours au niveau national, régional et local, y compris les commissariats. Les questionnaires auraient dû être adaptés à chaque niveau, permettant ainsi des discussions approfondies - supposant la participation des officiers de tous niveaux - avec les agences devant être étudiées dans chaque pays.

Outre les questions ci-dessus mentionnées, les problèmes d'évaluation suivants doivent être pris en considération en dans le domaine de la formation en matière de drogue et de la formation en général:

- * comment identifier et former le futur personnel-clé?
- * quelles sont les compétences que devront posséder les futurs cadres supérieurs?
- * les formateurs hautement spécialisés et formés à un coût élevé doivent-ils être utilisés pour une courte période ou bien pour plus longtemps?
- * le secteur de la formation devrait-il avoir son propre système d'avancement?
- * la formation devrait-elle être confiée à du personnel ne faisant pas partie de la police?
- * quelles sont les domaines de formation devant être couverts?

Ce projet constituait une tentative de collecte de données sur les cours de formation de la police en matière de lutte contre l'abus des drogues au plan international. Dans les limites de sa portée et de sa méthodologie, il fournit une idée sur les différences d'approche entre les pays considérés ainsi que sur la façon d'étudier et de comparer ce type de formation.

Le matériel disponible représente une source d'informations pour les responsables de la répression et les spécialistes de la formation, afin de comparer leur propre expérience à celle des autres pays.

Les activités de formation nationale et la coopération internationale pourraient s'en trouver améliorées.