

14. Les dépenses en vue de réduire la demande de drogues illicites en France

Les dépenses réalisées par la collectivité concernant la question des drogues illicites sont traditionnellement décomposées en trois catégories : les dépenses de prévention ; les dépenses de santé ; les dépenses de répression. La question qui se pose alors, lorsque nous étudions des dépenses qui sont sensées avoir un impact sur la demande de drogues illicites, est de savoir si toutes ces différentes catégories de dépenses sont concernées ou, en d'autres termes, d'identifier les dépenses qui par nature permettent effectivement une réduction de la demande de drogues.

Sur ce point, il apparaît indéniable que les dépenses de prévention sont exclusivement dédiées à une réduction de la demande de drogues, puisque la prévention a pour objectif, via l'information, d'inciter les consommateurs potentiels à ne pas devenir des consommateurs effectifs, alors que, d'un autre côté, la prévention tente de pousser les consommateurs effectifs à délaisser la consommation de produits stupéfiants en les informant, par exemple, sur la dangerosité de ces derniers.

Pour leurs parts, les dépenses de santé ne peuvent être considérées comme des dépenses ayant pour but de réduire la demande de drogue, sauf dans le cas où ces dépenses visent à aider les consommateurs effectifs à abandonner leur consommation de drogues. Tel est le cas lorsque sont mis en place des programmes de traitement visant à substituer une consommation de drogues par certains produits tels que le Subutex[®] ou la méthadone, l'objectif étant à terme l'arrêt complet d'une consommation de ce type de produits.

Enfin, la question des dépenses répressives peut paraître plus problématique. En effet, en France la répression vise aussi bien l'offre que la demande de drogues. Néanmoins, l'objectif de la répression de l'offre est de limiter l'accès des consommateurs aux produits illicites et, en conséquence, vise une réduction de la demande par une absence d'offre. C'est en ce sens que l'on peut estimer que l'ensemble des dépenses de répression a un impact négatif sur la demande de drogues.

Il apparaît cependant que ce type de distinction (dépenses de prévention, de santé et de répression) ne soit pas toujours aisée à mettre en œuvre. A première vue, il apparaît en effet que certaines administrations, par exemple, aient plutôt un caractère répressif et réalisent des dépenses en ce sens (justice, police, gendarmerie, douanes), les autres administrations ayant plutôt pour missions de mettre en œuvre le traitement sanitaire et social et la prévention. Dans la réalité, ce type de découpage s'avère relativement délicat dans le sens où ce partage entre les administrations répressives et les autres ne doit pas faire oublier que les administrations de la justice, de la police et de la gendarmerie consacrent une partie, parfois importante, de leurs activités à la prévention.

En revanche, il apparaît bien plus simple de présenter les dépenses par administration, compte tenu du cadre budgétaire existant (le budget de l'Etat) et du fait de l'absence d'homogénéité entre les différents ministères. Ainsi, au niveau national, parmi l'ensemble des dépenses retracées dans le budget de l'Etat, il se révèle non seulement plus simple d'identifier par ministère celles qui sont directement dédiées aux questions de drogues, sans se poser, par

exemple, la question de savoir si telle ou telle dépense doit plutôt être considérée comme une dépense de prévention ou de répression, mais il est également clairement évident que l'ensemble des dépenses relatives aux questions de drogues réalisées dans le cadre du budget de l'Etat ont toutes pour objectif de réduire la demande de drogues.

Cependant, outre les dépenses réalisées au niveau national, i.e. sur le budget de l'Etat, un certain nombre de dépenses visant à réduire la demande de drogues s'effectuent au niveau régional, départemental et local, soit par des instances publiques soit par des associations privées. Si la France est un Etat fortement centralisé sur ce type de question, il n'en demeure pas moins vrai que les collectivités locales ont un rôle actif dans le traitement des problèmes de drogues. Malheureusement, la multiplication des niveaux hiérarchiques et l'éclatement des responsabilités rendent extrêmement difficile, voire impossible à l'heure actuelle, les tentatives pour avancer une quelconque évaluation sur les dépenses réalisées à ces niveaux. Ainsi, seule une estimation des dépenses publiques sur le budget de l'Etat peut être avancée, ces dépenses constituant, à n'en pas douter, la plus grande partie des ressources financières mobilisées en vue d'agir négativement sur la consommation de drogues.

14.1 – Concepts et définitions

Les concepts et les définitions sont ceux utilisés généralement en comptabilité nationale.

14.2 – Les mécanismes financiers et les responsabilités

Les données avancées ci-dessous proviennent toutes du budget de l'Etat.

14.3 – Les dépenses au niveau national

L'ensemble des dépenses présentées ci-dessous peuvent être considérées comme ayant toute pour vocation à diminuer la demande de drogues. Celles-ci sont présentées par administration, bien que nous commençons par le traitement par le Subutex[®] et son coût.

14.3.1 – Le Subutex[®] et son coût

D'après Kopp, Rumeau-Pichon et Le Pen,⁵⁷ le Subutex[®], mis sur le marché en France en 1996, est une forme fortement dosée de la buprénorphine qui est un agoniste partiel des récepteurs morphiniques. Cela en fait un produit de substitution des opiacés théoriquement sans risque de dépression respiratoire en raison de son effet-plafond. L'Autorisation de Mise sur le Marché (AMM) le définit comme le "*traitement substitutif des pharmacodépendances majeures aux opiacés, dans le cadre d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique*". Les modalités de prescription et de délivrance du produit ont été fixées par l'Agence Française du Médicament et figurent dans l'ampliation d'autorisation de mise sur le marché. Il se présente sous forme de comprimés sublinguaux dosés à 0.4 mg, 2 mg et 8 mg de buprénorphine.

⁵⁷ Kopp, Rumeau-Pichon et Le Pen, Les enjeux financiers des traitements de substitution (en col.), Revue d'Epidémiologie et de Santé Publique, juin 2002, n° 48.

Les indicateurs SIAMOIS⁵⁸ estiment que 14.000 à 18.000 patients-mois étaient pris en charge dès juin 1996, et près de 40.000 patients-mois en juin 1997. Ces chiffres reposent sur une hypothèse de calcul forte, admettant qu'un traitement de 30 jours (à une dose de 8 mg) est entièrement acheté et consommé par une même personne. Il semble cependant que la réalité soit moins rigide : une hypothèse de 50.000 à 80.000 individus consommant Subutex[®] apparaît vraisemblable. Le rapport de la Cour des Comptes estime quant à lui le nombre de toxicomanes traités avec Subutex[®] à environ 42.000 au 31 décembre 1997, contre 24.000 un an plus tôt.

En ce qui concerne le coût de traitement, on dispose d'un travail réalisé par le Centre de Recherches Economiques, Sociologiques et de Gestion⁵⁹ (CRESGE), à la demande du Laboratoire Schering-Plough, dont les résultats ont été repris dans le récent rapport de la Cour des Comptes⁶⁰. Selon cette étude, réalisée auprès d'un panel de médecins prescripteurs, le coût de la prise en charge médicale par Subutex[®]⁶¹ a été évaluée à 2.332,47 euros par personne et par an.

Ainsi, en se fondant sur une hypothèse de 40.000 personnes sous traitement de substitution par Subutex[®], on peut réaliser une extrapolation du coût mensuel précédent. Le coût médical direct global serait donc de 91,47 millions d'euros.

14.3.2 – Les dépenses des administrations publiques

Le découpage retenu pour les dépenses des administrations (principalement les ministères) se base sur une présentation par administration, ce système étant plus simple à adopter compte tenu du cadre budgétaire et de l'absence d'homogénéité entre les différents ministères, mais également du fait que ce partage entre les administrations répressives et les autres ne doit pas faire oublier que les administrations de la justice, de la police et de la gendarmerie consacrent une partie, parfois importante, de leurs activités à la prévention.

A – Le Ministère de la Justice

Un premier ensemble de dépenses est lié à l'activité des magistrats aux différents stades du processus pénal et au fonctionnement des tribunaux correctionnels. Ces dépenses comprennent principalement les frais de personnels (magistrats, greffiers et fonctionnaires de justice), les frais de fonctionnement des juridictions (entretiens des bâtiments, informatique, etc.), les frais de justice et l'aide juridictionnelle. Ces dépenses sont inscrites au budget à la rubrique **Services judiciaires**. Une deuxième catégorie de dépenses est liée à l'incarcération des prévenus et des condamnés. Ce sont les dépenses de l'**Administration pénitentiaire**. Enfin, les dépenses engagées

⁵⁸ Le système SIAMOIS (Système d'Information sur l'Accessibilité au Matériel d'Injection Stérile), géré par le Réseau National de Santé Publique, permet de recueillir des informations relatives aux ventes en pharmacie de produits achetés par des usagers de drogue. Il a été mis en place en janvier 1996 dans le cadre de la politique de répression des risques en France.

⁵⁹ Parea, Allenet, Lebrun, Subutex[®] dans l'arsenal thérapeutique de prise en charge des héroïnomanes : environnement et estimation du coût de prise en charge médicale, Centre de Recherches Economiques, Sociologiques et de Gestion (CRESGE), octobre 1997. Les auteurs ont utilisé la base de données du réseau de médecins généralistes de l'Observatoire Epidémiologique Thalès, soit 383 médecins généralistes informatisés. L'ensemble des prescriptions de Subutex[®] réalisées par ces médecins ont été étudiées d'octobre 1996 à mars 1997 inclus. Au total, 1548 ordonnances comprenant du Subutex[®] ont ainsi été analysées, en détaillant les modalités de prescription, les co-prescriptions, les diagnostics associés et les examens complémentaires. 378 patients sont concernés, principalement des hommes (77 % de l'échantillon), d'âge moyen de 30 ans.

⁶⁰op. cit.

⁶¹ Subutex[®] se présente sous la forme de boîtes de 7 comprimés sublinguaux dosés à 0,4, 2 ou 8 mg de buprénorphine, de prix public TTC 4,30 euros (0,4 mg), 9,92 euros (2 mg) et 26,94 euros (8 mg).

par les **Services de la protection judiciaire de la jeunesse** concernant les mineurs.

Concernant les **Services judiciaires**, le tableau 1 donne l'estimation du coût des magistrats consacrés aux Infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS). Au total, le coût de l'activité des juges consacrée aux ILS s'élève à 14,65 millions d'euros.

Coût de l'activité des juges consacrée aux ILS (millions d'euros)

Types de magistrats	Nombre de magistrats travaillant sur les ILS	Coût ILS
Magistrats de la cour d'appel	31,5	2,69
Magistrats du siège des tribunaux	24,9	1,67
Magistrats du parquet des tribunaux	61,0	4,11
Juges d'instruction	61,0	4,08
Juges d'application des peines	30,0	2,00
Juges d'enfants	1,6	0,11
Total	210,0	14,65

Les deux autres catégories de personnels à prendre en compte dans les services judiciaires concernent les greffiers et les autres fonctionnaires. Au total, 327,25 greffiers et fonctionnaires de justice consacrent l'ensemble de leur activité aux ILS soit, en terme budgétaire, 9,49 millions d'euros.

Cependant, il convient d'ajouter le coût des fonctionnaires affectés aux cours d'appels. 64 greffiers et fonctionnaires de justice ETP supplémentaires se consacrant aux ILS soit, en terme budgétaire, 1,86 millions d'euros.

Au total, le coût des greffiers et des fonctionnaires de justice travaillant sur les ILS est de 11,35 millions d'euros.

Outre les différentes catégories de personnels comptabilisées ci-dessus, les services judiciaires incluent d'autres dépenses. Le tableau 2 retrace l'ensemble des frais à prendre en compte dans les services judiciaires.

Dépenses diverses des services judiciaires consacrées aux ILS (en millions d'euros)

Nature des frais	Dépenses
Ch 34-05 Dépenses d'informatique et de télématique	0,48
Ch 34-90 Frais de déplacement	0,28
Ch 37-11 Frais de justice criminelle, correctionnelle et de police	4,76
Ch 37-12 Aide juridique	5,96
Ch 37-92 Fonctionnement des juridictions	
- art. 40 Cour d'appel	0,86
- art. 51 Tribunaux de grandes instances (Métropole et DOM)	2,76
Ch 46-01 Subventions et interventions diverses	
- art. 21 Organismes privés ou publics contribuant au contrôle judiciaire	0,14
Total	15,24

Ainsi, les autres frais des services judiciaires engagés pour les ILS s'élèvent à 15,24 millions d'euros.

Au total, lorsque les frais de personnels et les autres frais sont additionnés, le coût total des services judiciaires imputables aux drogues illicites s'élève à 41,24 millions d'euros.

Concernant l'**Administration pénitentiaire**, le nombre de détenus pour ILS s'élevait à 11816 personnes au 1^{er} mai 1995, alors que le nombre total de détenus était de 51325 personnes au début de 1995. En conséquence, la part des individus incarcérés pour cause ILS correspondait à 23,02% de l'ensemble de la population carcérale. Ainsi, avec une dépense budgétaire de 873,22 millions d'euros pour l'administration pénitentiaire, le coût de la détention des personnes incarcérées pour ILS correspondrait à 201,03 millions d'euros

Concernant la direction des **Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse** (PJJ), deux types de publics sont concernés par ses actions : les mineurs en danger (Loi du 4 juin 1970), et les mineurs délinquants. La prise en charge de ces deux catégories de mineurs repose sur un secteur public et un secteur associatif. Dans ce cadre, les dépenses de la PJJ se sont élevées à environ 0,32 milliards d'euros, qu'on peut répartir en 43% pour le secteur associatif et 57% pour le secteur public.

Plus de 30000 mineurs ont été suivis dans le secteur public, dont près de 14000 mineurs délinquants. Plus de 100000 mineurs sont suivis dans le cadre du secteur associatif, dont seulement 373 mineurs délinquants. Malheureusement, la PJJ ne dispose pas des informations permettant de connaître le nombre de mineurs dont la prise en charge pourrait être liée à leur toxicomanie ou à leur implication dans d'autres ILS. Les seules informations statistiques disponibles correspondent aux 4376 mineurs mis en cause pour ILS en 1994, soit environ 4% du total des mineurs mis en cause. En revanche, en 1993, on comptait 866 mineurs condamnés pour ILS sur un total de 30714 mineurs condamnés. Sur ces 866 condamnations, on compte 353 mesures éducatives qui se traduisent généralement par une simple admonestation, les 515 autres condamnations se traduisant par de l'emprisonnement, des amendes ou des peines de substitution. Dans ces conditions, il se révèle extrêmement difficile de déterminer le coût des services de la PJJ imputable à la drogue. La seule chose que l'on peut mentionner, pour l'instant, est une tendance préoccupante à l'augmentation du nombre absolu de mineurs « ILS ».

B – Les Douanes

Il n'existe pas de service « stupéfiant » spécialisé, mais les Douanes estiment à 500 personnes, environ, le nombre d'agents consacrant toute leur activité à la lutte contre la drogue. Le coût budgétaire moyen d'un emploi s'élevant en 1995 à environ 24086,94 euros, il est possible d'estimer à 12,04 millions d'euros minimum la dépense en frais de personnels correspondant aux 500 agents se consacrant à plein temps à la lutte contre le trafic de drogue (une partie des agents de la DNRED, les échelons de surveillance qui viennent localement renforcer les agents de la DNRED et les maîtres chiens spécialisés dans les stupéfiants).

Pour leurs parts, les frais de fonctionnement (hors personnel) de la douane représentait 108,39 millions d'euros en 1995. En répartissant ce montant proportionnellement au nombre d'agents, nous obtenons des frais de fonctionnement par agent s'élevant à 5411,94 euros. Ainsi, ce sont près de 2,71 millions de euros supplémentaires de frais de fonctionnement correspondant aux 500 agents attachés à la lutte contre le trafic de drogue.

Au delà de ces 500 personnes, c'est l'ensemble des douaniers en tenue qui participe à la lutte contre le trafic de stupéfiants. A titre d'hypothèse, il est considéré qu'environ 25% de l'activité des douaniers en tenue est consacrée à

la lutte contre le trafic des stupéfiants. L'effectif de cette catégorie de personnels étant de 9000 personnes environ, on trouve un nombre de 2250 douaniers affectés à plein temps aux stupéfiants. Ainsi, les frais de personnels sont estimés à 54,20 millions d'euros et les frais de fonctionnement liés à ces 2250 agents à 12,19 millions d'euros. Ainsi, le coût total de ces 2250 douaniers s'élève à 66,39 millions d'euros auquel s'ajoute le coût des 500 douaniers spécialisés contre le trafic de stupéfiants calculé précédemment.

C – La Gendarmerie

Les dépenses de la gendarmerie relatives aux ILS proviennent, d'une part, de l'activité répressive exercée dans le cadre des **missions de police judiciaire** et, d'autre part, de l'activité préventive exercée dans le cadre des **missions de sécurité publique**. Enfin, on ajoutera d'**autres dépenses** directement identifiables (formateurs anti-drogue désignés par le sigle FRAD, maîtres chiens, etc.).

Concernant les **missions de police judiciaire**, la gendarmerie traite chaque année près du tiers des crimes et délits commis en France, mais il n'existe pas de service spécialisé dans les stupéfiants. Il existe une mesure de l'activité des services par type de mission, et il ressort qu'en 1995, 27,345 millions d'heures gendarmes ont été consacrées à la mission « police judiciaire », ce qui représente 30% de l'activité totale et 38% de l'activité missionnelle. D'après les statistiques de la gendarmerie, les personnes mises en cause pour ILS représentent 7,4% du total des mises en cause par la gendarmerie, et les écroués ILS 11,8% du total des écroués gendarmerie. La statistique finalement retenue correspond au nombre de personnes mises en cause, c'est à dire que 7,4% de l'activité missionnelle police judiciaire est consacrée aux personnes ILS. La gendarmerie consacre donc 2.023.530 heures gendarmes aux ILS. Le coût de l'heure gendarme (qui intègre à la fois les frais de personnel et les autres frais de fonctionnement) s'élevant à 34,43 euros, le coût global de mission de police judiciaire consacrée aux ILS est donc de l'ordre de 47,51 millions d'euros.

Concernant les **missions de sécurité publique générale**, celles-ci regroupent les activités de surveillance exercées par les services de gendarmerie et vise aussi bien la régulation de la sécurité routière que la présence de gendarmes lors de « raves ». A titre d'hypothèse, la part ILS de la mission sécurité publique générale à 3%. Sachant que cette mission occupe 23,7 millions d'heures gendarmes, le coût total de la mission sécurité publique générale de la gendarmerie consacrée aux ILS s'élève à 16,69 millions d'euros.

Les **autres dépenses** imputables aux ILS s'élèvent à 5,83 millions d'euros. Celles-ci comprennent, tout d'abord, l'activité des FRAD (Formateurs anti-drogue), soit 40000 heures de travail dont le coût est de 0,95 millions d'euros. Ensuite, on compte 120 personnes supplémentaires, dans divers secteurs, qui se consacrent entièrement à la lutte contre les stupéfiants (maîtres chiens, etc.) dont le coût est évalué à 4,88 millions d'euros.

D – La Police

Sur l'ensemble des effectifs de la police nationale, 2000 fonctionnaires des services actifs consacrent toute leur activité à la lutte contre le trafic de stupéfiants. Il s'agit des fonctionnaires de l'OCRIS, des services de police judiciaire et des sûretés urbaines et départementales. Peuvent également être amenés à intervenir dans le domaine des stupéfiants de façon régulière,

environ 260 fonctionnaires appartenant aux BRI (Brigades de Recherches et d'Interventions) ou aux BREC (Brigades de Répression, Enquêtes et Coordination) pour une part d'activité estimée de 15 à 20%, soit 45 fonctionnaires, en prenant un chiffre moyen de 17,5%. A ce total, on doit encore ajouter une proportion de 5 à 10% d'administratifs, soit 150 fonctionnaires, en choisissant un chiffre moyen de 7,5%. Au total, on compte donc 2195 fonctionnaires de police consacrant la totalité de leur temps à la lutte contre la drogue. Sur la base d'un coût budgétaire moyen de 29727,56 euros, la dépense correspondante s'élève à 65,25 millions d'euros, auxquels on ajoute les dépenses matérielles de fonctionnement représentant 15% du budget total, soit 11,51 millions d'euros pour les 2195 fonctionnaires.

Reste à prendre en compte les dépenses des 82600 fonctionnaires de la sécurité publique correspondant à la part de leur activité consacrée à la lutte contre le trafic de drogue. Selon une étude du CESDIP, les fonctionnaires de la sécurité publique consacrent 70% de leur temps à des tâches pénales. Ainsi, ce sont 57820 fonctionnaires de la sécurité publique qui se consacrent à plein temps au pénal. Cette part pénale étant elle-même décomposée en un volume identique d'activités répressives et préventives, ce sont donc 28910 personnes qui se consacrent à plein temps à la partie répressive, le même nombre de fonctionnaires étant obtenu pour la partie préventive. Enfin, l'activité répressive consacrée aux ILS s'élève à 12% (part des personnes mises en cause ILS dans le total des mises en cause par la police nationale),⁶² alors que la part ILS de l'activité préventive est de 3%, comme pour la gendarmerie. Ainsi, le nombre de fonctionnaires s'élève à 3469 pour le côté répressif ILS et à 867 pour le côté préventif ILS. Au total, ce sont donc 4336 fonctionnaires de la sécurité publique qui se consacrent à plein temps aux ILS. Puisque le coût budgétaire annuel moyen s'élève à 21885,58 euros par fonctionnaire de la sécurité publique, le coût budgétaire total s'élève à 94,90 millions d'euros, auxquels se rajoutent les frais de fonctionnement qui s'élèvent respectivement à 13,40 millions d'euros pour l'aspect répressif ILS et 3,35 millions d'euros pour l'aspect préventif ILS.

E – Le Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville

L'examen des dépenses de ce ministère conduit vers le domaine du traitement et de la prévention. Ces questions sont prises en charge, pour la partie traitement sanitaire, par la **Direction Générale de la Santé** (DGS), pour le traitement social et la prévention, par la **Direction des Affaires Sociales** (DAS) et la **Délégation Interministérielle à la Ville** (DIV). Les dépenses directes en personnel du ministère se limitent aux fonctions de coordination et d'animation au niveau des **Directions Départementales et Régionales de l'Action Sanitaire et Sociale** (DDASS et DRASS). Néanmoins, nous devons noter que l'ensemble de ces dépenses ne rentrent pas dans une optique de réduction de la demande de drogues.

Concernant la **Direction Générale de la Santé** (DGS), ses dépenses sont inscrites au chapitre 47-15 du budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, intitulé « programmes et dispositifs de lutte contre la toxicomanie », à l'exception des articles 50 et 60 qui relèvent de la DAS. Le montant des crédits votés pour 1995 s'élève à plus de 92,08 millions d'euros.

⁶² Nous retenons, par prudence, l'hypothèse de 12%, alors que la part de l'activité pénale de la sécurité publique consacrée aux ILS se situe entre 12 et 25%.

On retrouve les neuf dixièmes de ces crédits au niveau de l'article 40 « *Structure de lutte contre la toxicomanie : actions déconcentrées* ». Ces crédits servent essentiellement à subventionner les centres de traitement spécialisés dans la toxicomanie, uniquement pour le volet santé, à l'exclusion des aspects « prévention et études » et « recherches ». Fin 1995, on compte 163 centres de traitement (auxquels il faut ajouter 26 permanences d'accueil) et 51 centres de postcure avec hébergement bénéficiant de ces subventions. Les crédits de l'article 40 permettent également de financer les antennes toxicomanie en milieu pénitentiaire et les réseaux ville hôpital. Les dépenses consacrées au niveau de l'article 40 s'élèvent à 82,98 millions d'euros.

Le deuxième poste, par ordre d'importance, du chapitre 47-15 correspond à l'article 10 intitulé "*Remboursement de la prise en charge sanitaire des toxicomanes*" dont le montant inscrit est de 9,01 millions d'euros en 1995.

Il faut enfin rajouter les dépenses relatives à la mise en œuvre de l'injonction thérapeutique qui se sont élevés à 1,65 millions d'euros.

D'un autre côté, un ensemble de dépenses ne rentrent pas dans une optique de réduction de la demande de drogues. Tel est le cas des dépenses de prévention liées au SIDA et destinées aux consommateurs de drogues qui peuvent, d'après la division SIDA de la DGS, être estimées à 6,10 de millions d'euros (inscrit à l'article 20 « *Lutte contre le SIDA : actions déconcentrées* » du chapitre 47-18). Il s'agit des crédits relatifs aux programmes d'échanges de seringues, de créations de « boutiques » pour les consommateurs de drogue, d'installations de poubelles urbaines, etc. En revanche, on peut inclure des subventions (article 10 « *Lutte contre le SIDA : actions nationales* ») à certaines associations agissant dans le domaine de la toxicomanie (Croix verte et ruban rouge, SAFE, IREP) qui ne représentent pas plus de 0,15 millions d'euros. De même, au niveau national, les actions de communication ciblées spécifiquement sur les toxicomanes n'auraient pas dépassées le stade embryonnaire, en 1995, et ne représentent pas plus de 0,15 million d'euros. Enfin, nous excluons des dépenses, les crédits accordés aux actions d'hébergement (6,84 millions d'euros) et à l'aide à la vie quotidienne (5,06 millions d'euros). En appliquant le taux de 25% (proportion des consommateurs de drogue traités pour infection par le VIH en milieu hospitalier), on obtient une dépense supplémentaire de 2,97 millions de francs.

Concernant la **Direction des Affaires Sociales** (DAS), ces actions de prévention menées au niveau national, comme au niveau local, sont financées par les crédits inscrits au chapitre 47-15, articles 50 et 60, et se sont élevés à 2,13 millions d'euros. De leurs côtés, les crédits MILDT (Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie) se sont élevés à 2,47 millions d'euros.⁶³ Sont financés, dans ce cadre, les « points écoute », certaines actions de formation, les « *sleep-in* », etc. En fait, nous incluons en globalité ces dépenses dans le sens où certaines d'entre elles ont une influence sur la demande de drogues, bien que d'autres correspondent simplement à un traitement social du problème drogue. Malheureusement, non ne sommes pas en mesure de séparer les montants de ces différents types de dépenses.

Pour la **Délégation Interministérielle à la Ville** (DIV), 3,35 millions d'euros ont été consacrés, en 1995, à la prévention de la toxicomanie. La distribution

⁶³ Les 2,47 millions d'euros de crédits de la MILDT sont des crédits interministériels.

de ces crédits peut être réalisée dans le cadre des conseils communaux ou départementaux de prévention de la délinquance, ou par le biais des contrats ville. Le financement de l'Etat doit s'élever, en principe, au moins à 50%. Il arrive cependant que, dans certaines régions défavorisées, ce pourcentage puisse être supérieur. L'effet multiplicateur moyen se situerait entre 2 et 3, c'est à dire que 3,35 millions d'euros dépensés par l'Etat pourraient générer environ entre 6,71 et 10,06 millions d'euros de dépenses de la part des régions, départements et communes. On aurait donc, au total, un montant compris entre 10,06 et 13,42 millions d'euros dépensé dans le cadre de la politique de la ville et consacré à la prévention de la toxicomanie. Ceci laisse cependant de côté l'ensemble des financements locaux, hors politique de la ville, qu'il est impossible d'appréhender correctement. En fait, la lutte contre la toxicomanie serait une préoccupation importantes des communes et une des priorités les mieux traitées. Le financement local devrait donc être relativement important.

Enfin, concernant les **Directions Départementales et Régionales de l'Action Sanitaire et Sociale** (DDASS et DRASS), il faut compter un équivalent temps plein consacré à la toxicomanie par département, soit une centaine de personnes. Le coût budgétaire moyen des fonctionnaires des affaires sociales et de la santé est d'environ 24849,17 euros. En conséquence, **le coût total pour les DDASS et DRASS est de 2,48 millions d'euros.**

F – Le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, deux volets sont à étudier : l'action développée par l'**Education nationale**, d'une part, et les aspects relatifs à la **recherche**, d'autre part.

Le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la jeunesse et des sports ont en commun la spécificité d'œuvrer essentiellement dans le secteur de la prévention primaire des jeunes publics. Dans les deux cas, l'identification des moyens engagés, autres que les crédits MILDT, est particulièrement difficile. Cela tient, tout d'abord, à la définition même d'une action de prévention, dont il est souvent impossible de dire où elle commence, et où elle se termine. Ne sont finalement mesurables que les actions de prévention de la toxicomanie qui s'affiche en tant que telles, c'est à dire essentiellement les crédits interministériels en ce qui concerne l'éducation nationale et la jeunesse et les sports.

Le ministère de l'éducation nationale a créé en 1990 les « Comités d'Environnement Social » (CES), instrument du développement de la prévention des conduites à risque au niveau des établissements scolaires. La décision a été prise en relation étroite avec l'ex Direction Générale de Lutte contre les Drogues et Toxicomanies, ce qui montre, malgré tout, la place centrale occupée par la lutte contre la toxicomanie. On compte, en 1995, 1691 CES, ce qui représente 20% des établissements. Le ministère n'a participé au financement sur fond propre qu'à hauteur de 0,30 million d'euros en 1995.

Il existe dans chaque académie un groupe de pilotage composé de cinq personnes (1 médecin, 1 infirmier, 1 assistante sociale, 1 proviseur vie scolaire, 1 inspecteur). Cependant, il est malheureusement impossible de déterminer la part d'activité que chacune de ces personnes consacre au groupe de pilotage. De plus, on recense 3 personnes au niveau départemental, mais, là encore, il n'est pas possible de déterminer leur part d'activité dans les questions de

drogues. Enfin, il faut également comptabiliser, dans chaque CES, le chef d'établissement, ainsi qu'une équipe à la composition variable.

Les autres dépenses du ministère sont effectuées au titre de la formation, pour une part sur appel à projets devant recevoir l'agrément du ministère, et dans le cadre des plans académiques de formation pour une autre part. Malheureusement, le volume de dépenses sur fonds propres que tout cela représente n'est pas connu.

Ainsi, avec toutes ces inconnues, ce ne sont donc que 0,30 million d'euros qui sont imputés à l'éducation nationale pour la prévention contre la toxicomanie.

Concernant l'activité du **ministère de la recherche**, il existe, là encore, une difficulté pour délimiter le champ de la toxicomanie. Néanmoins, on dénombre environ 50 chercheurs permanents, auxquels il faut ajouter une quarantaine de personnels ITA, soit 90 personnes engendrant une dépense (charges salariales et crédits de fonctionnement inclus) de 5,75 millions d'euros. Cependant, les critères que retiennent ces deux organismes pour inclure ou non un chercheur dans le champs de la toxicomanie ne sont pas connus. Il faut ainsi noter que la tendance naturelle de ces organismes est plutôt de minimiser le montant des crédits et des chercheurs.

En fait, un rapide pointage du nombre de chercheurs opérant dans le domaine de la neurobiologie et de la psychologie conduit déjà vers un chiffre d'une cinquantaine de personnes. Il faut ensuite prendre en compte les recherches « cliniques » dans les domaines de la psychiatrie et de la psychologie, et les recherches en sciences sociales. Un pointage basé sur le fichier des équipes de recherche du GDR « Psychotropes, politique et société » a permis de recenser une vingtaine de chercheurs menant un travail centré sur les drogues en 1995, et un seul poste d'ITA (ETP). Il faut également compter une dépense d'environ 0,27 million d'euros correspondant essentiellement au paiement de vacances. Il y aurait donc, au total, une cinquantaine de chercheurs dans le domaine de la neurobiologie, psychobiologie et recherche clinique, auxquels on adjoint une quarantaine d'ITA (ETP), soit en tout 90 personnes pour un coût annuel moyen (charges comprises) de 48783,69 euros. Si l'on ajoute 10% de frais de fonctionnement, on obtient une dépense pour cette catégorie de chercheurs de 4,83 millions d'euros. Ensuite, pour les sciences sociales et humaines, 21 personnes sont recensées, soit un coût salarial moyen plus élevé (moins d'ITA) de 54881,65 euros. En comptant 10% de frais de fonctionnement et le paiement des vacances, la dépense totale s'élève à 1,52 million d'euros en 1995. En conséquence, le montant total des dépenses de recherche est estimé au minimum à 6,35 millions d'euros.

G – Le Ministère de la Jeunesse et des Sports

Comme pour l'éducation nationale, les moyens engagés dans la politique de prévention du ministère de la jeunesse et des sports ne sont pas identifiables globalement, le financement des actions ayant été déconcentré dans une procédure générale qui ne permet pas le repérage de la prévention en tant que telle. Plus généralement, aucun des programmes du ministère ne peut apparemment être considéré comme centré exclusivement sur la prévention de la toxicomanie.

Ainsi, seul peut être identifié le coût des personnes-ressources toxicomanies sur lesquelles reposent, au niveau local, les politiques de prévention de la toxicomanie. Ces personnes sont au nombre de 104 (1 individu par

département et par région), et consacrent entre un tiers et deux tiers de leur activité au domaine de la toxicomanie. En prenant une part d'activité toxicomanie moyenne de 50%, ce sont 52 personnes qui se consacrent entièrement au problème de la toxicomanie. Ainsi, avec un coût moyen budgétaire d'emploi de 25800,62 euros, le ministère de la jeunesse et des sports consacre, au minimum, 1,34 million d'euros au problème de la toxicomanie.

H – Le Ministère des Affaires Etrangères

Les contributions volontaires du ministère aux programmes de la PNUCID, et le financement de certaines actions de coopérations peuvent être considérés comme liés à la politique de lutte contre la toxicomanie et le trafic de drogue. Ainsi, les contributions volontaires au PNUCID se sont élevées, en 1995, à 1,07 million d'euros.

Certaines actions de coopération comprennent un volet « stupéfiant » qui demeure cependant difficile à estimer. Le ministère a fait certaines tentatives en ce sens mais a fini par abandonner devant la difficulté à obtenir des informations des acteurs sur le terrain. Cependant, selon les interlocuteurs au ministère des affaires étrangères, les dépenses de lutte contre la drogue incluses dans les programmes de coopération ne devraient pas excéder le montant de la contribution au PNUCID.

Au total, ce sont environ 2,13 millions d'euros que le ministère des affaires étrangères consacre au problème de la drogue (hors crédits interministériels, soit 7 millions de contribution au PNUCID et 7 millions de dépenses dans les programmes de coopération).

I – Le Ministère de la coopération

Les actions de lutte contre la drogue constituent un volet des programmes de lutte contre les grands trafics et des programmes de coopération général en matière de police et de gendarmerie.

Pour l'Afrique de l'Ouest, les autorisations de programmes, sur trois ans, dont 1995, se sont élevées à 18,45 millions d'euros pour la coopération en matière de police, et à 11,59 millions d'euros côté gendarmerie. La part « stupéfiants » de ces programmes est évaluée de manière à 20% pour les crédits police et 0% pour les crédits gendarmerie. Ainsi, pour 1995 ce seraient donc 3,69 millions d'euros qui auraient été consacrés à la lutte contre le trafic de drogue au titre de crédits d'intervention (structuration de services, équipement, formation).

D'un autre côté, on doit également prendre en compte les dépenses liées à la présence d'un correspondant « stupéfiants » dans chacun des douze pays de l'Afrique de l'Ouest. Le coût étant estimé à 53357,76 euros par an et par personne, le coût total pour les 12 correspondant s'élève donc à 0,64 million d'euros. Au total, ce sont donc 4,33 millions d'euros de crédits « stupéfiants » pour l'Afrique de l'Ouest.

L'action du ministère s'étend également à l'Afrique Centrale et aux Caraïbes. Cette dernière zone ne semble pas avoir bénéficié de crédits identifiables sur budget propre. En revanche, pour l'Afrique Centrale, le montant des crédits sur budget propre peut être grossièrement estimé à la moitié des crédits consacrés à l'Afrique de l'Ouest, soit environ 2,16 millions de francs.

J – Coopération de la France au budget drogue de l'UE

Le budget de l'Union Européenne consacré à la lutte contre la drogue s'est élevé à 27,94 millions d'euros en 1995, dont 13,3 millions pour des programmes internes à l'Union, et 14,59 pour des actions en direction des pays du sud, d'une part, et des pays de l'est et du centre de l'Europe, d'autre part.

La part de la France dans le budget total de l'Union Européenne était de 17% en 1995. Ainsi, la contribution française aux programmes européens de lutte contre la drogue s'élève à 4,75 millions d'euros. Cependant, on notera que les sommes consacrées à la coopération à l'intérieur de l'Union en matière de justice et de police ne sont pas comptabilisées ici, la partie spécifiquement consacrée à la lutte contre la toxicomanie dans ces crédits étant difficile à identifier.

14.4 – Les dépenses des centres de traitement spécialisés

Pas d'information disponible

14.5 – Conclusions

Le tableau 3 retrace les dépenses réalisées au niveau central par l'ensemble des administrations qui consacrent une partie de leurs ressources aux questions de drogues. Au total, ce sont 803,71 millions d'euros qui sont dépensés pour tenter d'agir négativement sur la demande de drogues.

A elle seule, la justice représente 30,14% de ces dépenses, suivie par la police (23,44% du total). Ces deux seules administrations représentent près de 53,59% des dépenses totales, la seule administration pénitentiaire représentant le quart des dépenses.

En ajoutant aux dépenses de la police, les dépenses des autres administrations à caractère « répressif » (douanes et gendarmerie), nous obtenons un montant de dépenses de 339,58 millions d'euros, soit 42,25%. Au total, ce sont 581,85 millions d'euros de dépenses, soit 72,40% des dépenses totales, qui sont réalisées par des administrations « répressives » (justice, police, douanes, et gendarmerie), même si nous devons rappeler que les administrations de la justice, de la police et de la gendarmerie consacrent une partie, parfois importante, de leurs activités à la prévention.

Le troisième poste, par ordre d'importance, est représenté par une administration à caractère social (le ministère des affaires sociales de la santé et de la ville) avec une part de l'ordre de 12,69%.

Synthèse des dépenses imputables à la drogue (en millions d'euros) - 1995

Types de dépenses	Dépenses
Subutex®	91,47
<i>Dépenses des administrations publiques :</i>	712,24
<i>A - Justice</i>	242,27
dont : - services judiciaires	41,24
- administration pénitentiaire	201,03
- services de la protection judiciaire de la jeunesse	na
<i>B - Douanes</i>	81,14
dont : - personnels	66,24
- fonctionnement	14,90
<i>C - Gendarmerie</i>	70,03
dont : - missions de police judiciaire	47,51
- missions de sécurité publique générale	16,69
- autres dépenses	5,83
<i>D - Police</i>	188,41
dont : - personnels	160,15
- fonctionnement	28,26
<i>E - Affaires sociales, santé et ville</i>	101,99
dont : - DGS	94,03
dont : - chapitre 47-15	92,08
- injonction thérapeutique	1,65
- chapitre 47-18, article 10	0,15
- actions de communication envers les toxicomanes	0,15
- DAS	2,13
- DIV	3,35
- DDASS et DRASS	2,48
F - Education nationale, enseignement supérieur, recherche	6,65
dont : - Education nationale	0,30
- Recherche	6,35
dont : - personnels	5,79
- fonctionnement	0,56
G - Jeunesse et sport	1,34
H - Affaires étrangères	2,13
dont : - PNUCID	1,07
- Actions de coopération	1,07
I - Coopération	6,49
dont : - coopération Afrique de l'Ouest	4,33
- coopération Afrique Centrale	2,16
J - Coopération de la France au budget drogue de l'UE	4,75
K - Travail, emploi et formation professionnelle	0,12
<i>L - MILDT</i>	6,92
<i>Dépenses publiques réalisées par le niveau local</i>	na
<i>Dépenses des associations à financements privés</i>	na
Total	803,71

Les autres administrations sont assez marginales dans l'ensemble des dépenses, puisque chacune représente moins de 1% du total des dépenses.

Ces données ne comportent bien évidemment que les dépenses des administrations centrales, aucune donnée n'étant disponible pour les dépenses réalisées par les acteurs à des niveaux décentralisés (régions, départements, communes). Ceci représente une limite à ce travail, même si nous pouvons estimer que sur les question de drogues, l'Etat représente la principale source de dépenses. Il apparaît qu'une étude des dépenses au niveau local constitue l'une des principales réflexions à mener au niveau français pour avoir une vision globale des montants en jeu concernant les problèmes de réduction de la demande de drogues.

Concernant une estimation globale de ces dépenses, il s'avère parfois assez difficile de distinguer avec précision les dépenses qui ont une action négative sur la réduction de la demande de drogues, de celles qui n'ont aucun impact. Par exemple, dans le cas du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville certains crédits sont comptabilisés, alors que nous ne savons pas si ceux-ci ont un impact réel sur la demande de drogues. Ainsi, pour la Direction des Affaires Sociales (DAS) un ensemble de crédits assez hétérogène est comptabilisé comprenant le financement de « points écoute », d'action de formation, de « sleep-in », etc. Si la formation de personnel peut conduire à agir négativement sur la demande de drogues, les autres dépenses peuvent être considérées comme un simple traitement social des problèmes générés par les drogues, sans pour autant savoir dans quelles mesures ces dépenses agissent ou non sur la demande de drogues.

Quoiqu'il en soit, il apparaît cependant que la grande majorité des dépenses décrites ici ont un impact négatif sur la demande de drogues, le montant des dépenses qui pourraient prêter à discussion étant relativement marginal.

14.6 – Informations méthodologiques

a – Limites dans les données disponibles

Les limites dans les données disponibles portent essentiellement sur trois aspects. Premièrement, les chiffres disponibles datent de 1995 et aucune étude postérieure à cette date n'a été menée. En conséquence, il pourrait s'avérer intéressant de réactualiser les chiffres de 1995. Si sur la période 1995-2002 il ne semble pas que de grands changements, en terme budgétaire, aient été réalisés, il semble, en revanche, que les orientations budgétaires actuelles puissent modifier le paysage des dépenses décrit ici.

Le second point à signaler sur les données avancées ici repose sur le fait qu'aucune donnée n'est disponible pour les dépenses réalisées par les acteurs à des niveaux décentralisés (régions, départements, communes). Ceci représente une limite à ce travail, même si nous pouvons estimer que sur les question de drogues, l'Etat représente la principale source de dépenses.

Enfin, même si nous avons expliciter les hypothèses retenues pour calculer les dépenses présentées dans ce travail, nous devons admettre que, dans certains cas, il s'avère parfois assez difficile de distinguer avec précision les dépenses qui ont une action négative sur la réduction de la demande de drogues, de celles qui n'ont aucun impact.

b – Principales études et recherche

Les principales études et recherches sur le domaine des dépenses concernant les problèmes de drogues en France sont celles utilisées pour réaliser le présent article. Deux sources semblent néanmoins plus complètes sur ces questions. La première repose sur la description des dépenses publiques en matière de drogues et a été réalisée en 1998 (Kopp P. et Palle C., 1998). La seconde, menée en 2000, traite du coût social des drogues licites (alcool et tabac) et illicites en France (Kopp P. et Fenoglio P., 2000). Les principales sources d'informations sur ces questions sont données dans la rubrique « Références bibliographiques » ci-dessous.

c - Références bibliographiques

Kopp P. et Fenoglio P. (2000), Le coût social des drogues licites (alcool et tabac) et illicites en France, OFDT/ARMI, Paris, 277 pages.

Kopp P. et Palle C. (1998), Vers l'analyse du coût des drogues des drogues illégales : un essai de mesure du coût de la politique publique de la drogue et quelques réflexions sur la mesure des autres coûts, OFDT/ARMI, Paris, 80 pages.

Kopp, Rumeau-Pichon et Le Pen, Les enjeux financiers des traitements de substitution (en col.), Revue d'Epidémiologie et de Santé Publique, juin 2002, n° 48.

OFDT (2002), Drogues et Dépendances : indicateurs et tendances 2002, OFDT, Paris, 368 pages.