

# Note sur la stratégie visant à mettre en place une observation des actions de prévention

---

Avril 2006

Jean-Michel Costes, Carine Mutatayi, Serge Karsenty,  
Chantal Amar, Gérard Cagni, Elisabeth Fellingner

## Contenu

1. POUR UN ETAT DES LIEUX DE LA PREVENTION EN FRANCE
  - Un constat
  - Une première étape : l'étude de faisabilité ReLION
  - Que cherche-t-on à savoir ?
  - Un choix de méthode
2. PEUT-ON VISER À TERME L'EXHAUSTIVITE ?
  - 2.1. L'enquête ReLION permettra-elle de couvrir toutes les actions qui sont menées sur le territoire national ?
  - 2.2. Quels sont les enseignements à cet égard de l'étude de faisabilité ?
    - Une bonne performance
  - 2.3. Quels moyens pour y parvenir ?
    - Un investissement au départ important pour les CIRDD, limité pour les répondants
    - Un soutien institutionnel nécessaire
3. CE QUE RELION PEUT APPORTER : QUELLE PLUS VALUE?
  - 3.1. L'alternative quantitatif/qualitatif ? Une fausse « bonne question ».
  - 3.2. Les tableaux de bord
  - 3.3. Les apports des choix méthodologiques faits
4. CE QU'IL RESTE A FAIRE
5. CONCLUSION

# 1. POUR UN ETAT DES LIEUX DE LA PREVENTION EN FRANCE

---

## Un constat

La prévention des drogues est caractérisée par un manque de visibilité, déploré de longue date, et par des besoins d'information multiples des acteurs publics et des acteurs associatifs. Pour pallier cette lacune, les CIRDD (Centres d'information régionaux sur les drogues et les dépendances) nouvellement labellisés doivent renforcer à leur échelon l'observation des actions et des acteurs du champ de la prévention.

La faible lisibilité dans le domaine est accentuée par la multiplicité des opérateurs et par l'éclatement et la singularité des systèmes d'informations des financeurs locaux (DRASS, DDASS, préfecture, URCAM, etc.), les seuls existants à l'heure actuelle. Lorsque ces dispositifs font l'objet d'une centralisation, ce qui est rare, celle-ci demeure confinée à son secteur administratif. Des informations sont disponibles dans les rapports d'activités des structures comptant la prévention dans leurs missions permanentes. Quels qu'ils soient, ces outils permettent de tenir une comptabilité des seules actions subventionnées ou labellisées sur un territoire donné. Ainsi un champ demeure particulièrement mal connu : celui des actions de prévention non pérennes ayant un début et une fin prédéterminés par la volonté et les ressources des organisateurs locaux lors d'une année d'exercice.

## Une première étape : l'étude de faisabilité ReLION

Pour éclairer la zone d'ombre pesant sur les actions particulières que nous qualifierons de « non ordinaires », un dispositif d'enquête *ad hoc* paraît prioritaire. Il permettrait aux CIRDD de compléter les sources existantes sur les activités pérennes pour dresser un état des lieux de l'offre de prévention, tâche essentielle à toute tentative d'évaluation des pratiques et des politiques de prévention.

L'étude dite ReLION<sup>1</sup> a eu pour objet de déterminer la faisabilité et la pertinence d'un système d'observation national, basé sur le réseau des CIRDD et qui apprécie, pour ce pan mal connu des actions de prévention « non ordinaires », qui fait quoi, quand, où, comment et auprès de qui. Elle a été pilotée par un groupe d'étude rassemblant l'OFDT, la MILDT et certains des premiers CIRDD candidats à la labellisation<sup>2</sup>, notamment les CIRDD « Alsace », « Bretagne » et « Bourgogne », qui ont testé le protocole d'enquête ReLION en Côte d'or, en Ile-et-Vilaine et dans le Bas-Rhin<sup>3</sup>.

## Que cherche-t-on à savoir ?

La réflexion du groupe est basée sur le postulat suivant : la question cruciale des effets de la prévention ne pourra être abordée (si elle peut l'être un jour par un outil national) que si

---

<sup>1</sup> Étude sur les Réseaux Locaux mobilisables pour l'Implantation d'un système d'Observation National sur les pratiques de Prévention liées aux Drogues

<sup>2</sup> Les CIRDD des régions Alsace, Bretagne, Bourgogne, Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes et l'ancien CIRDD Seine-Saint-Denis.

l'on est d'abord capable de décrire sa nature et son effectivité. L'objectif du système d'observation est donc de pouvoir documenter les questions suivantes : **qui fait quoi, quand, où, comment et auprès de qui pour prévenir les consommations dommageables de drogues licites et illicites ?**

## Un choix de méthode

L'observation porte sur les actions de prévention, destinées à empêcher la survenue des consommations dommageables et adressées aux publics directement concernés par cette question. Elle est centrée sur les actions qui constituent une valeur ajoutée, une spécificité, par rapport aux missions normales ou de routine de la structure qui l'organise, comme toutes les actions en milieu scolaire.

Par conséquent, cela exclut les initiatives « d'accompagnement » (vers les acteurs –relais) et les activités pérennes, et elles seules, des structures permanentes de prévention (PAEJ, CODES, CDPA, Points Écoute, CSST, CCAA, par exemple).

Pour offrir un panorama le plus complet possible, le système doit intégrer toutes les actions qu'elles aient été subventionnées ou non et s'inscrire dans une logique de recensement transversal aux divers secteurs concernés (santé, éducation, application de la loi, insertion et travail). C'est pourquoi un panel très large de structures a été sollicité (cf. encart infra).

### Encadré 1. Structures destinataires du questionnaire ReLION dans chaque département

- les collèges et lycées, publics et privés sous contrat, y compris ceux de l'enseignement agricole  
*(sauf les établissements scolaires publics d'Ille-et-Vilaine à la demande du rectorat de Rennes)*
- les services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS)
- les écoles élémentaires connues pour avoir mené une action de prévention sur la période de référence  
*(toutes les écoles élémentaires du Bas-Rhin à titre expérimental)*
- toutes les structures non scolaires, connues pour avoir mené une action de prévention sur la période de référence qu'elles aient été subventionnées ou non.
- les commissariats de sécurité publique auxquels sont rattachés des PFAD
- la BPDJ
- les centres éducatifs renforcés (CER), les centres de placement immédiat (CPI), les centres éducatifs fermés de la protection judiciaire de la jeunesse
- les entreprises locales de plus de 500 salariés,  
- et, pour les villes de 10 000 habitants et plus, les foyers de jeunes travailleurs, les foyers de l'enfance, les BIJ, les CIDJ, les missions locales, les CCAS, les services de prévention des Caisses locales d'assurance maladie.

La méthode d'investigation choisie est celle d'une enquête par questionnaire dirigée vers les organisateurs potentiels d'actions de prévention. La collecte de données est assurée par voie électronique.

Le **questionnaire** ReLION porte sur l'ensemble des champs classiquement abordés par les systèmes d'information sur la prévention : le contexte des actions, les organisateurs, les

---

<sup>3</sup> Ont été impliqués Elisabeth Fellingner et Ilhame Elaammani du CIRDD Alsace, Chantal AMar et Cécile Fourdan du CIRDD Bretagne, Gérard Cagni et Melody Fourcault du CIRDD Bourgogne.

partenaires et les financeurs mobilisés, les publics et les produits visés ainsi que les objectifs, les méthodes et ressources exploitées. Mais il aborde aussi des sujets plus originaux par rapport à l'existant : tels les événements à l'origine de l'action, les types d'évaluations et d'évaluateurs, les obstacles rencontrés.

## 2. PEUT-ON VISER À TERME L'EXHAUSTIVITE ?

### 2.1. L'enquête ReLION permettra-elle de couvrir toutes les actions qui sont menées sur le territoire national ?

Le système ReLION est conçu pour être exhaustif sur le champ investigué : les actions de prévention « non ordinaires », champ pour lequel aucune remontée d'information harmonisée et centralisée n'existe à l'heure actuelle. On appellera ici une action : « *tout événement destiné à un public donné (jeunes scolarisés, salariés en entreprise, etc.), mobilisant des ressources données dans un but prédéfini et dans un temps clairement délimité- on doit pouvoir dire aisément quand l'action a commencé et quand elle a fini* » (protocole d'étude).

Les activités pérennes qui sont menées par des structures ou institutions comptant la prévention parmi leurs missions ordinaires et pour lesquelles il existe déjà une collecte de données (de type rapport d'activité) n'auront pas à passer par ce canal. Il s'agit par exemple des actions d'écoute et d'accueil de DATIS, de structures associatives comme les Points « écoute », les CODES, l'ANPAA ou le CRIPS ou encore des interventions demandées aux FRAD ou aux PFAD.

Néanmoins, ces activités pérennes devront être prises en compte pour l'élaboration des tableaux de bord départementaux et régionaux sur la prévention qui seront alimentés par deux filières : celle des informations centralisés sur les activités pérennes (filière 1) et l'enquête ReLION (filière 2), comme le montre le schéma ci-dessous :



Un travail de concertation entre l'OFDT et les principaux acteurs de la « filière 1 » doit maintenant avoir lieu sur la base des indicateurs dont l'étude de faisabilité sur ReLION a montré la pertinence et la faisabilité. Il s'agit notamment de travailler sur le format d'insertion des indicateurs pour permettre des agrégations aisées et cohérentes.

## 2.2. Quels sont les enseignements à cet égard de l'étude de faisabilité ?

### Une bonne performance

Le 4 novembre 2005, 1622 structures ont été invitées à répondre à l'enquête ReLION (dont les 641 écoles élémentaires du Bas-Rhin). A l'issue des quatre semaines ouvertes au recueil de données (intégrant une relance des structures), et après extraction des enregistrements multiples, **232 actions différentes**, correspondant à 109 répondants distincts ont été analysées : 98 actions pour la Côte d'or (37 répondants), 29 actions pour l'Ille-et-Vilaine (19 répondants) et 105 actions pour le Bas-Rhin (53 répondants). Il est à noter que, à la demande du rectorat de Rennes, les établissements scolaires publics d'Ille-et-Vilaine n'ont pas été inclus dans l'enquête.

Les indicateurs de performance relevés pour le couple de départements qui a pu appliquer le protocole d'enquête de façon conforme se révèlent satisfaisants et prometteurs pour un premier exercice :

- Une centaine d'actions ont été renseignées en moyenne pour ces deux départements. Ce chiffre aurait été incrémenté d'au moins 66% (soit près de 170 actions au total) si les structures subventionnées s'étaient davantage mobilisées : seules un tiers d'entre elles a participé à l'enquête.
- On estime que 24% à 36 % des structures qui étaient concernées par l'enquête y ont participé : ce taux de couverture est très probablement plus proche des 36%.
- les résultats révèlent un très bon taux de remplissage des questionnaires : seules 4 questions<sup>4</sup> sur 29 sont restées sans réponse pour au moins 5 % des enregistrements, le résumé facultatif n'étant pas pris en compte dans ce calcul.
- seuls quatre cas d'enregistrements multiples ont été identifiés et ont donné lieu au retrait de 9 enregistrements

D'autre part, on constate que le dispositif a réussi à « capturer » des actions qui n'étaient pas forcément repérées par les filières de financement : en effet 56% des actions recensées n'ont bénéficié d'aucune subvention publique et un tiers n'a pas bénéficié non plus de mise à disposition.

## 2.3. Quels moyens pour y parvenir ?

### Un investissement au départ important pour les CIRDD, limité pour les répondants

---

<sup>4</sup> Les questions sur l'existence de partenaires autres que financiers (Q7), l'effectif du public-cible (Q11.b), les types d'intervenants (Q17) et l'attribution d'une subvention (Q22).

Le temps de travail requis pour le premier exercice de ReLION a représenté un temps plein d'un mois et demi, pour chaque CIRDD, concentré sur la préparation de l'enquête : la présentation aux partenaires locaux et surtout la constitution des fichiers d'adresses.

L'extension du dispositif à une région complète ne démultiplierait pas ce temps par le nombre de départements : la sensibilisation des institutions peut être organisée lors de sessions au niveau régional et bon nombre de répertoires de structures sont disponibles pour cet échelon.

De plus, dès la deuxième année d'enquête, ce temps de gestion de la collecte serait réduit, le travail initial de repérage des « sources d'information » étant largement réutilisable.

Le format quantitatif du questionnaire permet un temps de saisie raisonnable pour le répondant (de l'ordre de 10 min hors rédaction du résumé) et un temps de traitement considérablement réduit pour les exploitants. Le groupe de travail s'est attaché, lors de l'élaboration du questionnaire, à trouver un bon équilibre entre l'approfondissement du sujet – complexe par nature – et la délimitation raisonnée du questionnement à des fins pragmatiques.

Le choix fait d'une gestion électronique du recueil de données s'est révélé fiable et performant. En effet, une infime part des structures initialement identifiées (1,2%) n'a pas pu être jointe par cette voie du fait de problèmes techniques ponctuels. Le renseignement en ligne, aujourd'hui en plein essor, est voué à être de mieux en mieux maîtrisé et permet de concilier l'important volume de réponses escompté et un délai de traitement relativement court.

### **Un soutien institutionnel nécessaire**

Le système est conçu pour couvrir de façon exhaustive les actions de prévention « non ordinaires » sur les régions où il est mis en œuvre. Toutefois, tendre vers cette exhaustivité est subordonné au soutien institutionnel dont bénéficiera le dispositif, à tout le moins pour favoriser la participation des établissements scolaires et des structures subventionnées. L'exemple de l'Ille-et-Vilaine qui n'a pas pu solliciter les établissements scolaires publics illustre parfaitement ce point : le site a obtenu un taux de réponses deux fois moindre (12,7%) que les deux autres.

## **3. CE QUE RELION PEUT APPORTER : QUELLE PLUS VALUE?**

---

### **3.1. L'alternative quantitatif/qualitatif ? Une fausse « bonne question ».**

Le choix entre un outil quantitatif ou qualitatif a semblé au groupe de travail un débat inutile. En effet, le caractère quantitatif du questionnaire n'en permet pas moins de caractériser la qualité des actions recensées comme en témoignent les résultats commentés dans l'encadré 2 et les tableaux d'indicateurs annexés à la note. De plus, les résumés libres des actions prévus dans le questionnaire constituent un matériau précieux pour des analyses qualitatives pures si la ressource humaine pour une analyse rigoureuse est disponible.

Adossée à un moteur de recherche, la base de données constituera une source pour le repérage d'actions liées à des publics, des produits ou des cadres, particuliers ou pour le

repérage d'exemples de bonnes pratiques, **en interface avec la mission de conseil méthodologique** des CIRDD.

### Encadré 2. Synthèse analytique des actions recensées via ReLION

L'enquête de faisabilité ne visait pas, dans son objectif principal, à fournir des résultats significatifs au plan national. Néanmoins les données obtenues sur les 3 départements sont une bonne illustration de ce que pourra produire le dispositif par la suite. Ainsi il ressort :

- que les publics majoritairement couverts par les initiatives de prévention sont des publics scolaires (ciblés par 78% des actions de notre échantillon, ils représentent 84% des 118310 bénéficiaires comptabilisés) ;
- qu'une part conséquente des actions est menée indépendamment des circuits de financement publics et des mises à dispositions matérielles ou de personnels (intervenants policiers, gendarmes, CIRDD, etc.) ; elle est estimée à 56% dans notre échantillon et aurait été de 42% si l'ensemble des actions subventionnées avaient été renseignées ;
- que bon nombre d'actions sont basées sur de petits budgets (ici près de la moitié s'est appuyée sur une enveloppe inférieure à 500 Euros).

Parallèlement, l'enquête met en relief dans notre échantillon des aspects moins connus (environ un quart des actions visent des publics d'actifs) sur la performance des actions de prévention.

En effet, il s'avère que la très grande majorité des actions (94%) s'est déroulée de façon conforme aux prévisions et qu'en moyenne 85% des destinataires ciblés ont bel et bien bénéficié des actions. De plus, notre panel d'actions reflète que les porteurs de projet intègrent plutôt bien le principe d'évaluation dans la mesure où 83% d'entre elles ont été évaluées (8 fois sur 10 en interne).

De plus, les résultats permettent de revenir sur certaines critiques souvent émises quant à la qualité des pratiques de prévention en France renvoyant au caractère ponctuel des actions, à leur caractère didactique plutôt qu'interactif ou à leur focalisation sur les risques sanitaires au détriment du développement de facteurs de protection comme les compétences psychosociales. De fait, les actions recensées via ReLION reflètent une situation plutôt optimiste par rapport au tableau précédent puisque :

- 39% des actions (soit 90 d'entre elles) s'appuient sur une mixité des intervenants (2 à 3 corps de métiers différents sont mobilisés en moyenne) ; 61% des actions en établissement scolaire implique du personnel interne. Dans 43% de ces cas, le personnel scolaire est associé à des intervenants externes (des représentants de la loi près de 4 fois sur 10). Des policiers ou gendarmes interviennent parallèlement à des professionnels de santé ou de prévention associatifs ou libéraux dans 11% des actions menées en milieu scolaire.
- 45% des actions font partie d'un programme structuré en plusieurs actions et 64% comportent plus d'une séance ou étape (le nombre moyen de ces séances ou étapes se situant à 3,4) ;
- 45% des actions font appel à des méthodes participatives ;

sur les 124 actions dirigées vers des enfants ou des adolescents (jusqu'à 18 ans), la majorité vise à stimuler la perception de la dangerosité des produits ou la connaissance de la loi/la réglementation (89%, soit 110 actions) mais plus de la moitié (54%) cible aussi l'amélioration des compétences psychosociales. Ce dernier objectif est cité au total dans 55% des actions recensées. Il arrive en 4<sup>ième</sup> position lorsque les destinataires des actions sont des enfants ou des adolescents.

Enfin, parmi les 232 actions recensées, Tabac et alcool sont les produits les plus souvent visés : ils sont cités respectivement dans 48% et 34,5 %des actions. Les actions traitant du tabac portent exclusivement sur ce produit près d'une fois sur deux. Parallèlement, 27% des actions visent le cannabis et 47% l'ensemble des drogues.

## 3.2. Les tableaux de bord

La première utilité de ReLION sera d'alimenter des tableaux de bord départementaux et régionaux sur la prévention qui seront élaborés et actualisés par les CIRDD.

Au plan national, la consolidation de ces tableaux de bord territoriaux permettra d'esquisser un état des lieux national sur la question. La France sera ainsi en mesure de répondre, ne serait-ce que partiellement, aux demandes d'informations que lui adresse l'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies.

La valorisation des informations recueillies ne se limitera pas à la production de tableaux statistiques. D'ores et déjà, des analyses complémentaires sont envisageables en fonction des interrogations émanant des décideurs locaux et nationaux et des réseaux professionnels sur les politiques et les pratiques de prévention. En particulier, une analyse longitudinale menée sur plusieurs années permettra d'apprécier les évolutions de ce pan spécifique de l'offre de prévention et de mieux estimer l'impact des politiques publiques et notamment budgétaires sur la structure de cette offre.

### **3.3. Les apports des choix méthodologiques faits**

Un des enseignements majeurs de l'étude de faisabilité est de démontrer qu'il n'est pas pensable de satisfaire aux divers besoins – instruction des demandes de subvention au titre de la prévention, suivi de gestion des actions subventionnées ou labellisées, état des lieux de l'offre de prévention – avec les mêmes outils car ils renvoient à des moments différents du cycle de vie des actions et à des méthodes incompatibles.

De plus, tenter d'alimenter un tel système d'observation sur la base des outils actuellement disponibles s'avèrerait complexe, trop long et trop hasardeux pour éclairer décideurs et acteurs de terrain en temps opportun, selon des critères professionnels.

Par conséquent, l'appréciation des actions de prévention « non ordinaires » doit pouvoir bénéficier d'un outil approprié pour capter la réalité de ce champ et ses évolutions : un outil d'observation construit de manière à objectiver l'information et à se départir des biais intrinsèques aux dispositifs d'information à visée administrative.

Cet outil, tel qu'il a été défini, apporte :

- une visibilité sur un ensemble d'actions qui demeurerait « caché » autrement (56% des actions recensées n'ont pas bénéficié de subvention publique) ;
- un mode de recrutement par définition plus large que celui des dispositifs existants et inédit ;
- une observation transversale aux secteurs de la santé, de l'éducation, de l'application de la loi, de l'insertion et du travail, qui permet de décroiser l'information ;
- une exploitation par des structures dédiées à l'observation connaissant le phénomène des drogues, les politiques et les réseaux professionnels afférents, ce qui garantit :
  - un traitement effectif et professionnel des données ;
  - des compétences pour des analyses statistiques *ad hoc*, à visée informative, évaluative ou formative ;

- un mode de gestion permettant une disponibilité rapide des résultats statistiques (seulement un mois après la fin de la collecte de données), indépendamment du volume d'actions traité ;
- une restitution facilement accessible grâce à différentes stratégies de valorisation de l'information – tableau de bord, synthèses, moteur de recherche – et de communication via Internet, des publications spécialisées (ex. : newsletter des CIRDD), une diffusion ciblée, etc.

#### 4. CE QU'IL RESTE A FAIRE

---

Dans la directe ligne de l'expérimentation, **la prochaine étape consiste à identifier un noyau d'indicateurs communs aux activités pérennes** (ex : accueil et écoute par DATIS, Points Ecoute, CODES, ANPAA,... interventions classiques des PFAD et FRAD, etc.) **et aux actions « non ordinaires »** pour dresser un tableau complet des situations régionales et nationale (cf. Figure). Ces indicateurs seront respectivement renseignés à partir des systèmes de suivi centralisés et de ReLION. Là encore la réflexion ne se conçoit pas sans une concertation directe avec les représentants nationaux de ces dispositifs pérennes.

En ce qui concerne la « filière ReLION », l'outil, la méthode et le type de rendu peuvent être affinés sur la base des informations et des demandes recueillies. Un dossier technique rédigé au terme de l'étude de faisabilité répertorie, en plus des outils ReLION (protocole, questionnaire, documents de gestion, etc.), un certain nombre d'ajustements à apporter. Une session de formation est planifiée pour l'ensemble des CIRDD le 23 juin.

#### 5. CONCLUSION

---

A l'issue de l'expérimentation, **le protocole ReLION s'est avéré faisable, pertinent et porteurs d'une réelle valeur ajoutée**. Des améliorations peuvent encore être apportées et quoi qu'il en soit la réflexion sur les ajustements possibles doit se faire en lien avec les acteurs institutionnels concernés.

Aujourd'hui, 10 CIRDD sont en mesure de porter ce dispositif d'observation avec l'OFDT et de mettre ses résultats à portée des institutionnels et professionnels du champ de la prévention. Tous sont convaincus de l'intérêt du dispositif et sont prêts à le mener à bien. L'implication de ces structures à vocation informative et scientifique a rassuré, semble-t-il, un certain nombre d'acteurs et de répondants sur le devenir des informations et leur exploitation. La couverture du champ sera définie selon le développement du réseau des CIRDD et l'écho favorable que lui donneront les institutions.

Pour une obtenir des avancées significatives des connaissances sur ce qui se fait en France en matière de prévention, en 2007, il faudrait que les CIRDD puissent préparer le terrain d'une enquête à réaliser début 2007, portant sur les actions 2005-2006. La décision d'une telle généralisation du protocole testé et amélioré devra se prendre au plus tard en juin.