

PART 4 KEY ISSUES

12. DRUG STRATEGIES IN EUROPEAN UNION MEMBER STATES

12.1 Application of national strategy and policies

La politique publique nationale déclinée dans le Plan triennal définit les instruments qui permettent de mettre en oeuvre les orientations en matière de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances.

La mise en oeuvre se traduit par des programmations transversales (prévention, réduction des risques, formation des professionnels et prise en charge des publics placés sous main de justice). Les actions expérimentales reçoivent des financements spécifiques de la MILDT dans la mesure où elles font partie des mesures nouvelles. Lorsqu'elles ne relèvent plus du stade expérimental, elles sont intégrées aux dépenses des ministères et entrent dans le "droit commun".

Les instruments et actions de la politique publique nationale de lutte contre la drogue et la toxicomanie considérés comme particulièrement déterminants font partie des programmes opérationnels prioritaires et identifiés comme tels dans le référentiel d'évaluation du plan triennal.

Ce référentiel explicite les priorités de la politique publique en matière de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances . Il comporte 8 objectifs globaux et stratégiques qui sont :

Développer et organiser les connaissances pour éclairer les politiques publiques de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances.

La réalisation de cette objectif passe par la création d'une structure unique d'observation, d'évaluation et d'animation de la recherche. Il s'agit notamment d'observer l'évolution récente des consommations (TREND), de développer une démarche globale d'évaluation et de structurer la recherche dans toutes ces composantes.

Créer et promouvoir une culture de référence commune sur les produits psychoactifs

Les principaux instruments de réalisation de cet objectif correspondent à :

- la campagne nationale de communication autour du Livret grand public,

- Les campagnes de communication

La stratégie de communication, destinée à accompagner le plan triennal, s'inscrit sur une durée de trois ans. Elle repose sur les objectifs suivants :

diffuser une information tout public ou ciblée, complète, validée scientifiquement et accompagnée de messages cohérents et compatibles entre eux ;

agir sur les représentations sociales pour combattre l'idée d'impuissance et de fatalité ;

agir sur les motivations à consommer tout en développant les compétences des personnes à résister.

Cette mise à niveau des connaissances doit aider le grand public, et plus particulièrement les jeunes, les parents et les adultes référents, à adopter des attitudes responsables face aux différents comportements d'usage et d'usage nocif.

L'information diffusée portera plus particulièrement sur les produits et leurs effets, les modes et contextes de consommation, les risques, les données épidémiologiques, l'encadrement législatif et réglementaire, les adresses utiles,... Elle portera également sur les mesures du plan gouvernemental, et plus particulièrement sur la politique de prévention de l'initialisation, de l'usage nocif et de la dépendance ainsi que sur les dispositifs de réduction des risques.

Source : MILDT, plan triennal 1999-2001

- l'élargissement des compétences de Drogues Info Service,

- la création d'une commission nationale de validation des outils de prévention,

- la diffusion de Livrets de connaissances,

- la mise en place de centres d'information et de ressources sur la drogue et les dépendances ,

- l'élaboration de nouveaux programmes de formations pour homogénéiser les compétences des professionnels.

Les Centres d'information et de ressources sur les drogues et les dépendances

Créées au niveau départemental, interdépartemental ou régional, ces structures seront à la disposition des acteurs locaux comme des institutions publiques intervenant dans la lutte contre la drogue et dans le domaine de la prévention des dépendances aux substances psychoactives.

Elles remplissent des fonctions de documentation et d'observation et constituent un appui technique aux chefs de projet départementaux dans leurs missions et peuvent apporter aide et conseil aux différentes collectivités ou associations qui souhaitent élaborer des projets, notamment en matière de prévention.

Ces structures sont créées le plus souvent à partir des ressources existantes, en les fédérant. Elles sont financées principalement par la MILDT et peuvent bénéficier de financements locaux (collectivités locales, organismes de protection sociale, etc.).

(Source : MILDT)

Elargir la démarche de prévention à l'ensemble des comportements de consommation de produits psychoactifs

Pour favoriser des pratiques de prévention par rapport aux comportements et non par rapport aux produits, les actions suivantes sont prioritaires dans la mise en œuvre :

- l'élaboration de programmes départementaux de prévention ,

Les programmes départementaux de prévention

Le chef de projet, est garant de la démarche de programmation du plan départemental. Il doit pouvoir s'appuyer d'une part sur le comité de pilotage de la lutte contre la drogue et de la prévention des dépendances, d'autre part sur des personnes ressources (experts, associations, représentants de structures) et sur la population, représentée par les associations, les médias. Il convient tout particulièrement de veiller à ce que la prévention, notamment en milieu scolaire ne soit pas limitée à l'action des gendarmes et des policiers, mais bien conçue et réalisée par l'ensemble des partenaires. Les rôles respectifs du chef de projet et des membres du comité de pilotage sont définis dans les annexes à la circulaire relative à la lutte contre la drogue et la prévention des dépendances du 13 septembre 1999.

L'élaboration du plan départemental requiert une démarche concertée, programmée, adaptée aux objectifs nationaux et aux besoins locaux et évaluée.

Le plan départemental repose sur un ensemble d'actions qui devront répondre aux objectifs choisis.

Les actions existantes pertinentes feront l'objet d'une reconduction qui permettra de valoriser leurs points forts (action multipartenariale, choix de la cible, critères territoriaux).

Les actions jugées non pertinentes ne seront pas reconduites ou seront réorientées au vu des critères de pertinence définis plus haut.

les actions nouvelles doivent combler les besoins non couverts révélés par l'expertise, en particulier au regard des objectifs nationaux, des objectifs départementaux, des nouvelles formes de consommation...

Le comité de pilotage doit s'assurer de la cohérence et de la complémentarité entre les actions retenues .

(Source : MILDT, Circulaire du 13 septembre 1999)

- la diffusion du Livret Grand public,
- la généralisation des CESC,
- la diffusion du Bulletin Officiel "Repères pour les conduites à risque" dans les collèges et les lycées,
- l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques de prévention.

Développer la démarche de réduction des risques et des dommages pour l'ensemble des comportements de consommation de produits psychoactifs

La politique de réduction des risques se développe progressivement et passe par la réussite de programmes expérimentaux tels que ceux qui mettent simultanément en œuvre des actions de médiation sociale entre les habitants et les usagers et des actions de réduction des risques avec les structures de bas seuil, ou encore les projets soutenus dans le cadre des programmes départementaux de prévention.

Adapter la démarche de soins aux consommateurs problématiques pour l'ensemble des substances psychoactives

L'amélioration de l'offre de soins et de la prise en charge des problèmes d'addiction passent par la mise en œuvre des actions suivantes :

- la création d'un cadre juridique et financier unique pour la prise en charge des comportements addictifs,
- le développement des équipes de liaison hospitalière en addictologie,
- le renforcement des consultations en alcoologie,
- le passage en médecine de ville des patients sous méthadone,
- la mise en place de protocoles pour le repérage des prises en charge

L'autre priorité correspond à la diversification de l'offre de soins dont la réalisation tient à :

- l'organisation de la construction de réponses locales à partir des programmes régionaux de santé
- la prescription médicalisée d'héroïne.

Intégrer la logique de santé publique dans la sécurité publique par une politique pénale adaptée

La mise en œuvre de nouvelles orientations de politique pénale à l'égard des consommateurs de produits psychoactifs et le renforcement de la prise en charge en milieu carcéral des usagers passe par la généralisation des conventions départementales d'objectifs.

Les conventions départementales d'objectifs justice-santé

Les finalités initiales des conventions départementales d'objectifs demeurent (circulaires du 14 janvier 1993). Il s'agit, en effet, de permettre une prise en charge rapide et adaptée des usagers de drogue relevant de la justice, à tous les stades du processus pénal, en développant tant les alternatives aux poursuites que les alternatives à l'incarcération et les aménagements de la peine d'emprisonnement.

Pour atteindre cet objectif final, l'effort de rapprochement et d'articulation entre les autorités relevant de la justice et de la santé doit être poursuivi et intensifié par une meilleure définition des besoins et une clarification des champs et des modalités d'intervention respectifs.

Les axes de travail proposés par la circulaire fondatrice des conventions d'objectifs demeurent d'actualité et sont confirmés : hébergement combiné à des modalités d'accompagnement sanitaire et social adaptées, complémentarité des réponses apportées aux usagers d'un département, sans exclure les mineurs du champ d'application des conventions.

Les axes de travail à développer Il conviendra de développer les partenariats (ou de réorienter les partenariats existants) afin de remplir les objectifs suivants :

Assurer une permanence garantissant un diagnostic de la situation des usagers et leur orientation rapide, voire immédiate vers les structures éducatives, sociales ou sanitaires adaptées, afin, notamment, de réserver la mesure d'injonction thérapeutique aux usagers toxicodépendants. Si la situation locale le permet, les crédits spécifiques à l'injonction thérapeutique pourront utilement être redéployés pour soutenir ce nouveau dispositif.

Systématiser les interventions en détention et la préparation à la sortie de prison et, tout particulièrement, permettre le développement de mesures d'aménagement de la peine garantissant un suivi à la libération.

Apporter des réponses spécifiques pour l'accompagnement des jeunes consommateurs, notamment dans une optique de prévention des conduites à risque.

Prendre en compte les actions relatives aux personnes alcoolodépendantes placées sous main de justice.

Ces axes de travail imposent le recours à des compétences permettant de faire le lien entre des réseaux de nature variée (centres de soin spécialisés, associations dédiées aux publics placés sous main de justice, mais aussi, missions locales, structures favorisant l'insertion professionnelle, établissements scolaires, médecins généralistes, secteur de pédopsychiatrie, etc.).

(Source : MILDT, note d'orientation du 12 février 1999)

Renforcer la lutte contre les trafics en diversifiant ses moyens d'action

Afin de renforcer la coordination entre les différents services d'enquête, des bureaux de liaison permanente sont mis en place dans le Nord Pas de Calais et pour les Antilles et la Guyane.

Concernant le patrimoine des trafiquants, la définition des modalités pratiques de collaboration avec les services fiscaux favorisera l'utilisation de l'ensemble des outils procéduraux disponibles pour identifier et confisquer le patrimoine des trafiquants.

Enfin, le renforcement du dispositif national de contrôle des produits précurseurs doit se faire à partir du renforcement des moyens de la Mission Nationale de Contrôle des Précurseurs Chimiques et par des actions de valorisation auprès des opérateurs.

12.2 Evaluation of national policies

(source : MILDT, site internet, bilan de mise en œuvre du plan triennal présenté en comité interministériel du 24 mars 2000)

Développer et organiser les connaissances pour éclairer les politiques publiques de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances.

Un réseau sentinelle pour observer les tendances récentes de consommation a été mis en place depuis juillet 1999 et les premiers résultats ont été diffusés en mars 2000. Ce réseau s'appuie sur le dispositif TREND piloté par l'OFDT et la banque de données SINTES (Système d'Identification National des Toxiques Et Substances).

L'évaluation de l'action interministérielle a donné lieu à l'adoption d'un mandat d'évaluation confié à l'OFDT et à la mise en œuvre de plusieurs évaluations de dispositifs spécifiques et expérimentaux qui devront vérifier si les grandes orientations du plan triennal se sont traduits par une mise en œuvre effective et par des actions efficaces et pertinentes.

Enfin, la structuration de la recherche constituent un des piliers du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances. Il est ainsi prévu de regrouper les activités actuelles de l'OFDT (observation statistique, études, tendances et évolution des modes de consommation, évaluation) avec la programmation, la structuration et le financement de la recherche.

Créer et promouvoir une culture de référence commune sur les produits psychoactifs

La campagne de communication publicitaire télévisuelle autour de la parution du livre d'information grand public "savoir plus, risquer moins" s'est déroulée sur l'ensemble de l'année 2000.

Le livre d'information a été aussi largement diffusé auprès des professionnels. Par ailleurs, 4 livrets de connaissances "Savoir Plus" ont été diffusés auprès des professionnels. Ces ouvrages portent sur : l'action des drogues, les chiffres clés des drogues et de leurs usages, les dispositifs publics et la synthèse du plan gouvernemental.

Un programme de formation destiné aux ministères et aux écoles a été défini et fait l'objet d'une session expérimentale qui rassemblent les formateurs de ces écoles et de ces ministères.

Le socle commun de connaissances qui a été défini pourra être utilisé comme support de formation par les formateurs afin de favoriser la diffusion d'une culture commune sur les drogues et les dépendances, c'est à dire l'extension du champ des produits psychoactifs aux drogues licites, une approche davantage fondée sur les comportements d'usage que sur les produits et une mise en cohérence de l'action publique à partir de politiques publiques coordonnées.

A terme, plusieurs modules de formation spécifiques élaborés par la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le ministère de la Jeunesse et des Sports et les services répressifs permettant une diffusion de contenus de formation cohérents avec les problèmes liés aux drogues.

Par ailleurs, au plan local, des programmes départementaux et/ou régionaux de formation sont en cours de définition et permettront aussi la déclinaison locale d'une culture commune.

Ainsi, les formations initiales et continues devraient progressivement bénéficier de contenus mieux adaptés et faisant état de savoirs et pratiques validés.

Elargir la démarche de prévention à l'ensemble des comportements de consommation de produits psychoactifs

Plusieurs initiatives en matière de prévention en milieu scolaire se sont déjà déroulées avec la diffusion à 800 000 exemplaires du Bulletin Officiel "Repères pour les conduites à risques" dans les collèges et les lycées et l'augmentation des CESC. En effet, en 1999, les Comités d'éducation à la santé et citoyenneté étaient présents dans 47% des établissements scolaires.

La commission nationale de validation des outils de prévention a été mise en place ainsi qu'une grille de validation pour "labelliser" les projets qui lui sont soumis.

Les programmes départementaux de prévention sont en cours d'élaboration ou sont déjà achevés pour plusieurs d'entre eux. Un bilan est actuellement en préparation.

Bilan de la mise en oeuvre des Centres d'Information et de Ressources sur les Drogues et les dépendances : En 1999, 7 projets ont été retenus ce qui porte le nombre de CIRDD à 15 pour l'année 2000.

Adapter la démarche de soins aux consommateurs problématiques pour l'ensemble des substances psychoactives

La création du cadre juridique et financier permettant d'améliorer la prise en charge se met place progressivement avec l'inscription d'enveloppes budgétaires consacrées au renforcement des consultations en tabacologie (28 millions de francs en 2000) et pour la création et le renforcement des Centres de Cure Ambulatoire en Alcoologie (27,5 millions de francs). Par ailleurs, le financement des centres spécialisés de soins aux toxicomanes par la caisse nationale d'assurance-maladie est en cours d'arbitrage et pourrait intervenir dès 2002. Il permettra l'intégration des CSST au dispositif de droit commun.

Concernant l'amélioration des soins, la durée de prescription de méthadone a été portée de 7 à 14 jours par arrêté du 8 février 2000 et le fractionnement de la délivrance de méthadone et de subutex est passé à 7 jours.

Développer la démarche de réduction des risques et des dommages pour l'ensemble des comportements de consommation de produits psychoactifs

La diminution des risques et des dommages liés à la consommation de produits psychoactifs suppose le développement simultané de structures adaptées pour les usagers et de dispositifs de médiation sociale au sein des programmes de réduction des risques.

A ce titre, des programmes innovants sont mis en œuvre depuis 1999 pour organiser l'accompagnement de la prise en charge socio-sanitaire et rendre acceptable pour les habitants la présence de toxicomanes dans leur quartier.

Par ailleurs, l'élaboration des programmes départementaux de prévention doit permettre de soutenir davantage d'initiatives locales destinées à prévenir et informer les usagers fréquentant le milieu festif et les discothèques. A ce titre, des documents et des méthodologies d'intervention sont élaborés avec les associations concernées.

Intégrer la logique de santé publique dans la sécurité publique par une politique pénale adaptée

Bilan des Conventions Départementales d'Objectifs

15 nouveaux départements ont été financés, ce qui porte à 45 le nombre de départements s'étant engagés dans une démarche d'élaboration d'une nouvelle convention d'objectifs de lutte contre la toxicomanie pour la prise en charge des publics placés sous main de justice.

12 départements ont étendu leurs objectifs à la prise en charge des justiciables en difficulté avec l'alcool. 7 départements ont mis en place une permanence d'orientation sanitaire et sociale (alternative aux poursuites, obligations de soins) ; parmi ces dispositifs, certains concernent également la délinquance liée à l'abus d'alcool.

Enfin, 13 départements ont instauré une procédure alternative aux poursuites (avertissement et rappel à la loi, classement avec obligation "de contact" ou "de visite", injonction thérapeutique) spécialement adaptée aux mineurs et aux jeunes majeurs.

Les actions financées en 1999 confirment l'intérêt d'un programme "justice-santé" permettant une orientation sanitaire et sociale adaptée des usagers de drogue interpellés et des justiciables alcoolodépendants, conformément aux directives de la circulaire du garde des sceaux relative aux réponses judiciaires à la toxicomanie du 17 juin 1999.

Renforcer la lutte contre les trafics en diversifiant ses moyens d'action

Ce renforcement s'est déjà concrétisé par l'adoption de deux nouvelles circulaires en 1999 (Lutte contre le trafic de stupéfiants ; Renforcement de la lutte contre l'usage et le trafic local de stupéfiants).

Un premier travail sur la lutte contre le trafic local et l'application des dispositions de la loi de 1996 sur le proxénétisme de la drogue a été entamé sur cinq villes (Lille, Rouen, Avignon, Lyon et Versailles).

Concernant le contrôle des précurseurs chimiques, la Mission Nationale de Contrôle des Précurseurs Chimiques (MNCPC), qui dépend du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, a proposé que soit créé un document d'accompagnement des précurseurs les plus sensibles lors de leur transport au sein de la communauté européenne. Enfin, la MNCPC mène des actions de sensibilisation individuelles auprès des entreprises pour rappeler les obligations réglementaires et leur obligation de vigilance. Des actions collectives ont également été organisées sous la forme d'un colloque en avril 2000.