

N° 28

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1), sur les crédits de la **mission de lutte contre la drogue et la toxicomanie,***

Par M. Roland du LUART,
Sénateur.

(1). Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Drogue.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE EN FRANCE	7
I. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE EN FRANCE A CONNU DE NOMBREUSES VISCISSITUDES DEPUIS VINGT ANS	7
A. LA SUCCESSION DES STRUCTURES ET DES PLANS DEPUIS 1982	7
1. <i>Depuis 1982, cinq structures se sont succédé</i>	7
2. <i>Depuis 1982, on ne compte pas moins de sept plans gouvernementaux de relance de la politique de lutte contre la drogue</i>	8
B. LA MILDT AUJOURD’HUI.....	8
1. <i>Une structure interministérielle jeune</i>	8
2. <i>Un objet élargi en 1999 à l’ensemble des pratiques addictives</i>	9
II. LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES ONT CONDUIT À UNE REFONTE DU DISPOSITIF FRANÇAIS DEPUIS 1998	9
A. LE RAPPORT PARTICULIER DE LA COUR DES COMPTES	9
1. <i>Des critiques quant à l’attribution des crédits de la MILDT</i>	10
2. <i>Un déficit de connaissances fiables</i>	10
3. <i>La MILDT jouait-elle vraiment son rôle interministériel ?</i>	10
B. LA DÉFINITION D’UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE : NOUVELLES ORIENTATIONS, NOUVEAUX OUTILS	11
C. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA MILDT.....	14
1. <i>Le fonctionnement interne de la MILDT</i>	14
2. <i>Le rôle des partenaires de la MILDT</i>	17
III. LES FAIBLESSES PERSISTANTES DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE EN FRANCE AUJOURD’HUI	21
A. LA DÉFINITION DU CHAMP DE COMPÉTENCES DE LA MILDT	21
B. LA QUESTION DU FONCTIONNEMENT DES « SATELLITES » DE LA MILDT.....	23
C. LA DIFFICILE ÉVALUATION DES ACTIONS DE LA MILDT ET DE CELLES DE SES PARTENAIRES.....	25
D. LA FAIBLE EFFICACITÉ DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L’ETAT.....	26
E. DES ASPECTS DE LA LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE ENCORE INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE.....	27
DEUXIÈME PARTIE : L’ORIGINE DES CRÉDITS DE LA MILDT	33
I. LES CREDITS EN PROVENANCE DU BUDGET DES SGPM	33

II. LES CRÉDITS EN PROVENANCE DU BUDGET DE LA SANTÉ ET DE LA SOLIDARITÉ	34
III. DES CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES EN PROVENANCE DE DEUX FONDS DE CONCOURS	34
A. LA CRÉATION DU FONDS DE CONCOURS : TROIS ANS ET DEMI ET 3 MILLIONS DE FRANCS DE CRÉDITS EN MOINS POUR LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE.....	35
B. UN PRODUIT TRÈS FAIBLE AU REGARD DES PRÉVISIONS ET DES SAISIES.....	36
C. DEUX DYSFONCTIONNEMENTS MAJEURS ET ANCIENS.....	36
TROISIÈME PARTIE : L'UTILISATION DES CRÉDITS PAR LA MILDT	39
I. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	39
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	39
1. <i>La « valse des présidents » a pris fin</i>	39
2. <i>La question de l'emploi du délégué</i>	40
3. <i>Des mises à disposition systématiques</i>	41
4. <i>Au-delà de ses collaborateurs directs, la MILDT peut compter sur d'autres acteurs</i>	44
B. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	44
II. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS	45
A. LA DIFFICILE TRADUCTION ADMINISTRATIVE D'UN FONCTIONNEMENT INTERMINISTÉRIEL.....	45
B. LA DIMINUTION RELATIVE DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS.....	47
C. L'EXAMEN DES CRÉDITS 1999 ET 2000 MONTRE UN TROP LENT INFLÉCHISSEMENT DES DÉCISIONS DE FINANCEMENT.....	48
1. <i>La répartition des crédits 1999</i>	48
2. <i>La répartition des crédits 2000</i>	50
3. <i>Observations</i>	52
III. LES DÉPENSES D'INTERVENTION PROPRES À LA MILDT	54
A. LES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS AU NIVEAU LOCAL.....	55
1. <i>Les crédits délégués aux chefs de projet</i>	56
2. <i>Les crédits prévus pour les conventions départementales d'objectifs</i>	56
B. LES DÉPENSES FINANCÉES DIRECTEMENT PAR LA MILDT	58
1. <i>La recherche et l'expérimentation</i>	59
2. <i>La communication et l'information</i>	59
3. <i>La formation et la prévention</i>	59
4. <i>Les subventions aux GIP</i>	59
5. <i>Les subventions aux associations têtes de réseau</i>	60
CONCLUSION	62
LES SEIZE PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	64

EXAMEN EN COMMISSION	66
LISTE DES AUDITIONS.....	70
LISTE DES SIGLES	71
ANNEXE 1 HISTORIQUE DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE	72
ANNEXE 2 RÉPARTITION DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS EN 1999	78
ANNEXE 3 RÉPARTITION DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS EN 2000 ET 2001	80

INTRODUCTION

En application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, M. Roland du Luart, sénateur de la Sarthe, rapporteur spécial pour les crédits des services généraux du Premier ministre a décidé d'effectuer une mission d'information et de contrôle budgétaire portant sur la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Cette mission de contrôle des crédits budgétaires de la MILDT fait suite à la publication, en juillet 1998, d'un rapport particulier de la Cour des comptes dénonçant un certain nombre de dysfonctionnements dans la mise en oeuvre de la politique de lutte contre la drogue et la toxicomanie en France. Afin de mesurer les efforts accomplis par la MILDT depuis la publication de ce rapport, votre rapporteur spécial a procédé à l'audition des personnes compétentes sur ce sujet, à l'envoi de questionnaires -auxquels les responsables de la MILDT¹ ont répondu- ainsi qu'à plusieurs contrôles sur place au siège de la MILDT.

Les informations recueillies au cours de cette mission ont servi de base à ce rapport qui permet de faire le point sur les avancées réalisées en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie mais aussi sur les faiblesses persistantes du dispositif existant.

Après vingt ans d'incertitude institutionnelle, la politique de lutte contre la drogue et la toxicomanie est parvenue en France à une certaine cohérence, avec la mise en place en 1996 de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, et surtout la définition d'un plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances, le 16 juin 1999.

Ces améliorations ne doivent cependant pas occulter les faiblesses persistantes de cette politique, faiblesses liées notamment à sa nature interministérielle, à la définition mauvaise de son champ de compétences ainsi qu'à la difficulté d'évaluer et de contrôler les actions de la MILDT, au niveau départemental notamment, ainsi que par ses partenaires (associations ou groupements d'intérêt public).

Au cours de sa mission, votre rapporteur spécial s'est surtout intéressé à l'utilisation des crédits de la MILDT depuis la publication du rapport particulier de la Cour des comptes sur ce même sujet en juillet 1998, soit les années 1999 et 2000.

¹ Voir la liste des auditions

Il a pu constater que, malgré des efforts louables de rationalisation, l'utilisation de ses crédits par la MILDT souffre encore de certains dysfonctionnements, qui relèvent par exemple : s'agissant des dépenses de fonctionnement, d'une politique du personnel caractérisée par des mises à disposition systématiques ; s'agissant de la répartition des crédits interministériels, d'une difficile traduction administrative du fonctionnement interministériel de la MIDLT ; et enfin, s'agissant des dépenses d'intervention propres de la MILDT, d'un manque d'évaluation de l'efficacité des crédits déconcentrés et de leur utilisation par les chefs de projet départementaux.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler ici le caractère spécifiquement budgétaire de sa mission de contrôle. C'est pourquoi il ne sera pas directement question dans ce rapport du sujet récurrent de la dépenalisation des drogues, par exemple, ou encore de la politique de répression de l'usage des drogues. Ce rapport se concentrera davantage sur la rationalité et l'efficacité des crédits dévolus à la MILDT pour la mise en œuvre du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances.

Après plusieurs mois d'enquête, votre rapporteur spécial a pu constater que des progrès avaient été réalisés dans la définition de la politique de lutte contre la drogue. Pourtant des faiblesses persistent, faiblesses sans doute pour partie inhérentes à la nature même de cette politique : à la fois interministérielle et déconcentrée.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE EN FRANCE

I. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE EN FRANCE A CONNU DE NOMBREUSES VISCISITUDES DEPUIS VINGT ANS

Depuis 1982, cinq structures interministérielles différentes chargées de mettre en oeuvre la politique de lutte contre la drogue et la toxicomanie se sont succédé, ainsi que **sept programmes, rapports et autres plans gouvernementaux** censés donner un nouveau souffle à cette politique et proposer de nouvelles orientations souvent inadaptées¹.

A. LA SUCCESSION DES STRUCTURES ET DES PLANS DEPUIS 1982

1. Depuis 1982, cinq structures se sont succédé

La mission interministérielle a changé plusieurs fois d'appellations et d'attributions. Selon les époques, elle a été rattachée aux services du Premier ministre, au ministère de la Santé et de la Solidarité, ou au ministère de la Justice.

La première structure était la « mission permanente de lutte contre la toxicomanie » aux attributions définies par le décret du 8 janvier 1982. Elle est devenue la « mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie » (MILT) en 1985 et en 1989 ; à côté de cette mission interministérielle, une « délégation générale à la lutte contre la drogue » (DGLD) a été créée. En 1990, la MILT et la DGLD fusionnent pour devenir la « délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie » (DGLDT) rattachée au Premier ministre. Dernier avatar de cette structure mouvante : la « mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » (MILDT) est créée en 1996.

¹ Cf annexe 1 : tableau retraçant l'historique de la coordination interministérielle - source : MILDT.

2. Depuis 1982, on ne compte pas moins de sept plans gouvernementaux de relance de la politique de lutte contre la drogue

Divers plans gouvernementaux, notamment celui du 21 septembre 1993 complété par les orientations du programme gouvernemental du 14 septembre 1995, ont cherché à apporter des réponses à l'extension du phénomène toxicomane, sans toujours prendre en compte l'évolution des modes de consommation. Le dernier en date est le plan gouvernemental du 16 juin 1999¹.

Votre rapporteur spécial ne peut que déplorer l'instabilité des structures d'une part, et des lignes directrices d'autre part, qui ont pendant longtemps fragilisé la politique de lutte contre la drogue et la toxicomanie en France.

B. LA MILDT AUJOURD'HUI

1. Une structure interministérielle jeune

La MILDT, créée par le **décret du 24 avril 1996**, est aujourd'hui placée sous l'autorité du Premier ministre. Elle anime et coordonne l'action de **dix-sept départements ministériels** concernés par la lutte contre la drogue et la prévention des dépendances, notamment dans les domaines de la prise en charge sanitaire et sociale, de la prévention, de la répression, de la formation, de la communication, de la recherche et de la coopération internationale.

Elle anime, soutient et coordonne les efforts des **autres partenaires publics et privés** que sont les collectivités territoriales, les institutions spécialisées et acteurs de la vie civile (associations).

Au niveau local, son action est relayée par les chefs de projets désignés par les préfets, qui mettent en oeuvre la politique interministérielle dans les départements, et bénéficient à ce titre des différents instruments de la coordination interministérielle tels les conventions d'objectifs ou les plans départementaux de prévention.

¹ Mis en oeuvre par le décret n° 99-808 du 15 septembre 1999.

2. Un objet élargi en 1999 à l'ensemble des pratiques addictives

La MILDT prépare et met en oeuvre les décisions du comité interministériel de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances, qui concerne depuis le plan gouvernemental du 16 juin 1999 **aussi bien les consommations de drogues illicites que l'abus d'alcool, de tabac et de médicaments psychoactifs**, soit l'ensemble des pratiques addictives.

Le décret n° 99-808 du 15 septembre 1999 relatif au comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie et de prévention des dépendances et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, ainsi que la circulaire du 13 septembre 1999 relative à la lutte contre la drogue et à la prévention des dépendances, redéfinissent le champ de compétences de la MILDT qui doit désormais s'attacher à prévenir et traiter, d'une part, l'usage de drogue et, d'autre part, **l'emploi abusif et inadapté de substances psychoactives au sens large**.

Il s'agit ainsi d'intégrer la nécessité de mieux prévenir et de prendre en charge les conséquences de l'usage du tabac, de la consommation abusive d'alcool, ainsi que de l'emploi excessif ou détourné de médicaments psychoactifs.

II. LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES ONT CONDUIT À UNE REFORTE DU DISPOSITIF FRANÇAIS DEPUIS 1998

A. LE RAPPORT PARTICULIER DE LA COUR DES COMPTES

Le 7 juillet 1998, la **Cour des comptes** a rendu public un rapport particulier très critique sur l'ensemble du dispositif de lutte contre la toxicomanie. Les investigations de la Cour auprès de la MILDT et des différents ministères compétents ont été complétées par la réalisation d'enquêtes dans dix départements et deux groupements d'intérêt public : le service national d'accueil téléphonique Drogues Info Service et l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT). Elles ont également porté sur plusieurs associations oeuvrant dans le champ de la toxicomanie.

Ce rapport aboutit à un constat d'échec de la mise en oeuvre d'une politique interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie et à une rupture dans la conception de cette politique.

Les **critiques** formulées par la Cour des comptes étaient principalement de trois ordres.

1. Des critiques quant à l'attribution des crédits de la MILDT

En premier lieu, la Cour constatait les **limites de l'efficacité de la structure interministérielle**.

Ces limites étaient notamment d'ordre budgétaire. Les crédits votés au titre de l'action interministérielle étaient attribués selon des enveloppes constantes aux ministères concernés pour financer les mêmes mesures d'année en année, sans évaluation ni analyse prospective. Ces pratiques de reconduction automatique limitaient la capacité de proposition et d'impulsion de la MILDT et conduisaient à financer des actions qui, pour l'essentiel relevaient des crédits de fonctionnement courant des ministères. La Cour suggérait donc que les crédits interministériels soient désormais utilisés pour financer des actions innovantes que les ministères devraient ensuite reprendre et poursuivre sur leur budget propre.

En outre, la Cour relevait que la capacité d'initiative de la MILDT était compromise par les délais de mise à disposition des fonds aux ministères utilisateurs, retardant de fait la mise en place des financements auprès des acteurs de terrain.

Enfin, la Cour s'inquiétait également des délégations d'attribution à de multiples associations et de leur contrôle insuffisant.

2. Un déficit de connaissances fiables

En second lieu, la Cour insistait sur la **nécessité d'améliorer les connaissances** et préconisait en conséquence l'élaboration d'une politique basée sur des données fiables résultant d'études et de recherches dans toutes les disciplines concernées par le sujet.

3. La MILDT jouait-elle vraiment son rôle interministériel ?

En troisième lieu, la Cour soulignait les **lacunes de la coordination interministérielle**. Au-delà quelques dossiers sur lesquels elle avait pu jouer un rôle fédérateur, la MILDT n'était pas parvenue à dépasser un rôle de distributeur de crédits ni à animer une véritable politique interministérielle dans des domaines tels que la prévention, la formation, la communication ou la recherche.

En outre, elle n'exerçait pas un réel contrôle sur les crédits délégués. En effet au niveau national, ces crédits étaient fondus dans les budgets propres des ministères, et au niveau local les sources de financement étaient multiples. La Cour constatait que la multiplicité des administrations concernées et

l'implication croissante des collectivités locales rendaient difficile, voire impossible, l'identification de tous les crédits affectés et donc le contrôle de leur emploi.

Parallèlement, la Cour insistait sur **l'insuffisante coordination des ajctions de lutte contre la drogue dans le domaine international** et dénonçait « **l'instabilité chronique** » de la mission ayant connu près d'une quinzaine de présidents depuis sa création en 1982 et ayant été dans les dernières années rattachée successivement au Premier ministre, puis au secrétariat d'Etat à la Santé, un temps au ministère de la Justice puis à nouveau au Premier ministre sous forme d'une mise à disposition du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et du secrétariat d'Etat à la Santé.

B. LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE : NOUVELLES ORIENTATIONS, NOUVEAUX OUTILS

Suite à la parution de ce rapport, le Premier ministre a demandé à la nouvelle présidente de la MILDT, nommée en juin 1998, de lui adresser un ensemble de propositions visant à renforcer la coordination interministérielle à l'échelon national et local, à évaluer régulièrement l'efficacité des projets financés, à définir les besoins et planifier le développement de nouvelles actions dans le cadre d'un nouveau plan gouvernemental de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances.

La **note d'étape** remise le 15 octobre 1998 au Premier ministre a servi de base à l'élaboration interministérielle du **plan triennal** adopté par le gouvernement le 16 juin 1999. Le constat dressé par la présidente de la MILDT dans le rapport d'étape faisait preuve de réalisme et de sévérité rappelant les principales critiques pouvant être adressées au fonctionnement de la MILDT, au-delà même de ce qu'avait pu constater la Cour des comptes, à savoir notamment, parmi une vingtaine d'observations :

- une connaissance insuffisante du phénomène, par exemple en l'absence notamment d'enquêtes épidémiologiques régulières sur la population générale et de programmes coordonnés de recherche ;

- une politique lacunaire de communication et d'information à destination du grand public ;

- des actions de prévention et de formation dispersées et parfois incohérentes ;

- un système sanitaire et social de droit commun relativement fermé aux usagers de drogue ;

- un dispositif spécialisé important mais peu diversifié ; des réponses sociales peu développées ;

- une attention insuffisante à l'égard des usagers de drogue très marginalisés ;

- des déficiences dans la prise en charge des usagers de drogue incarcérés ;

- une grande difficulté à concilier l'application de la loi avec les impératifs de santé publique ;

- un dispositif de coordination départementale peu visible ;

- une articulation mal définie avec d'autres dispositifs tels que celui de la politique de la ville, et notamment avec les actions conduites par les collectivités locales ;

- une évaluation faible ou inexistante de l'utilisation des crédits et de la pertinence des actions menées ;

- un dispositif de coordination nationale fragile et insuffisamment inscrit dans la durée.

Ce rapport d'étape a posé les fondements du nouveau **plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999-2001)** adopté par le gouvernement le **16 juin 1999**.

Plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances

Ce plan tient compte de l'évolution extrêmement rapide des comportements de consommation en particulier chez les jeunes, du développement des polyconsommations associant produits licites et illicites ainsi que de la multiplication des produits qui circulent et dont la teneur n'est pas toujours connue avec précision.

Ce plan s'attache également à coordonner les actions des différents ministères impliqués dans la lutte contre la drogue et dans la prévention des dépendances. Il repose sur un ensemble d'orientations et de mesures qui tiennent compte des observations de la Cour des comptes :

- **une meilleure connaissance du phénomène** : l'objectif est d'améliorer le dispositif national d'observation, d'études et de recherche afin de pouvoir anticiper les évolutions. La MILDT a ainsi lancé un nouvel appel d'offre et a cherché à mobiliser de nouvelles équipes de recherche. En s'appuyant sur l'OFDT dont les compétences doivent être élargies, elle a développé des enquêtes épidémiologiques régulières notamment en milieu scolaire et à l'occasion des journées de préparation à la défense. Elle a par ailleurs mis en place deux observatoires en temps réel, l'un (SINTES) pour connaître la composition des drogues de synthèse qui circulent sur les lieux de consommation et l'autre (TREND), à partir d'un réseau sentinelle, pour mieux appréhender la réalité des comportements de consommation, en milieu festif et dans la rue. L'OFDT a en outre été chargé d'une mission d'évaluation globale de la mise en oeuvre du plan triennal.

- une politique d'information et de communication inscrite dans la durée à destination de l'utilisateur et plus largement du grand public. L'objectif est de mettre à disposition de celui-ci des informations scientifiquement validées afin qu'il soit plus attentif à sa propre consommation ainsi qu'à celle de ses proches. C'est l'objectif de la campagne de communication lancée le 26 avril 2000 avec la diffusion d'un livre d'information sur les drogues et les dépendances : « *Savoir plus, risquer moins* ».

- une politique de prévention plus en prise avec la réalité des pratiques de consommation : le but étant de permettre d'éviter les consommations mais aussi le passage d'un usage occasionnel ou expérimental à un usage nocif. L'objectif affiché de la MILDT est de prendre en compte les modalités et les contextes de consommation, la personnalité de l'utilisateur, sans cloisonner les actions en fonction du produit utilisé. Dans cette perspective il a été demandé à chaque chef de projet d'établir un plan départemental de prévention qui fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs réalisables et évaluables et qui concerne tous les comportements de consommation à risque des jeunes en milieu scolaire ou hors milieu scolaire. Ces plans devraient être opérationnels à la fin de l'année 2000. Ils tardent cependant à se mettre en place.

- une prise en charge plus précoce des usagers excessifs de drogues, d'alcool, de tabac, de médicaments ou de produits dopants. Il s'agit de renforcer la capacité du dispositif de droit commun (médecins généralistes, services hospitaliers) à repérer les consommations nocives, les services spécialisés (Centre de soins aux toxicomanes et consultation ambulatoire en alcoologie) devenant des lieux de référence et de formation pour ces derniers.

La MILDT affiche également l'objectif de rapprocher les dispositifs de soins spécialisés qui sont aujourd'hui encore excessivement cloisonnés. Plusieurs doivent permettre de réaliser ces objectifs : développement des réseaux de médecins généralistes, renforcement des structures spécialisées en alcoologie et tabacologie, préparation du transfert du financement des centres de soins spécialisés aux toxicomanes à l'assurance maladie, création d'équipes de liaison en addictologie dans tous les hôpitaux de plus de 200 lits.

Pour développer la politique de réduction des risques à destination des usagers les plus marginalisés, de nouveaux lieux d'accueil, programmes d'échange de seringues, équipes mobiles de proximité sont en cours de création.

- une meilleure articulation des politiques pénales et des politiques sanitaires et sociales. L'objectif est de permettre à chaque usager de drogues, ou usager excessif d'alcool, interpellé de bénéficier d'une orientation sanitaire et sociale, dans le cadre d'une alternative aux poursuites, aux sanctions, ou à l'incarcération. Dans le cadre des orientations définies par le garde des Sceaux (circulaire du 17 juin 1999), la MILDT a mis en place des conventions d'objectifs entre les préfets et les procureurs de la république. Ces conventions existent aujourd'hui dans 75 départements et doivent être généralisées à la fin de l'année 2000.

- une meilleure coordination de la coopération internationale : définition de priorités géographiques en fonction des flux de trafics, notamment en Asie centrale et Asie du Sud-est, et dans les pays d'Europe orientale.

- la volonté de créer une culture commune à tous les professionnels spécialisés ou non : diffusion de documents d'information divers, ouverture d'un site internet (www.drogues.gouv.fr, élaboré en partenariat avec le Comité français d'éducation pour la santé - CFES - Drogues Info Service, l'OFDT et Toxibase), mise en place de programmes de formation, création dans chaque département ou région d'un Centre d'information et de ressources sur les drogues et les dépendances (7 en 1999, 21 en 2000).

- enfin la MILDT, à la suite des observations de la Cour des comptes, a cherché à **clarifier l'utilisation des crédits interministériels** et a revu ses modalités de financement des actions de ses différents partenaires ministériels (examen plus rigoureux des demandes de crédits aux seules actions identifiées ou identifiables, innovantes, mise en place de nouvelles procédures d'évaluation, consolidation de certaines dépenses dans les budgets des ministères concernés). Pour améliorer le fonctionnement de la MILDT et lui conférer une certaine pérennité et stabilité, il a par ailleurs été décidé de procéder au transfert des emplois des fonctionnaires mis à disposition par les différents ministères. Ce transfert d'emploi est en cours et s'étalera sur deux années au moins.

C. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA MILDT

Le fonctionnement de la MILDT est aujourd'hui régi par le décret n° 99-808 du 15 septembre 1999 relatif au comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie et de prévention des dépendances et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

La MILDT est chargée de coordonner l'action du gouvernement dans le domaine de la prévention, la prise en charge sanitaire et sociale, la répression, la formation, la communication, la recherche et les échanges internationaux. Sa compétence a récemment été étendue à l'abus d'alcool, de tabac et de médicaments psychotropes, c'est-à-dire de drogues dites licites. Son champ d'action couvre donc désormais l'ensemble des pratiques addictives.

1. Le fonctionnement interne de la MILDT

L'évolution du budget de la MILDT est censé traduire les orientations définies dans le plan triennal de lutte contre la drogue et pour la prévention des dépendances adopté le 16 juin 1999, notamment l'élargissement du champ d'intervention de la MILDT aux produits psychoactifs licites.

En 2000, les crédits inscrits en loi de finances initiale au chapitre 47-16 (action interministérielle de lutte contre la toxicomanie) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité s'élevaient à 278,5 millions de francs.

En 2001, cette somme s'élève à 298,2 millions de francs, soit un niveau à peine supérieur à son niveau de 1998 (294,5 millions de francs).

Les **crédits répartis entre les ministères** sont destinés à soutenir les actions des ministères membres du comité interministériel (COCOI) dans le domaine de la prévention, de la réduction des risques, de la formation, de la lutte contre le trafic et de la coopération internationale. La MILDT finance désormais des actions de prévention et de formation qui ne peuvent être financées sur des crédits déconcentrés aux chefs de projet, ainsi que des

mesures expérimentales. Suite à cette orientation, le montant des crédits transférés aux ministères est passé de 171 millions de francs en 1998 à 75 millions de francs en 2001.

S'agissant des **crédits d'intervention** vers les groupements d'intérêt public (GIP), les associations et les organismes publics, l'enveloppe globale atteignait près de 86 millions de francs en 2000 et 110 millions de francs en 2001. Ces crédits sont destinés aux actions d'amélioration de la recherche et des connaissances, de communication et d'information (par exemple, la publication d'un livre destiné au grand public : *Drogues, savoir plus, risquer moins* ; ou encore le fonctionnement du serveur téléphonique Drogue info service), de prévention, de formation des professionnels ou encore à la création de centres de ressources.

Enfin, la MILDT a augmenté le montant des **crédits déconcentrés** aux chefs de projet départementaux, les crédits délégués passant de 57 millions de francs en 1999 à 86 millions de francs en 2000. En outre, une enveloppe globale de 120 millions de francs était prévue à ce titre en 2001.

Dépenses relevant de la MILDT hors crédits répartis entre ministères

Dispositif - Fondements nature des actions	1999		2000		2001	
CENTRALISEES						
	FF	€	FF	€	FF	€
GIP (DATIS, OFDT)	31.600.000	4.817.389	38.800.000	5.915.022	47.000.000	7.165.104
CFES	12.800.000	1.951.347	31.000.000	4.725.920	27.860.000	4.247.230
Associations diverses	9.732.769	1.483.751	8.708.480	1.327.599	10.650.000	1.623.582
Centre de ressources	1.253.000	191.019	6.973.000	1.063.027		
Formation (CIFAD*)	535.000	81.560	540.000	82.322		
Recherche	3.600.000	548.816	2.250.000	343.010	4.420.845	673.953
Expérimentation	1.062.000	161.901				
Toxibase locaux*(99/2000) et coordinateur	2.866.247	436.957	4.935.515	752.414	2.842.355	433.314
CNID	250.000	38.112	300.000	45.735	350.000	53.357
SOUS-TOTAL	63.699.016	9.710.852	93.506.995	14.255.049	93.123.200	14.196.540
DECONCENTREES						
Programme départemental de prévention	24.555.200	3.743.416	42.823.031	6.528.329	49.665.765	7.571.497
Conventions départementales d'objectifs	32.180.030	4.905.814	45.141.218	6.881.734	62.229.559	9.486.835
Formation multicatégorielle					1.288.376	196.412
crédits fléchés CESC / JS					4.540.000	692.119
Centres de ressources					18.856.600	2.874.670
Sous total article 30	56.735.230	8.649.230	87.964.249	13.410.063	136.580.300	20.821.533
TOTAL GENERAL	120.434.246	18.360.082	181.471.244	27.665.112	229.703.500	35.018.073

2. Le rôle des partenaires de la MILDT

Outre son rôle de coordination interministérielle, la MILDT assure notamment le financement de deux groupements d'intérêt public et d'une association nationale : il s'agit d'une part de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et de Drogue Info Service, devenu en raison de la modification du champ des compétences de la MILDT Drogues Alcool Tabac Info Service, qui se veut un outil d'écoute téléphonique (numéro vert), d'information et d'orientation ; d'autre part de l'association Toxibase qui gère un réseau de neuf centres d'information et de documentation sur les drogues et les toxicomanies à travers la France, différents des centres régionaux ou départementaux créés par la MILDT à travers la France.

L'OFDT

L'OFDT est un groupement d'intérêt public opérationnel depuis octobre 1995. Son conseil d'administration regroupe les représentants de l'Etat (les différents ministères concernés par la lutte contre la drogue et la toxicomanie ainsi que la MILDT) ainsi que des personnes morales de droit public et privé (le réseau national de documentation Toxibase, la fédération nationale des observatoires régionaux de santé). L'observatoire appuie son action sur un collège scientifique de représentants des principaux organismes producteurs de données ainsi que des personnalités nommées à titre personnel.

Les grandes missions de l'OFDT ont été étendues, à la suite du plan triennal adopté le 16 juin 1999, aux produits licites : alcool, tabac et médicaments psychoactifs. Elles consistent dans la veille et l'amélioration des indicateurs relatifs aux drogues et toxicomanies. Afin de donner la mesure la plus exacte possible du phénomène des drogues et de leurs usages, l'OFDT analyse les indicateurs existants et suggère les mesures propres à améliorer la qualité et la fiabilité des sources provenant des différents ministères et autres organismes. L'OFDT est également chargé de la surveillance des tendances. L'objectif est de connaître en temps réel l'évolution des consommations, de leurs modalités et de leurs conséquences ainsi que la nature des produits qui circulent. En outre, l'OFDT définit un cadre global d'évaluation des politiques publiques, développe des méthodologies et des savoir-faire s'inspirant parfois des travaux étrangers, met en place et suit jusqu'à leur terme des évaluations d'actions publiques dans le cadre de son domaine de compétence. Enfin l'OFDT publie des travaux de recherche dans le domaine de la toxicomanie et des consommations de substances psychoactives.

Au niveau européen, l'OFDT est, pour la France, l'organisme relais (le point focal) du réseau REITOX (réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies), mis en place par l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies (OEDT) lui-même créé par un règlement communautaire du 8 février 1993.

L'OFDT est, au même titre que la MILDT, l'un des principaux partenaires nationaux du réseau Toxibase, réseau national de documentation sur les pharmacodépendances.

Toxibase

Toxibase est une association loi 1901 financée par la MILDT dans le cadre du dispositif national sur les drogues et les toxicomanies. Depuis 1986, Toxibase gère un réseau de neuf centres d'information et de documentation répartis dans toute la France (Bordeaux, Dijon, Lyon, Marseille, Montpellier, Paris (2 centres), Reims, Strasbourg), implantés dans des centres de soins, de prévention et d'insertion.

Ses missions sont d'informer les professionnels (spécialisés et non spécialisés) et de mettre à leur disposition la documentation sur la consommation, l'abus et la dépendance aux drogues illicites et aux substances licites ; développer des services d'information et de documentation facilement accessibles : publications, services minitel, base de données, site internet, dossiers d'informations, etc ; suivre l'information de niveau international par la mise en oeuvre de partenariats et projets internationaux.

Drogues Alcool Tabac Info Service

Enfin, le dispositif **Drogues Info Service** a été mis en place le 10 décembre 1990, pour une durée initiale de six ans, en application du plan gouvernemental du 9 mai 1990. Groupement d'intérêt public à objet sanitaire et social, Drogue Info Service a vu sa convention constitutive reconduite pour six ans, à compter du 16 décembre 1996. Son conseil d'administration comprend huit représentants de l'Etat (ministères chargés de l'Action sociale, de la Santé, de l'Education nationale, de l'Intérieur, du Budget, de la Jeunesse et des Sports ainsi que des représentants de la MILDT) et quatre associations nationales. Le groupement est présidé par la présidente de la MILDT qui en assure le financement. Par ailleurs un conseil scientifique, placé auprès du conseil d'administration, émet des avis sur les orientations et leur mise en oeuvre par le service ainsi que sur l'évaluation de l'activité.

Drogue Info Service est un organisme national d'accueil téléphonique ouvert à tous et destiné à l'information et à la prévention en matière de drogue et de toxicomanie. Il a été créé pour harmoniser et unifier le message officiel dans ce domaine. Le GIP dispose d'un pôle national (Paris) et de cinq pôles régionaux. Il employait à mi-temps, en 1996, 73 salariés (chargés d'accueil). Son unique ressource provient de la contribution financière apportée par la MILDT.

Drogue Info Service fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, avec un numéro vert gratuit depuis décembre 1991. Depuis 1994, le nombre d'appels se situe entre 450.000 et 600.000. Après une stagnation du volume d'appels en 1996 et 1997, l'augmentation, en 1998, correspond à une relance des actions de communication et de promotion du numéro d'appel. En 1998, le service a reçu plus de 600.000 appels mais en réalité c'est à 45.000 personnes que le service a, effectivement, répondu au téléphone : 56 % de femmes, 32 % d'usagers et 38 % d'appelants pour un usager dans leur entourage (dont 40 % de mères).

Depuis 2001, le service national d'accueil téléphonique a changé d'appellation et d'attribution. Désormais, **Drogues Alcool Tabac Info Service** se charge de répondre aux appels concernant l'ensemble des pratiques addictives.

Les groupements d'intérêt public subventionnés par la MILDT sont considérés comme des partenaires de la mission interministérielle sur lesquels elle n'exerce aucune tutelle.

La subvention accordée par la MILDT à l'**OFDT** s'est sensiblement accrue entre 1999 et 2000 passant ainsi de 10,5 millions de francs à

15,9 millions de francs. Cette augmentation résulte de l'extension progressive du programme d'étude de ce groupement d'intérêt public : produits licites, mise en place de l'Observatoire des nouvelles tendances de consommation, conduites d'enquêtes épidémiologiques régulières, poursuite de programmes de recherche pluridisciplinaires, évaluation de la mise en œuvre du plan triennal, prise en charge de l'étude sur l'effet des drogues ainsi que des médicaments psychotropes sur les accidents de la route.

En 2000, les dépenses de l'OFDT se sont élevées à 17,9 millions de francs, dépenses supérieures à la subvention allouée par la MILDT en raison notamment de l'importance du fonds de roulement du GIP. L'OFDT ne dispose pas de recettes propres.

L'augmentation des crédits destinés à **Drogues Info Service** (21,1 millions de francs en 1999, 22,9 millions de francs en 2000) correspond aux moyens nécessaires au suivi des réponses aux questions du site internet ainsi qu'à l'extension du service aux DOM-TOM. Le budget total de ce service d'accueil téléphonique s'est élevé en 2000 à 23, 802 millions de francs dont 22,9 millions financés par la MILDT.

Ainsi, d'après les informations qu'a pu recueillir votre rapporteur spécial, pour l'année 2000, la mise en place par Drogues Info Service du service de dialogue sur internet représentait un total de charges supplémentaires de près de 745.000 francs, l'ouverture du numéro vert aux DOM-TOM a représenté un montant supplémentaire de 40.000 francs, tandis que l'élargissement de la réponse de ce service aux autres formes de dépendances, prévu pour l'année 2001, a entraîné un coût global de 500.000 francs, dû aux étapes préparatoires de ce changement, consistant à assurer une formation de l'ensemble des équipes, à constituer un fonds documentaire adapté à l'accueil téléphonique et à constituer une base de données nationale des services spécialisés dans les différents champs de compétence. Ces actions concernent la phase de démarrage et ne présentent donc aucun caractère pérenne. A ce titre, elles ont été auto-financées par le service avec une reprise sur réserve non affectée.

Depuis 2001, le service d'accueil téléphonique a donc vu ses compétences élargies et son appellation modifiée¹. Désormais **Drogue Alcool Tabac Info Service** concerne l'ensemble des pratiques addictives. La subvention de la MILDT à ce groupement d'intérêt public pour l'année 2001 ne tient cependant pas compte des implications budgétaires de cet élargissement. Elle passe de 22,9 millions de francs en 2000 à 24,1 millions de francs en 2001, soit une augmentation de 5,2 %, alors que le changement d'appellation du GIP devrait entraîner une augmentation des charges de plus de 24 %.

¹ *Décision de l'assemblée générale de Drogue Info Service le 29 novembre 2000.*

D'après les informations transmises par la MILDT, les charges supplémentaires en 2001 (+ 5,5 millions de francs) engendrées par ce changement d'appellation se décomposent ainsi :

- **charges d'investissement ou de mise en place** : + 0,9 million de francs ;

- **charges pérennes de fonctionnement** : + 4,6 millions de francs soit :

* première ligne externalisée : + 2,5 millions de francs ;

* augmentation du nombre d'unités télécommunications : + 1,6 million de francs ;

* renforcement des équipes d'accueil téléphonique le week-end : + 0,5 million de francs.

Des surcoûts importants pour la MILDT sont donc à prévoir pour les années 2001 et 2002 notamment. Or le budget alloué à la MILDT en 2002 est identique à celui de 2001 : 45,517 millions d'euros (près de 300 millions de francs), d'où la nécessité pour la MILDT de faire des arbitrages budgétaires au détriment d'autres actions qu'elle finance traditionnellement (subventions à des associations par exemple).

Evolution des subventions MILDT GIP/Associations

	1997		1998		1999		2000		2001	
	MF	M €	MF	M €	MF	M €	MF	M €	MF	M €
GIP										
OFDT	10,5	1,6	10,2	1,55	10,5	1,6	15,9	2,42	22	3,35
Drogue info service/Drogue Tabac Alcool Info service	18,5	2,82	20,5	3,13	21,1	3,22	22,9	3,49	24,1	3,67
Associations										
CFES	4,9	0,75	6,3	0,96	12,8	1,95	31	4,73	27,8	4,24
Toxibase*	2,5	0,38	2,4	0,37	2,5	0,38	2,6	0,40	2,8	0,43
Total	36,4	5,55	39,4	6,01	46,9	7,15	72,4	11,04	76,7	11,69

* Centre Toxibase coordinateur

NB : depuis 2001 les crédits locaux toxibase (3,6 MF) sont déconcentrés

Source : MILDT

III. LES FAIBLESSES PERSISTANTES DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE EN FRANCE AUJOURD'HUI

Malgré les efforts qui ont été accomplis par la présidente de la MILDT depuis 1998, pour mettre fin aux dysfonctionnements dénoncés par la Cour des Comptes dans son rapport particulier, il demeure des faiblesses, d'ordre structurel pour la plupart, dans l'organisation de la mission et dans la mise en oeuvre de la politique générale de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

A. LA DÉFINITION DU CHAMP DE COMPÉTENCES DE LA MILDT

On peut d'abord s'interroger sur la pertinence de la définition du champ d'action de la MILDT. En effet, le domaine de compétence de la MILDT s'étend depuis 1999 à l'ensemble des pratiques addictives : la consommation abusive de l'ensemble des drogues, qu'elles soient licites (alcool, tabac, médicaments psychoactifs, produits dopants) ou illicites (cannabis, cocaïne, héroïne, ecstasy et autres drogues de synthèse).

Le plan triennal du gouvernement a principalement axé l'extension de l'appellation « drogues » au tabac et à l'alcool mais les moyens consacrés aux soins restent bien en-deçà des besoins, alors même que le nombre de personnes relevant des centres spécialisés est en constante augmentation tout comme le nombre d'injonctions thérapeutiques¹. L'objectif affiché de ce plan triennal est de traduire le concept de « pratiques addictives » en organisant mieux la complémentarité des prises en charge et des acteurs. La réorganisation de l'offre de soins figure également parmi les priorités du plan triennal de lutte contre la toxicomanie et de prévention des dépendances. Les plus récentes enquêtes réalisées auprès des jeunes conduisent en effet à penser que, dans dix ans, les mêmes structures auront essentiellement à traiter de polyconsommations. De même, les toxicomanies évoluent. On assiste aujourd'hui à une relative désaffection des toxicomanes pour l'héroïne, tandis que la consommation des substances psychostimulantes est en augmentation. Les polytoxicomanies associant le plus souvent de manière aléatoire substances illicites et substances licites prennent de l'ampleur. Le dispositif français a été lent à percevoir ces évolutions.

¹ L'injonction thérapeutique, relancée par une circulaire conjointe Santé-Justice du 28 avril 1995, constitue une alternative aux poursuites judiciaires et s'adresse prioritairement aux personnes dépendantes. Elle consiste dans l'obligation pour le prévenu de suivre un traitement de désintoxication et d'accepter une surveillance médicale permanente. Elle permet de combiner plusieurs impératifs : un nécessaire rappel à la loi, une indispensable orientation vers les structures de prise en charge sanitaire et sociale et un encadrement suffisant pour permettre une prise en charge socio-éducative soutenue.

Pour autant il convient de continuer à faire une nette distinction entre la consommation de produits licites et celle de produits illicites afin de ne pas rendre les objectifs de lutte contre la drogue et la toxicomanie illisibles. En effet, l'action de l'Etat souffre, en matière de lutte contre la toxicomanie, de la contradiction entre les impératifs sanitaires et sociaux de l'aide aux toxicomanes et ceux de la répression liée à l'interdit de l'usage des drogues. En incluant dans le champ d'action de la MILDT l'ensemble des pratiques addictives, le risque est de brouiller davantage cette frontière déjà bien floue.

Votre rapporteur spécial s'inquiète également du risque de banalisation de la consommation de certaines drogues et de la « diabolisation » d'autres produits. A cet égard, votre rapporteur spécial ne peut que déplorer les errements des pouvoirs publics en matière de dépénalisation du cannabis notamment. Il existe actuellement une tendance à relativiser les dangers du cannabis tout en aggravant la portée du risque lié à la consommation de produits légaux. En premier lieu l'alcool. A partir de là, le sophisme veut que si une drogue comme l'alcool n'est pas interdite, il n'y a aucune raison pour que le cannabis le soit. Ce raisonnement très répandu aujourd'hui n'est pas acceptable aux yeux de votre rapporteur spécial.

En outre, votre rapporteur spécial s'inquiète des propos tenus par le ministre délégué à la Santé, M. Bernard Kouchner, qui déclarait partager le sentiment du conseil national du sida (CNS) quant à la dépénalisation de l'usage des drogues. Dans un avis publié le 6 septembre 2001, le CNS, composé de 23 membres (médecins, juristes, religieux, responsables associatifs...), avait recommandé, à la quasi unanimité, la levée de l'interdiction pénale de l'usage personnel de stupéfiants quels qu'ils soient - y compris l'héroïne - dans un cadre privé, en dehors donc de toute structure collective. Il s'agirait ainsi de lever les freins au traitement des toxicomanes incarcérés et de faciliter les programmes expérimentaux pratiquant la distribution, sous contrôle médical, de stupéfiants tels que l'héroïne. Le CNS a en outre motivé sa prise de position par l'inefficacité des peines prononcées à l'encontre des auteurs, au regard des objectifs de santé publique et par l'amplification des risques sanitaires à laquelle peut participer l'action répressive. Votre rapporteur ne partage évidemment pas cette analyse de l'échec de l'action répressive.

Alors que M. Bernard Kouchner déclarait lors de la dernière conférence nationale de la santé, le 27 mars 2001 : « J'ai déjà eu l'occasion de dire que je n'étais pas favorable à la dépénalisation du cannabis en tant que telle », il s'est pourtant rangé à l'avis du CNS et a déclaré : « Je pense qu'il ne faut pas poursuivre pour usage personnel et réformer la loi de 1970. ».

Votre rapporteur estime que la prise de position du ministre délégué à la Santé constitue un signal permissif à l'égard des usagers de drogues, effectifs ou potentiels. À l'heure notamment où les pouvoirs publics tentent de sensibiliser l'opinion publique sur les dangers de l'alcool ou de la drogue au volant, il s'agit d'un message anti-pédagogique.

B. LA QUESTION DU FONCTIONNEMENT DES « SATELLITES » DE LA MILDT

La MILDT travaille en collaboration avec des partenaires qui lui apportent des compétences spécifiques en matière de production d'informations et de connaissances dans le domaine des conduites addictives. Ces partenaires sont, pour l'essentiel, le Comité français d'éducation pour la santé (CFES), Drogues Info Service, l'OFDT, et Toxibase. Chaque partenaire est en partie financé par l'Etat mais la MILDT assure l'essentiel du financement des groupements d'intérêt public que sont l'OFDT et Drogues Info Service. La question se pose donc de savoir si la MILDT pratique une réelle évaluation des actions menées par ces nombreux « satellites » qui gravitent autour d'elle. En effet si la MILDT est le principal financeur de ces organismes, elle n'assure en aucun cas leur tutelle et ne se prononce pas sur l'opportunité des actions qu'ils mènent.

Par exemple, **Toxibase** est une association loi 1901 financée par la MILDT. Depuis 1986, Toxibase gère un réseau de neuf centres d'information et de documentation répartis sur toute la France, implantés dans des centres de soins, de prévention et d'insertion. Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'effectivité du contrôle que la MILDT exerce sur ces centres d'information et notamment sur leur fonctionnement interne, sur leur gestion, sur le personnel employé, sur les ressources disponibles dans ces centres, enfin sur leur capacité à répondre aux attentes du public. Il s'interroge également sur l'articulation entre ces centres d'information gérés par Toxibase et les 21 centres d'information et de ressources sur les drogues et les dépendances créés par la MILDT dans les départements ou les régions.

De même quel réel contrôle la MILDT exerce-t-elle sur le fonctionnement de **l'OFDT**, groupement d'intérêt public qu'elle finance ?

L'OFDT dispose d'un collège scientifique indépendant qui décide des études à entreprendre, tandis que la MILDT, qui possède son propre conseil scientifique, composé d'experts différents de ceux qui siègent à l'OFDT, se contente de coordonner son propre programme de recherche (mis en œuvre dans le cadre d'une convention pluriannuelle avec l'INSERM) avec celui décidé par l'OFDT. Votre rapporteur s'étonne de cette bizarrerie qui veut que la MILDT subventionne presque intégralement cet organisme sans avoir de

véritable influence sur son fonctionnement ou sur ces décisions d'investissement puisque la MILDT n'a aucun représentant à l'OFDT.

Depuis 1996, l'OFDT finance chaque année un certain nombre d'études dont les sujets sont parfois redondants d'une année sur l'autre et dont l'utilité méthodologique n'est pas toujours évidente.

Par l'OFDT a financé en 1996 une étude intitulée « Estimation locale de la prévalence des toxicomanies ». En 1997, l'année suivante, l'OFDT finance à nouveau une étude menée par la même équipe intitulée « Estimations locales de la prévalence de l'usage d'opiacés en France ». On peut s'interroger sur l'utilité de telles études et surtout sur leur exploitation par l'OFDT. Il est également légitime de se demander pourquoi la MILDT n'exerce aucun droit de regard sur le choix et le financement de ces études.

Le 7 juillet 1999, soit un an après la publication du rapport particulier de la Cour des comptes, le **Conseil économique et social** a émis un avis, à nouveau très critique, sur la politique de lutte contre la toxicomanie menée par l'Etat. Dans cet avis, le CES préconisait notamment de renforcer le rôle de l'OFDT et soulignait, en particulier, que le dispositif d'enquêtes, d'études et de recherche, pour être efficace, doit être planifié sur plusieurs années et pérennisé. En outre, selon le CES, ces travaux doivent être menés en concertation avec les autres pays de l'Union européenne et répondre autant que possible à des standards communs. Il ne semble pas que la MILDT se soit engagée dans cette voie.

Enfin, le service d'accueil téléphonique **Drogues Info Service** présente également des insuffisances mises en évidence par la Cour des comptes dans son rapport de 1998 ainsi que par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport de 1998 très sévère à l'encontre de l'ensemble de la téléphonie sociale. Ces deux rapports soulignaient la difficulté d'accessibilité de ce service pour les appelants et le faible rapport des appels traités aux demandes d'appels. Ainsi en 1998, sur plus de 600.000 appels, seuls 161.000 avaient été effectivement traités et il avait été effectivement répondu à 45.000 personnes (il a pu y avoir plusieurs appels par personne et surtout une même personne peut s'entretenir avec des interlocuteurs différents, chaque interlocuteur étant considéré comme traitant un appel à part entière). La Cour des comptes soulignait d'ailleurs à juste titre que « cette situation engendre des coûts inutiles puisque les appels arrivant au standard du service mais non traités sont dûment facturés ».

Le nombre d'appels traités par le service dépend de plusieurs facteurs, dont le nombre d'appels reçus, la répartition des plannings d'activité et leur adéquation aux flux d'appels, l'organisation de l'acheminement des appels entre les différents pôles, la qualité de la prise d'appels et, plus globalement, la mobilisation des équipes et des personnes qui reçoivent les appels, la proportion d'appels périphériques et sans objet, les objectifs du

service en matière d'accessibilité. Même si le service a, depuis 1998, procédé à des aménagements destinés à améliorer son accessibilité, le problème de l'efficacité de ce service d'accueil téléphonique et surtout celui de son évaluation par la MILDT reste entier.

En outre se pose la délicate question de l'élargissement des compétences de Drogues info service aux problèmes liés à la consommation d'alcool et de tabac, élargissement encore inconcevable l'année dernière pour les responsables de la MILDT auditionnés à ce sujet par votre rapporteur, en raison de l'existence d'autres services d'accueil téléphonique concurrents, alors même que les missions de la MILDT avaient été élargies en 1999 à l'ensemble des pratiques addictives.

A la fin de l'année 2001¹ cependant, cet élargissement a été décidé. Le serveur d'accueil téléphonique se nomme désormais Drogues Alcool Tabac Info Service. Mais la subvention allouée par la MILDT à ce GIP n'en a pas pour autant été abondée en 2001 et le serveur téléphonique mis en place par la Caisse nationale d'assurance maladie pour répondre aux questions relatives à la dépendance tabagique continue d'exister. Se pose donc la question de l'articulation des actions menées par les organismes de sécurité sociale d'une part et celles menées par les organismes financés par la MILDT d'autre part dans le domaine de la prévention des comportements addictifs. La campagne menée à l'automne 2001 sur la consommation d'alcool en France, par la Caisse nationale d'assurance maladie et le CFES, illustre bien l'absence de coordination des actions. Plus globalement, votre rapporteur spécial s'interroge sur la rationalité de l'organisation du dispositif de lutte contre la drogue et la toxicomanie en France.

C. LA DIFFICILE ÉVALUATION DES ACTIONS DE LA MILDT ET DE CELLES DE SES PARTENAIRES

Toutes ces interrogations renvoient à une même préoccupation, celle de l'évaluation, qui reste un des principaux points faibles du fonctionnement de la MILDT.

Si la MILDT ne veut pas demeurer un simple distributeur de crédits, elle se doit de développer sa capacité de contrôle et d'évaluation sur les actions et les organismes qu'elle contribue à financer. L'exemple le plus prégnant à cet égard reste sans doute sa grande difficulté à évaluer les actions menées localement par les services déconcentrés de l'Etat. Des efforts ont été entrepris avec, notamment, la nomination dans chaque département d'un chef de projet, mais pour ce qui est de l'évaluation *a posteriori* des actions financées localement, la MILDT avoue elle-même ses insuffisances et ses

¹ Le changement de nom et de numéro d'appel du service a été décidé par l'assemblée générale du GIP le 29 novembre 2000.

lacunes. L'évaluation de ces actions peine encore à se mettre en place : l'analyse des masses financières engagées par les chefs de projet départementaux a été amorcée sur l'exercice 2000, sur la base notamment des rapports d'activité des subventions aux associations, mais il manque encore une évaluation plus qualitative de ces actions, et notamment une synthèse des bilans d'activité des services déconcentrés. Un des problèmes majeurs de l'efficacité de cette évaluation reste l'identification des sources de financement des grandes actions menées par ces services

A cet égard, le CES, dans son avis du 7 juillet 1999, soulignait la nécessité d'une meilleure prise en compte locale des problèmes liés aux toxicomanies, en concertation étroite avec les élus et les associations. Ainsi le CES rappelait que la question du pilotage départemental des actions de lutte contre la toxicomanie est centrale et que dans la plupart des départements, les chefs de projet n'avaient jusqu'alors pas été en mesure d'assumer réellement leurs fonctions, aucune planification des besoins n'étant effectuée et les chefs de projet n'ayant bien souvent aucune vue d'ensemble sur le dispositif départemental. Même si des progrès ont été réalisés depuis 1999, il reste beaucoup à faire pour repenser totalement le pilotage départemental. **Ainsi, le CES proposait dans son avis du 7 juillet 1999 de créer, dans les départements les plus concernés, une mission de lutte contre la toxicomanie par contrat entre l'Etat et le conseil général.** Cette mission aurait pour objet de promouvoir et de relayer les actions de prévention émanant de la MILDT, de proposer aux élus et aux acteurs départementaux et communaux des formations spécialisées, de favoriser la mise en place des actions de prévention adaptées au contexte local pour les jeunes et leurs parents. Cette mission pourrait servir d'appui au chef de projet, en relayant auprès de celui-ci les informations issues du terrain. Enfin le CES faisait part également de la nécessité de corriger les inégalités régionales et de mettre en oeuvre pour les régions les plus démunies des actions prioritaires.

D. LA FAIBLE EFFICACITÉ DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Un des maillons faibles de la MILDT reste le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat dans la mise en oeuvre de la politique de lutte contre la drogue ainsi que l'incapacité de la MILDT à exercer un véritable contrôle sur ces services.

Dans son rapport sur le dispositif de lutte contre la toxicomanie de juillet 1998, la Cour des comptes relevait l'ambiguïté caractérisant le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dans ce domaine : en matière de prévention, une circulaire de 1992 incite les structures de soins spécialisés à solliciter le concours financier des collectivités territoriales pour leurs actions de prévention ; l'aide médicale pour les toxicomanes comme

pour les autres personnes à faible niveau de ressources est financée par les départements, alors qu'en théorie elle est du ressort de l'Etat.

De nombreuses collectivités territoriales jugeant l'action locale de l'Etat insuffisamment efficace se sont mobilisées pour définir les principes et les modalités de leur engagement dans la lutte contre la toxicomanie. Tandis que les régions restaient en général peu impliquées, certains conseils généraux ont, dans les départements les plus touchés, mis en place des missions spécialisées, chargées d'impulser et de coordonner des actions de prévention et de formation. Les services déconcentrés de l'Etat ne paraissent pas jouer un rôle suffisamment actif dans ces initiatives. Les chefs de projet départementaux font parfois preuve d'un manque de réactivité sur le terrain et d'une inadaptation aux évolutions des phénomènes toxicomanes. Dans son rapport de juillet 1999, le Conseil économique et social en arrivait d'ailleurs à cette conclusion : « l'absence d'une coordination et d'une planification des besoins et des moyens au niveau départemental favorise le développement anarchique de structures parfois concurrentes, alors que certains départements restent notoirement sous-équipés. (...) Les initiatives des collectivités locales et des associations ne sont pas toujours convenablement soutenues, restent trop souvent mal coordonnées et planifiées, et leurs effets trop rarement évalués. »

E. DES ASPECTS DE LA LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE ENCORE INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE

Au-delà de ces dysfonctionnements institutionnels, la MILDT connaît aussi des faiblesses d'ordre conceptuel.

Certains aspects de la lutte contre la drogue restent encore insuffisamment pris en compte, notamment **l'influence de la consommation de drogues sur les accidents de la route**. A cet égard la loi n° 99-105 du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs prévoit l'instauration d'un dépistage systématique des stupéfiants pour les conducteurs impliqués dans un accident mortel de la circulation (nouvel article L. 3-1 du code de la route). Les résultats de ces analyses sont transmis au procureur de la République du lieu de l'accident. Mais il n'existe encore aucun système de contrôle systématique de l'usage de drogues au volant similaire à l'alcootest. En outre, lors de l'adoption de la loi précitée, dite « Gayssot », il n'était pas apparu opportun de prévoir un dispositif répressif spécifique pour les automobilistes conduisant sous l'influence de drogues. En effet, l'article L. 342-1 du nouveau code de la santé publique (qui punit d'un an d'emprisonnement et de 25.000 francs d'amende l'usage illicite de stupéfiants) peut servir de fondement aux poursuites engagées. En outre,

avec les résultats d'une analyse, le juge peut tenir compte de l'état du conducteur au moment de l'accident.

Une enquête d'envergure nationale devrait être menée entre janvier 2001 et janvier 2003 afin de mettre le Parlement en mesure de décider s'il souhaite faire de l'usage de la drogue au volant une circonstance aggravante. Cette prise en compte des impératifs de sécurité routière est aujourd'hui primordiale à l'heure où les effets des drogues dites « douces » (notamment le cannabis) sont de plus en plus banalisés et où l'on assiste à une consommation addictive de médicaments psychotropes détournés de leur usage. La MILDT désirerait d'ailleurs recruter auprès du ministère de l'Équipement un chargé de mission compétent sur cette question de l'usage de drogues au volant et de ses implications en matière de sécurité routière.

Le 28 août 2001, le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, M. Jean-Claude Gayssot, ainsi que le ministre délégué à la santé, M. Bernard Kouchner, ont présenté un décret relatif au dépistage systématique des stupéfiants pour les conducteurs impliqués dans un accident mortel¹. Ce décret complète donc le dispositif de la loi du 18 juin 1999 et doit entrer en application le 1^{er} octobre 2001. Une recherche nationale coordonnée par l'OFDT et financée par le ministère de la Santé, doit être mise en œuvre à partir du 1^{er} octobre 2001 afin de recueillir, pendant deux ans, l'ensemble des données relatives au dépistage de la consommation de stupéfiants après un accident mortel, qui seront exploitées dans le cadre d'une étude épidémiologique. Les conclusions de cette étude devraient servir à instaurer une législation spécifique sur la conduite automobile sous l'influence de stupéfiants. La recherche portera sur les conducteurs de véhicules impliqués dans des accidents mortels et concernera environ 9.500 personnes par an.

Si l'on sait que l'alcool est en cause dans plus d'un tiers des accidents de la route, le nouveau dispositif de dépistage des stupéfiants devrait permettre de mettre en évidence et de préciser le risque lié à la consommation de substances psychoactives.

Si la présence de stupéfiants est vérifiée ou avérée, les analyses seront complétées par la recherche de médicaments psychoactifs pour éviter des interprétations erronées. Quatre familles de stupéfiants sont concernées : les opiacés, le cannabis, les amphétamines et la cocaïne.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette initiative, mais il déplore cependant les délais qui auront été nécessaires pour mettre en place une vraie politique de prévention et de répression de l'usage de stupéfiants au volant.

¹ Décret n° 2001-751 du 27 août 2001 relatif à la recherche de stupéfiants pratiquée sur les conducteurs impliqués dans un accident mortel de la circulation routière, modifiant le décret n° 2001-251 du 22 mars 2001 relatif à la partie réglementaire du code de la route et modifiant le code de la route.

Enfin, toujours sur le plan conceptuel, se pose la question du **ciblage des populations à risque** par la MILDT. Là encore il s'agit d'un point sur lequel la MILDT n'a pas assez insisté. Les types de consommation ont évolué et, avec eux, les populations à risque. La MILDT ne semble pas encore s'être adaptée à ces évolutions, ses nouvelles campagnes d'information restent souvent trop généralistes et parfois simplistes.

Au total, votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de voir la France dotée d'une structure interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie qui semble s'être dotée d'objectifs clairs et dirigée par une présidente à plein temps. Cependant il ne peut que constater l'ampleur du chantier et des questions à régler qui exigent décisions mais aussi consensus.

LA CONDUITE SOUS L'EMPRISE DE PRODUITS STUPÉFIANTS EN EUROPE

En France, la conduite d'un véhicule automobile sous l'emprise de stupéfiants ne fait l'objet d'aucune interdiction explicite.

L'article 9 de la loi du 18 juin 1999 sur la sécurité routière, dite loi Gayssot, soumet à un dépistage systématique des stupéfiants tout conducteur automobile impliqué dans un accident mortel. Le refus de se soumettre aux analyses et autres examens est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 F d'amende. En revanche, aucune sanction n'est prévue en cas de test positif.

Pour l'application de cet article, le décret du 27 août 2001, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2001, met en place des tests de dépistage suivis, le cas échéant, d'un examen clinique, d'un prélèvement biologique urinaire ou sanguin, ainsi que d'une recherche et d'un dosage de stupéfiants. Les stupéfiants recherchés sont les opiacés, le cannabis, les amphétamines et la cocaïne. Ce décret prévoit également que les données recueillies à cette occasion seront transmises à l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies durant les deux prochaines années. Le ministère de la Santé a, en effet, chargé cet organisme de réaliser une étude épidémiologique sur la conduite sous l'influence de stupéfiants, qui devrait servir de base à l'élaboration de nouvelles règles.

Malgré l'absence d'infraction spécifique, l'article L3421-1 du nouveau code de la santé publique, qui prévoit que *« l'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'une peine d'emprisonnement et de 25 000 F d'amende »*, peut servir de fondement aux poursuites dirigées contre un conducteur automobile sous l'emprise de stupéfiants.

En revanche, l'article 223-1 du code pénal, relatif à mise en danger de la vie d'autrui, qui incrimine *« le fait d'exposer autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence »* s'applique difficilement au cas des personnes qui conduisent sous l'emprise de stupéfiants.

La présente étude examine les mesures prises par certains de nos voisins pour empêcher la conduite sous l'emprise de stupéfiants. Seules, les dispositions relatives à l'utilisation non professionnelle des véhicules de tourisme ont été retenues.

Pour chacun des pays retenus, **l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse**, on a analysé, d'une part, le dispositif répressif et, d'autre part, les contrôles qui peuvent être pratiqués sur les automobilistes.

L'examen des dispositions étrangères fait apparaître que :

- la conduite sous l'emprise de stupéfiants constitue une infraction spécifique dans tous les pays sous revue sauf en Suisse ;

- les différentes législations étudiées ainsi que le projet de loi suisse prévoient des dispositifs de contrôle.

1) La conduite sous l'emprise de produits stupéfiants constitue une infraction spécifique dans tous les pays sauf en Suisse

a) L'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Pays-Bas ont érigé la conduite sous l'emprise de stupéfiants en infraction spécifique

Dans tous ces pays, la conduite sous l'emprise de stupéfiants constitue une **infraction spécifique, distincte de la conduite en état d'imprégnation alcoolique.**

Alors qu'au Danemark, en Espagne, en Grande-Bretagne, en Italie et aux Pays-Bas, tous les stupéfiants sont concernés par cette interdiction, **les lois allemande et belge énumèrent les substances interdites** (cannabis, cocaïne, morphine, héroïne, amphétamines, ainsi que les dérivés amphétaminiques contenus dans l'ecstasy).

La loi belge est la seule à fixer des seuils à partir desquels la présence des substances interdites est considérée comme significative. Dans tous les autres pays, ce point est laissé à l'appréciation du juge ou de l'administration, selon que la sanction est pénale ou administrative.

La conduite sous l'emprise de stupéfiants est sanctionnée de façon similaire à la conduite en état d'imprégnation alcoolique : les contrevenants sont passibles d'une amende, voire d'une peine de prison ou des deux peines cumulées dans les cas les plus graves. Seul, le code de la route italien prévoit le cumul des deux peines en toute circonstance. En outre, d'autres sanctions sont généralement appliquées : interdiction de conduire pendant quelques mois (Allemagne, Espagne, Italie) ou retrait du permis de conduire (Belgique, Danemark, Grande-Bretagne et Pays-Bas). Dans le dernier cas, l'intéressé, pour pouvoir conduire à nouveau, doit démontrer son aptitude à la conduite, voire solliciter un nouveau permis.

Par ailleurs, la loi anglaise fait de l'homicide par imprudence commis par un conducteur sous l'emprise de stupéfiants une infraction spécifique

b) La Suisse n'a pas défini de dispositif spécifique pour sanctionner la conduite sous l'emprise de stupéfiants

Si la loi sur la circulation routière édicte seulement une interdiction générale de conduire pour toutes les personnes qui ne sont pas en mesure de le faire, quelle que soit la cause de leur état, l'ordonnance prise pour son application interdit la conduite à toutes les personnes qui se trouvent sous l'emprise de stupéfiants. Toutefois, comme il n'existe aucune sanction particulière de cette disposition, les juges appliquent les peines (prison ou amende) prévues pour qui viole les règles de circulation ou crée un danger pour autrui.

Le projet de révision de la loi fédérale sur la circulation routière, actuellement en discussion au Parlement, prévoit que l'interdiction de la conduite sous l'emprise de stupéfiants figure dans la loi. Cette infraction serait passible d'une peine de prison ou d'une amende. En outre, elle entraînerait un retrait automatique du permis de conduire d'au moins trois mois.

2) Les différentes législations étudiées ainsi que le projet de loi suisse prévoient des dispositifs de contrôle

Pour vérifier l'existence de l'infraction que constitue la conduite sous l'emprise de stupéfiants, il existe des dispositifs de contrôle. Ils reposent non seulement sur des analyses biologiques, mais aussi sur des procédures de suivi des conducteurs.

a) Les analyses biologiques

Toutes les législations prévoient des analyses biologiques, mais elles ne s'effectuent pas partout dans les mêmes circonstances.

Ces contrôles peuvent être **inopinés** en Allemagne, en Belgique et en Espagne. En revanche, au Danemark, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, il faut que la police ait des **souçons** sur la consommation de stupéfiants. En Italie, ils peuvent être pratiqués, soit lorsque le conducteur présente des signes qui laissent supposer qu'il est sous l'emprise de stupéfiants, soit après un accident.

En Suisse, où les dispositions relatives aux tests biologiques figurent actuellement seulement dans les codes de procédure cantonaux, le projet de loi prévoit d'instituer un dispositif applicable dans tout le pays, mais qui ne concernerait que les automobilistes soupçonnés de conduire sous l'emprise de stupéfiants

b) Le suivi des conducteurs

Dans tous les pays où le permis de conduire n'est délivré que pour quelques années et où il doit être périodiquement renouvelé (Espagne, Italie et Pays-Bas), la toxicomanie constitue l'un des motifs qui empêchent le **renouvellement du permis de conduire**.

En Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas, la police peut, lorsqu'elle a des doutes sur l'aptitude d'un conducteur, déclencher une procédure de contrôle qui peut entraîner un **retrait**, provisoire ou définitif, du permis de conduire.

En Grande-Bretagne, c'est le conducteur lui-même qui doit signaler toute modification de son état de santé et donc, le cas échéant, sa dépendance à l'égard des stupéfiants. L'agence qui gère les permis de conduire peut alors prendre une décision de retrait d'au moins six mois. À l'issue de la période de retrait, l'intéressé doit prouver qu'il remplit les conditions, notamment médicales, requises pour l'obtention du permis. Le non-respect de l'obligation de déclaration constitue une infraction.

En Suisse, d'après la loi fédérale sur les stupéfiants, les services administratifs doivent dénoncer auprès des autorités cantonales responsables de la délivrance des permis de conduire les toxicomanes qui constituent un danger potentiel pour la circulation routière. En pratique, cette disposition n'est guère appliquée.

Comparée aux dispositions en vigueur dans les pays qui nous entourent, l'absence, en France, d'une répression spécifique liée à la conduite sous l'emprise de stupéfiants et des contrôles correspondants constitue une exception.

Source : Service des affaires européennes du Sénat

DEUXIÈME PARTIE : L'ORIGINE DES CRÉDITS DE LA MILDT

La MILDT dispose d'un budget total de près de 300 millions de francs en provenance du budget des Services généraux du Premier ministre, du budget de la Santé et de deux fonds de concours. Pour évaluer le coût complet de son action, il conviendrait d'y ajouter les salaires des personnels mis à disposition ainsi que les frais de fonctionnement pris en charge par le budget de la santé.

I. LES CREDITS EN PROVENANCE DU BUDGET DES SGPM

Depuis 1998, la MILDT bénéficie d'une délégation de crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre. Auparavant ces crédits étaient délégués par le ministère de la Santé. Cette délégation en provenance des Services généraux du Premier ministre justifie en partie le rattachement de la MILDT au Premier ministre et permet d'affirmer son caractère interministériel.

Les Services généraux du Premier ministre délèguent ces crédits à la MILDT en début d'exercice.

Frais de fonctionnement de la MILDT (1997-2000)

(en milliers de francs)

Années	1997	1998	1999	2000
Total	3.237	3.296,45	3.226,45	3.296,45

Source : Services généraux du Premier ministre.

L'augmentation de l'enveloppe déléguée en 2000 s'explique notamment par les coûts générés par la Présidence française de l'Union européenne (frais de déplacements et de représentation, organisation de colloques, etc.).

Ces crédits doivent servir, outre à la rémunération de la présidente et du délégué, au financement des frais de fonctionnement de la MILDT. Toutefois, ne sont pas pris en compte : les rémunérations des autres personnels (mis à disposition par d'autres administrations et établissements publics) ; le loyer, acquitté par le ministère de la Santé ; les frais de téléphone également pris en charge par le budget de la Santé.

Votre rapporteur souhaiterait que cette situation soit plus claire avec notamment des transferts d'emplois budgétaires au profit de la MILDT (qui figureraient alors au budget des Services généraux du Premier ministre) et une prise en charge (directe ou indirecte par le biais d'une convention) du loyer et des frais de téléphone par le budget des Services généraux du Premier ministre.

II. LES CRÉDITS EN PROVENANCE DU BUDGET DE LA SANTÉ ET DE LA SOLIDARITÉ

La majorité des crédits dont dispose la MILDT sont inscrits au chapitre 47-16 « action interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » du budget de la Santé et de la Solidarité.

Crédits du chapitre 47-16 du budget de la santé et de la solidarité

	1998	1999	2000	2001 (*)	PLF 2002
Montant (en millions de francs)	294,5	236,6	278,5	283,5	298,5
Évolution	-	-19,7 %	+ 17,7 %	+ 1,8 %	+ 5,3 %

(*) 15 millions de francs, prévus par la loi de finances initiale, ont été annulés en mai 2001

Ainsi, les crédits n'auront pas augmenté au long de la législature, en francs courants, et auront diminué en francs constants. Cette évolution est à mettre en regard de l'engagement annoncé du gouvernement en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie, et de la suppression des crédits ouverts au titre de cette lutte sur le budget de la Santé pour les actions menées par la direction générale de la Santé.

III. DES CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES EN PROVENANCE DE DEUX FONDS DE CONCOURS

La MILDT reçoit chaque année des crédits dans le cadre du fonds social européen (FSE). Votre rapporteur spécial n'a pas examiné ces crédits qui relèvent des procédures européennes d'attribution, d'emploi et de contrôle. Leur montant s'est élevé à 4,5 millions de francs en 2000 et devrait s'élever à 2 millions de francs en 2001.

La MILDT est bénéficiaire par ailleurs du produit d'un fonds de concours dont le rendement quasiment nul paraît s'expliquer par des

bizarreries administratives plus que par une réelle volonté de dissimulation. Il n'en reste pas moins que tant que ce fonds de concours existe, il semble indispensable de tout mettre en œuvre pour qu'il fonctionne effectivement. Au total, même si les blocages étaient levés, il n'aurait pas fallu moins de sept ans pour passer d'une excellente décision de principe - affecter le produit des biens confisqués aux trafiquants à la lutte contre la toxicomanie - à sa réalisation. Il deviendrait ridicule que le feuilleton se prolonge au-delà.

A. LA CRÉATION DU FONDS DE CONCOURS : TROIS ANS ET DEMI ET 30 MILLIONS DE FRANCS DE CRÉDITS EN MOINS POUR LA LUTTE CONTRE LA TOXICOMANIE

Le comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie du 21 septembre 1993 a décidé de créer un fonds de concours destiné à recueillir le produit des biens confisqués aux trafiquants de stupéfiants. La doctrine du fonds a été arrêtée à l'occasion d'une réunion interministérielle le 25 janvier 1994. Il a été décidé d'en rattacher le produit à l'organe interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie, chargé à lui de répartir les crédits ainsi obtenus selon une clef¹ encore appliquée aujourd'hui, et de consacrer ces sommes à des moyens d'équipement et de fonctionnement et non pas à des primes au personnel. En raison du principe de neutralité budgétaire, il a été également décidé de diminuer les crédits budgétaires de la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT devenue MILDT) du produit attendu de ce fonds de concours à savoir 30 millions de francs². Comme le fonds n'a rapporté aucun crédit à la DGLDT en 1995, sa mise en place s'est donc traduite, en pratique, par l'amputation de ses crédits de 30 millions de francs !

Le décret de création du fonds de concours a été signé le 17 mars 1995, tandis que l'arrêté interministériel du 23 août 1995 fixait les modalités du rattachement par voie de fonds de concours. Celui-ci s'effectue au chapitre 47-16 du budget du ministère des affaires sociales. Cependant la mise en place du fonds de concours s'est assortie d'interrogations juridiques aujourd'hui encore pendantes : comment identifier les produits financiers à inscrire au fonds de concours ? Comment assurer leur suivi dans les circuits comptables ? Quelle serait la place du fonds de concours dans l'ordre des créanciers en cas de concurrence entre celui-ci et des créances fiscales ou douanières ou bien avec une partie civile ? Ces questions n'ont pas trouvé de réponse et sont en partie à l'origine des difficultés du fonds de concours.

¹ 30 % pour la police, 30 % pour les douanes, 20 % pour la gendarmerie, 10 % pour la justice, 10 % pour les affaires sociales ; le mode de calcul de cette clef n'a pas pu être communiqué à votre rapporteur spécial.

² Votre rapporteur spécial n'a pu avoir connaissance du mode de calcul de cette évaluation, sinon qu'elle résulterait selon la MILDT d'une «évaluation des recettes du fonds réalisée approximativement par la direction du budget ».

B. UN PRODUIT TRÈS FAIBLE AU REGARD DES PRÉVISIONS ET DES SAISIES

Le fonds de concours n'a été effectivement mis en œuvre qu'en février 1997 par un rattachement de 223.952 francs sur l'exercice 1996. Depuis, les montants annuels n'ont jamais atteint les 500.000 francs.

Rattachements au fonds de concours de la MILDT et saisies de numéraires sur stupéfiants

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fonds de concours MILDT	223.952 F	0 F	498.387 F (*)	66.439 F	70.720 F	472.028 F (**)
Saisies de numéraires	35,7 MF	32,5 MF	29,2 MF	37 MF	nd	nd

(*) Reportés pour 304.224 F sur 1999.

(**) Au 1^{er} octobre 2001.

Source : MILDT.

Interrogée sur l'utilisation faite de ces sommes par les ministères bénéficiaires, la MILDT a indiqué qu'eu égard à la faiblesse des crédits en jeu, elle n'avait pas demandé de renseignements sur ce point.

Votre rapporteur spécial ne peut que s'étonner de cette situation : si la MILDT entend réactiver le fonds de concours, il faudrait peut-être qu'elle en connaisse la destination précise ; par ailleurs, les quelque 500.000 francs disponibles sur 1998 ayant bien servi à quelque chose, il ne semble pas illégitime de le savoir...

C. DEUX DYSFONCTIONNEMENTS MAJEURS ET ANCIENS

Le fonds de concours paraît donc avoir du mal à trouver son rythme de croisière. Il semble que plusieurs éléments soient à l'origine de ce dysfonctionnement.

Le circuit des scellés judiciaires est la première voie d'approvisionnement du fonds de concours¹. En matière de stupéfiants, la confiscation des biens saisis est de droit : une fois saisi, le bien est gardé par le greffier en chef ou, s'il s'agit de numéraires, déposé sur un compte ouvert en son nom ; une fois la décision définitive de confiscation prononcée, le greffier en chef transmet au service des domaines un inventaire des objets aliénables et

¹ Votre rapporteur spécial n'a pas eu d'information sur la provenance géographique des sommes rattachées au fonds de concours. Il serait par exemple intéressant de savoir si elles proviennent toujours des mêmes greffes, et d'étudier les délais s'écoulant entre une saisie et la disponibilité des crédits.

transfère les sommes déposées sur son compte ; les domaines procèdent alors à la vente dont le produit et les sommes déposées en banque sont versés au budget de l'Etat. Il convient donc, pour que le rattachement au fonds de concours soit effectif, que la somme correspondante ait été signalée dès l'origine de la procédure comme relevant de ce régime. Or il semblerait que cette information des greffiers en chef et des responsables des domaines ait été défectueuse et que beaucoup de biens susceptibles d'être rattachés au fonds de concours n'aient pas pu être identifiés comme tels.

Il paraît donc indispensable de prévoir :

- une meilleure information des responsables des opérations ;
- une procédure administrative et comptable d'identification des biens et sommes concernés dès leur confiscation et jusqu'à leur rattachement.

Le second problème auquel se heurte la mise en œuvre du fonds de concours est la « *concurrence normative* », entre les procédures pénale et douanière. En effet, le code des douanes autorise les services des douanes à procéder à des saisies pour sûreté des amendes douanières. C'est l'administration des douanes elle-même qui exerce l'action pour l'application des peines et notamment l'aliénation des produits confisqués. Les sommes ainsi récupérées sont affectées à différents services selon un clef établie par l'arrêté du 18 avril 1957¹ : 40 % pour le Trésor public, 10 % à l'œuvre des orphelins des douanes, 10 % aux sociétés de secours mutuels intéressant le personnel des douanes, les 40 % restants étant partagés entre les « ayants droit »². Par ailleurs, les douanes peuvent procéder à la retenue préventive des biens pour assurer les pénalités, et notamment des sommes en numéraire même si celles-ci ne peuvent être confisquées au titre du code des douanes. Ainsi donc, des sommes saisies sur un trafiquant au lieu d'être confisquées par la justice puis, si le « fléchage administratif et financier » a été correctement opéré, attribuées à la MILDT, sont retenues par les douanes puis, une fois les amendes prononcées, transformées en créances douanières échappant au fonds de concours. Il convient de lever cette concurrence, non prévue en 1995 puisque le décret initial vise l'ensemble des saisies et pas seulement les saisies pénales, qui revient à minorer les sommes que peut recevoir la MILDT au titre du fonds de concours alors que le principe général de rattachement du produit des confiscations à la lutte contre la drogue semble parfaitement justifié.

*

¹ Arrêté du 18 avril 1957 portant les modalités d'application de l'article 391 du code des douanes relatif à la répartition du produit des amendes et confiscations (Journal officiel du 24 avril 1957).

² Parmi lesquels : les saisissants et intervenants, les transmetteurs d'avis, les chefs de poste, les agents poursuivants et les dépositaires.

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter cet état de fait qui, au delà de l'image déplorable qu'elle donne de l'administration et du travail interministériel dans ce domaine, va à l'encontre d'un principe clair et transparent. Il estime donc qu'il est désormais urgent, ce dossier remontant à plus de sept ans, de régler les ultimes détails. A moins que l'on ne remette en cause le maintien même du fonds de concours qui aujourd'hui semble plus théorique que pratique. Faut-il le supprimer ou bien peut-on raisonnablement penser que l'administration saura et voudra le faire fonctionner ?

TROISIÈME PARTIE : L'UTILISATION DES CRÉDITS PAR LA MILDT

I. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement de la MILDT sont, en principe, prises en charge par le budget des Services généraux du Premier ministre qui délègue chaque année, en début d'année, une enveloppe destinée à couvrir ces frais.

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le rapport de la Cour des comptes avait souligné quelques dérives s'agissant du financement de dépenses de personnel qui s'étaient faites sur des crédits du comité français d'éducation pour la santé (1,55 million de francs de 1990 à 1995) et sur des crédits de suivi des injonctions thérapeutiques (1,23 million de francs de 1990 à 1996). A la connaissance de votre rapporteur de telles pratiques n'ont plus cours aujourd'hui. Le rapport de la Cour avait également dénoncé la « valse des présidents » à la tête de la mission : cette pratique a pris fin. Toutefois, votre rapporteur tient à souligner deux anomalies : une situation dyarchique peu efficace et la pratique systématique des mises à disposition.

1. La « valse des présidents » a pris fin

Dans son rapport, la Cour des comptes avait critiqué à juste titre la succession des présidents à la tête de la MILDT, souvent hauts fonctionnaires ou personnalités politiques dont cette présidence ne constituait pas l'unique fonction. Elle déplorait également l'insuffisante durée du mandat, soulignant que l'institution avait connu douze responsables entre 1982 et 1998 et que le poste de président avait même été laissé vacant de décembre 1995 à avril 1996.

La nomination en juin 1998 de l'actuelle présidente a mis fin à cette pratique particulièrement préjudiciable pour l'activité et la crédibilité de la mission : la nouvelle présidente, au dynamisme de laquelle de très nombreux observateurs rendent hommage, est en poste depuis plus de deux ans et occupe cette fonction à temps plein. Votre rapporteur ne peut que l'en féliciter.

2. La question de l'emploi du délégué

La direction de la MILDT est théoriquement composée d'un président et d'un délégué¹. Le décret de 1996² lui donne une existence juridique dans son article 3: «Le président de la mission est nommé par décret en conseil des ministres. Il est assisté d'un délégué, nommé sur sa proposition, par arrêté du Premier ministre.» L'existence de ce poste est historique : du temps où Mme Georgina Dufoix était présidente, elle avait souhaité être secondée par une déléguée.

Votre rapporteur spécial s'est étonné lors de son premier déplacement dans les locaux de la MILDT de ne croiser à aucun moment le délégué de l'institution. Il est apparu au cours du contrôle que le délégué et la présidente entretenaient des relations extrêmement tendues et presque conflictuelles ayant conduit le délégué à ne plus participer que sporadiquement à l'activité de la MILDT.

A une question budgétaire de votre rapporteur spécial portant sur la justification du poste de délégué, les Services généraux du Premier ministre font la réponse suivante :

« La fonction de délégué répond à une double exigence :

- le délégué assiste le président dans ses fonctions d'animation et de coordination de l'ensemble des actions mises en œuvre par la MILDT ; il le supplée en cas d'absence ;

- la MILDT doit participer ou être représentée dans de nombreuses instances nationales, européennes et internationales qui nécessitent la présence d'un responsable de haut niveau.

Il convient d'observer à cet égard que l'extension des missions assignées à la MILDT par le Premier ministre depuis 1998 (...) plaide en faveur du maintien à la MILDT de deux responsables de haut niveau. ».

Votre rapporteur spécial ne conteste pas cette approche, bien au contraire. Il souhaite qu'une solution soit trouvée aux dysfonctionnements apparus entre la président et le délégué, soit par le départ à l'amiable de ce dernier, soit par l'établissement d'un *modus vivendi* lui permettant d'assurer quelques responsabilités pour le compte de la MILDT.

¹ Cf. organigramme du site internet de la MILDT : <http://www.drogues.gouv.fr/>.

² Décret n° 96-350 du 24 avril 1996 relatif au comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

3. Des mises à disposition systématiques

Si l'on considère les crédits de personnel délégués à la MILDT, seuls deux postes apparaissent : celui de la présidente et celui du délégué. Or, la MILDT compte au total 42 collaborateurs. Cette illusion d'optique résulte de la pratique systématique des mises à disposition de personnels par les administrations impliquées dans l'action interministérielle de lutte contre la drogue (30 personnels sur le total de 42), en application du décret du 24 avril 1996 dont l'article 6 prévoit : « La MILDT dispose de personnels mis à disposition par les départements ministériels ou établissements publics. ».

Ces mises à disposition résultent d'un arbitrage du Premier ministre, rendu le 12 décembre 1996 et qui fixait les effectifs que chaque administration devait mettre à disposition de la MILDT. Votre rapporteur a d'ailleurs remarqué que ces objectifs n'étaient pas intégralement remplis, certaines administrations ayant peine à verser leur « écot » à la MILDT.

Récapitulatif des effectifs MILDT au 15 juin 2000

Administration d'origine	Effectifs budgétaires	Effectifs réels		
		Contractuels	Titulaires	Total
Justice	3	1	2	3
Education Nationale	3,5		3	3
Recherche	2		2	2
Défense	4	1	2	3
Affaires Etrangères	1		1	1
Intérieur	4		3	3
Economie, Finances et Industrie	7		6	6
Jeunesse et Sport	2	1	1	2
Emploi et Solidarité	5	4	4	8
Santé	3		3	3
Outre-Mer	1		1	1
Equipement, Transports, logement	1			
Culture et Communication	1			
CPAM ⁽¹⁾	2		2	2
CDC ⁽²⁾			1	1
Assistance Publique	1		1	1
+ 1 Présidente + 1 délégué	2		2	2
TOTAL	42,5	7	34	41

(1) Caisse primaire d'assurance maladie

(2) Caisse des dépôts et consignations

Source : MILDT.

Répartition des personnels de la MILDT et évolution depuis 1996

	Agents en position de détachement	Non titulaires contractuels vacataires	Agents mis à disposition	Appelés	Total
au 01/01/1996	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1997	2	nd	nd	nd	27
au 01/01/1998	2	nd	nd	nd	32
au 01/01/1999	2	6	24	1	33
au 01/01/2000	2	7	30	1	40

Source : MILDT.

Le système des mises à disposition présente certains avantages pour la MILDT puisqu'elle n'en supporte aucun coût et qu'elle dispose ainsi de véritables professionnels de leur secteur.

Mais il présente surtout des inconvénients :

- ces personnels se sentent parfois plus les ambassadeurs de leur administration d'origine auprès de la MILDT que le contraire ;

- la MILDT n'a pas de marge de manœuvre pour choisir ces fonctionnaires ;

- elle n'est pas toujours certaine que les administrations vont lui mettre effectivement à disposition les personnels dont elle a besoin ;

- les personnes mises à disposition n'ont bien souvent pas les avantages (carrière et salaire net essentiellement) auxquels ils auraient pu prétendre s'il étaient restés dans leur administration d'origine¹ ;

- elles n'ont pas toujours les qualités professionnelles requises par la MILDT qui n'a pas de pouvoir de négociation pour imposer son choix aux administrations d'origine ;

- il est alors très difficile de mesurer le coût de fonctionnement exact de la MILDT.

Votre rapporteur estime que ce système de mises à disposition n'est ni sain ni clair pour une institution pérenne comme la MILDT qui, sans perdre sa souplesse ni devenir une « *administration bis* » selon les termes de sa présidente, doit pouvoir compter sur un personnel propre. La Cour des comptes avait estimé « nécessaire d'ouvrir à la MILDT un minimum de postes budgétaires de niveau hiérarchique approprié qui seraient pourvus par voie de détachement et se substitueraient aux mises à disposition actuelles ». C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la décision prise pour le budget pour

¹ A titre d'exemple, le recrutement d'un sous-préfet se heurte très vite à la perte de ses avantages matériels (logement, voiture, personnel de maison, etc.) et à l'impact d'un passage à la MILDT sur le déroulement de la carrière.

2001 de procéder à des transferts d'emplois au bénéfice de la MILDT. Il estime toutefois que cette décision aurait dû être prise dès 1999 puisque l'arbitrage du Premier ministre avait été rendu dès septembre 1998 en faveur d'un transfert des emplois et que le plan triennal avait rappelé cet objectif.

Suite à un arbitrage du Secrétaire général du gouvernement intervenu en 2000, il est donc prévu que les transferts d'emplois seront réalisés en deux tranches : une première en loi de finances pour 2001 a concerné 19 emplois ; les autres sont prévus en loi de finances pour 2002.

Tableau des transferts d'emplois prévus pour 2001

Ministères	Mises à disposition	Transferts 2001	Catégories d'emplois	Coût (en francs)
Justice	3	0		
Education nationale	4	2	1 A+ ; 1 A	680.145
Recherche	2	0		
Défense	4	2	1 A ; 1 C	542.422
Affaires étrangères	1	1	1 A+	474.934
Intérieur	4	3	2 A+ ; 1 C	1.103.082
Economie et Finances	7	4	2 A ; 2 C	1.004.706
Jeunesse et sports	2	0		
Emploi et solidarité	8	6	3 A+ ; 1 A ; 2 C	1.968.147
Equipement	1	1	1 A	307.688
Outre-mer	1	0		
Culture	1	0		
TOTAL	38	19	7 A+ ; 6 A ; 6 C	6.081.124

Source : Services généraux du Premier ministre.

4. Au-delà de ses collaborateurs directs, la MILDT peut compter sur d'autres acteurs

Il ne faut pas oublier que la MILDT, en tant que structure interministérielle légère, s'appuie également sur les personnels des autres ministères pour réaliser son action : personnels de la direction générale de la Santé, personnels du ministère de l'Intérieur (sous-préfets ou directeurs de cabinet des préfets qui sont les chefs de projet départementaux), recteurs, etc.

B. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les autres dépenses de fonctionnement sont financées par des crédits délégués du budget des Services généraux du Premier ministre¹, à l'exception des locaux, dont le loyer est acquitté sur le budget de la Santé et de la Solidarité. Les frais de téléphone sont pris en charge par ce même ministère alors que ce sont les Services généraux du Premier ministre qui se chargent des frais d'affranchissement.

Frais de fonctionnement de 1994 à 1999

(En KF)

	Frais de déplacement	Frais de représentation	Documentation	Loyer	Autres charges	Total
1994	700	125	ND	3000	1 923	5 748
1995	700	125	275	ND	ND	1 100
1996	507	50	232	ND	ND	789
1997	transfert vers SGPM	ND	ND	ND	ND	
1998	352	44	302	ND	281	979
1999	430	40	495	ND	1 591	2 556

Les chiffres figurant dans le tableau correspondent aux crédits effectivement consommés, sauf en 1995 où il s'agit des enveloppes de crédits alloués par le ministère de la Santé.

Source : MILDT.

On soulignera avec satisfaction la jugulation des dépenses liées au déplacement et à la représentation.

¹ Jusqu'en 1997 ces crédits étaient délégués par le ministère chargé de la Santé ; depuis 1998 ces crédits relèvent des Services généraux du Premier ministre qui les délèguent à la MILDT en début d'exercice.

Le rapport de la Cour des comptes avait souligné le caractère peu justifié de dépenses de loyer de locaux dans la rue du Faubourg-Saint-Honoré qui dépassaient les 2,92 millions de francs en 1995. Aujourd'hui, la MILDT est installée dans 1.024 m² place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon dans le 15^{ème} arrondissement parisien. Il faut toutefois déplorer le « nomadisme » de la mission qui va être une nouvelle fois amenée à quitter ses locaux actuels. La Mission déménage environ tous les dix-huit mois ce qui semble tout à fait excessif. Il semblerait de meilleure politique que les Services généraux du Premier ministre prennent à leur charge le loyer de la mission et s'engagent à lui trouver des locaux pérennes.

On remarquera enfin l'effort fait en matière d'informatisation des postes de travail :

	Nombre de postes de travail informatisés
au 01/01/1996	16
au 01/01/1997	17
au 01/01/1998	17
au 01/01/1999	23
au 01/01/2000	34

Source : MILDT.

II. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS

Les crédits de la MILDT répartis entre les différents ministères ont longtemps constitué le cœur de l'intervention de la structure interministérielle. Ces crédits représentaient près des trois quarts des interventions avant 1998. Ils n'en constituent aujourd'hui qu'un quart, suite à l'application du plan triennal.

A. LA DIFFICILE TRADUCTION ADMINISTRATIVE D'UN FONCTIONNEMENT INTERMINISTÉRIEL

Les crédits interministériels répartis figurent au chapitre 47-16 du budget de la santé et de la solidarité¹. Au sein de ce chapitre, l'article 10 concerne exclusivement les crédits à répartir entre les ministères.

¹ Le ministère disposait au chapitre 47-15 de crédits pour mener ses actions propres en matière de lutte contre la toxicomanie. Votre rapporteur spécial a consacré son contrôle aux seules sommes mises à la disposition de la MILDT.

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport particulier sur le dispositif de lutte contre la toxicomanie, l'idée d'un chapitre budgétaire « réservoir » pour les actions interministérielles dans ce domaine est née en 1987 avec l'inscription de 250 millions de francs aux crédits du ministère de la Justice. Son rattachement a évolué, passant à la Jeunesse et Sports puis, dès 1989, aux Affaires sociales et à la Santé (avec une parenthèse en 1997 suite au rattachement au budget des Services généraux du Premier ministre).

Depuis 1987, il revient à un comité permanent, placé sous la présidence de la structure interministérielle en charge de la lutte contre la toxicomanie, de répartir les crédits d'intervention. Aujourd'hui ce comité, comprend des représentants de neuf départements ministériels : défense, affaires étrangères, éducation nationale / enseignement supérieur et recherche, agriculture et pêche, jeunesse et sports, économie / finances et industrie, emploi et solidarité, intérieur, justice, ainsi que des représentants de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments et des produits de santé (AFSSAPS).

La vocation des crédits interministériels, rappelée par le rapport de la Cour des comptes, est de « financer, de façon transitoire, des actions innovantes que les ministères sont censés reprendre et poursuivre sur leur budget propre après évaluation et validation de l'action considérée. Il a été constaté pourtant qu'ils servaient pour une part croissante, à couvrir les mêmes mesures d'année en année ». En effet, force était de constater, depuis plusieurs années, une tendance à considérer cette répartition de crédits comme une sorte de « troisième tour budgétaire » permettant aux ministères de financer notamment des dépenses de fonctionnement ou des actions pérennes n'ayant plus rien d'expérimental, pour lesquelles, bien entendu, toute évaluation était absente.

Pour remédier à cette critique de la Cour et à cette dénaturation de l'autorisation parlementaire, la présidente de la MILDT a défini en 1998 trois axes de dépenses : des actions de référence, des actions de communication et des actions de formation. Tout projet présenté au comité interministériel doit ainsi, selon elle, présenter un caractère innovant et / ou interministériel. A cette fin, en accord avec le ministère du budget et les ministères concernés, la MILDT a accepté de procéder à un « nettoyage » de son budget en transférant vers les ministères les sommes correspondant vraiment à des crédits de fonctionnement.

Ainsi, la MILDT a connu dans la loi de finances pour 2000 un double mouvement : alors que 81,6 millions de francs de crédits supplémentaires venaient renforcer ses moyens, 40 millions de francs étaient transférés vers d'autres ministères¹, ramenant le « gain net » à 41,6 millions de francs.

B. LA DIMINUTION RELATIVE DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS

La part relative des crédits répartis entre les ministères a diminué de moitié en cinq ans, passant des deux tiers à un tiers du total du budget de la MILDT. Cette proportion n'est plus que d'un quart pour 2001.

Part des crédits consacrés à la lutte contre les toxicomanies répartis entre les ministères

(loi de finances initiale ; en millions de francs)

	Budget total DGLDT / MILDT	Crédits répartis	Part des crédits répartis
2000*	278,5	94,9	34 %
1999	236,6	182,5	77 %
1998	294,5	171,6	58,5 %
1997	230,7	165,3	71,6 %
1996	230,5	170	73,7 %
1995	198	152,5	77 %

* *prévision d'exécution*
source : MILDT.

La très forte diminution en valeur absolue comme relative entre 1999 et 2000 résulte à la fois du transfert de crédits de la MILDT vers les ministères pour les dépenses de fonctionnement (cf. *supra*) ainsi que du renforcement des moyens budgétaires de la MILDT pour ses actions propres. Ainsi, elle a entrepris de déconcentrer davantage ses crédits aux différents chefs de projet, et de revoir la politique de subventions. Jusqu'en 1999, celles-ci étaient attribuées par les ministères. Désormais, la MILDT subventionne directement les GIP partenaires et les associations têtes de réseau.

Cette tendance s'est poursuivie tout au long de l'exécution 2000 (où finalement seulement 95 millions de francs auront été répartis) et 2001 (au 1^{er} octobre, seulement 70 millions de francs l'avaient été).

¹ 22,2 millions de francs correspondaient à des transferts vers les ministères, 16 millions au financement des bus méthadone, des points d'écoute et du programme kaléidoscope, et 1,6 million à un programme de réduction des risques.

Votre rapporteur spécial a considéré cette orientation sous un angle positif car elle renforce la maîtrise par la MILDT des actions menées en matière de lutte contre la toxicomanie, et elle évite que la MILDT ne finance des frais de fonctionnement ou des dépenses récurrentes des ministères. Cependant, une telle tendance doit se marquer dans les faits. Il a donc examiné les projets présentés au cours des comités interministériels tenus durant la deuxième moitié de 1999 et en 2000 et les a appréciés à l'aune des nouveaux critères présidant au choix des projets : innovation, expérimentation, évaluation, interministérialité.

C. L'EXAMEN DES CRÉDITS 1999 ET 2000 MONTRE UN TROP LENT INFLÉCHISSEMENT DES DÉCISIONS DE FINANCEMENT

La Cour des comptes a rendu son rapport en juillet 1998, à un moment où l'exécution du budget 1998 était bien entamée et où la campagne budgétaire 1999 pouvait difficilement être infléchie. Par ailleurs, le plan stratégique de la présidente de la MILDT n'a été approuvé par le gouvernement qu'en juin 1999. Votre rapporteur spécial a donc estimé qu'il lui était difficile d'examiner les décisions de financement antérieures à juillet 1998, celles-ci ayant été examinées par la Cour des comptes, ainsi que celles prises entre juillet 1998 et juin 1999, le plan stratégique constituant la réponse du gouvernement aux critiques formulées. Il a donc concentré son attention sur les décisions de financement intervenues postérieurement et notamment sur celles prises par le premier comité interministériel de 2000.

1. La répartition des crédits 1999

En 1999, sont intervenus trois arrêtés de répartition pour un total de 182,5 millions de francs.

Répartition des crédits interministériels pour 1999

Date de signature de l'arrêté	Date de parution au <i>Journal Officiel</i>	Crédits répartis (en millions de francs)	Part des crédits répartis / total (en %)
26 mars 1999	1 ^{er} avril 1999	24,7	13,5
15 juin 1999	24 juin 1999	149,7	82
2 décembre 1999	10 décembre 1999	8,1	4,5

La répartition¹ entre les ministères montre que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité bénéficie à lui seul de plus du tiers des interventions interministérielles.

**Ventilation entre ministères des crédits interministériels
répartis par la MILDT en 1999**

	En MF	En %
Affaires étrangères	12,24	6,7
Agriculture	1,56	0,9
Budget	16,293	8,95
Défense	9,595	5,25
Education nationale	22,535	12,35
Emploi et Solidarité	66,182	36,25
Intérieur	16,492	9
Jeunesse et Sports	16,9	9,25
Justice	20,169	11
Services généraux du Premier ministre	0,6	0,35
TOTAL	182,566	100

S'agissant de la répartition par projets, votre rapporteur spécial ne s'est pas penché sur l'intégralité de ces actions dans la mesure où la plupart ont été décidées avant le plan stratégique de juin 1999. Il a quand même souhaité relever quelques points.

Ainsi, s'agissant du ministère des Affaires étrangères :

- la contribution au PNUCID² ne semble pas relever des actions que la MILDT a pour mission de financer ;
- l'ensemble des actions ne paraît pas vraiment s'inscrire dans une stratégie (le nombre de pays touchés en témoigne) ;
- on note qu'en 1999, « comme tous les ans, le département a apporté son soutien au CRFLD » (centre régional de formation à la lutte contre la drogue de Grand Bassam en Côte d'Ivoire) pour quatre stages dont un est qualifié expressément de « *session récurrente* » ; un des stages en question a fait l'objet de 34.300 francs de surcoûts que le poste a « compensé » grâce à l'annulation d'un autre stage ; sur cette action, il existe un reliquat de crédits de 540.000 francs sur un total de 1.420.000 francs soit autant d'argent perdu pour la lutte contre la toxicomanie ;

¹ Voir le détail en annexe 2.

² Programme des Nations-unies pour la coopération internationale et le développement.

- un million de francs a été dépensé pour des projets en Russie sans qu'aucune indication détaillée ne soit fournie sur leur nature exacte.

Le ministère de l'Intérieur quant à lui présente l'exemple type d'un financement d'actions diverses et de pures dépenses de fonctionnement, sans logique, sans évaluation, la plupart du temps pour des dépenses de matériel; les actions internationales ne semblent de plus pas coordonnées avec celles du ministère des Affaires étrangères.

Enfin votre rapporteur spécial n'a obtenu aucune information sur les crédits utilisés par les douanes en 1999.

2. La répartition des crédits 2000

La lecture du compte-rendu du premier comité interministériel, le 27 janvier 2000, montre que les ministères dépensiers semblent avoir eu quelques difficultés à prendre en compte les nouvelles orientations de la MILDT dans leurs demandes de crédits. Il a ainsi fallu un second comité interministériel, tenu le 24 février et précédé d'amples consultations, pour faire bouger quelques habitudes difficiles à perdre.

Le premier arrêté de répartition¹ a porté sur 90,27 millions de francs, ce qui marque un net progrès puisque la quasi totalité des crédits à répartir l'ont été dès le début de l'année. Le second arrêté² n'a ainsi porté que sur 4,65 millions de francs, répartis entre cinq ministères.

La répartition³ entre ministères des quelque 95 millions de francs consacrés aux actions interministérielles en 2000 montre un certain rééquilibrage par rapport à 1999⁴.

¹ Arrêté du 16 mai 2000 publié au Journal officiel le 21 mai 2000.

² Arrêté du 31 octobre 2000 publié au Journal officiel le 10 novembre 2000.

³ Voir le détail en annexe 2. Cette annexe présente également les crédits répartis en 2001 au 1^{er} octobre.

⁴ Ce rééquilibrage s'observe également sur le premier arrêté de répartition de 2001, dont les 70,84 millions de francs se ventilent ainsi: Éducation nationale 29,8 %, Emploi et Solidarité 17,6 %, Jeunesse et Sports 14,85 %, Affaires étrangères 14,2 %, Budget 7,4 %, Défense 5 %, Intérieur 4,85 %, Justice 2,5 %, Agriculture et Pêche 2,1 %, Recherche 1,7 %.

**Ventilation entre ministères des crédits interministériels
répartis par la MILDT en 2000**

	En MF	En %
Affaires étrangères	9,51	10
Agriculture	1,85	1,95
Budget	6,725	7,1
Défense	7,2	7,6
Education nationale	19,5	20,5
Emploi et Solidarité	21,9	23,1
Intérieur	8,597	9
Jeunesse et Sports	14,95	15,75
Justice	4,69	5
TOTAL	94,922	100

Votre rapporteur spécial s'est penché sur quelques dossiers dont le financement a été accepté par le comité interministériel afin de considérer dans quelle mesure les recommandations de la Cour des comptes mais aussi les souhaits formulés par la présidente de la MILDT pouvaient se traduire dans les actes.

Le ministère des Affaires étrangères semble avoir eu quelques difficultés à prendre en compte les observations de la Cour dans ses demandes relatives à 2000. Il a renouvelé et obtenu une demande de financement de la contribution de la France au PNUCID – votre rapporteur spécial estime qu'elle trouverait plus justement sa place dans le chapitre budgétaire consacré aux contributions de la France aux organisations internationales. De même, le ministère des Affaires étrangères a reconduit un certain nombre de projets déjà présents les années précédentes (180.000 francs pour le GAFIC, 150.000 francs de crédits de fonctionnement - renouvellement de supports pédagogiques - pour le CRFLD de Grand Bassam en plus des formations financées par ailleurs), sans mettre en place la moindre stratégie globale. Au total, le Quai d'Orsay propose à la MILDT de financer ses propres missions, des actions ponctuelles et dispersées, dont le lien avec le plan triennal n'est pas apparu à votre rapporteur spécial, sans faire de comptes-rendus exhaustifs, projets comprenant beaucoup d'achats de matériels, parfois concurrents avec

ceux d'autres ministères (formations dans le domaine des douanes), et révélant des non-consommations de crédits regrettables.

Il convient en revanche de saluer les efforts apparents du ministère de l'Intérieur dans la gestion 2000 par rapport à l'exercice 1999. Il s'est efforcé d'inscrire les dépenses les plus locales dans un projet global. Votre rapporteur spécial ne peut qu'encourager les gestionnaires du ministère à poursuivre dans cette voie.

Il en va de même pour les crédits répartis sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

En revanche, le ministère de l'Éducation nationale a une nouvelle fois en 2000, reconduit le financement par la MILDT d'une partie des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, ainsi que la publication du document *Repères pour la prévention des conduites à risques* distribué dans les établissements. De même, l'AFSSAPS bénéficie de 3,7 millions de francs en 2000 pour ses centres d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance (CEIP), dont on perçoit mal s'il s'agit de financer des projets précis, cohérents avec le plan triennal et les autres études financées par la MILDT, ou bien, comme l'indique le compte-rendu du COCOI du 24 février 2000, « pour le fonctionnement des CEIP ».

3. Observations

Votre rapporteur spécial a tenu également à examiner en quoi, entre 2000 et 2001, l'infléchissement proclamé avait pu se traduire dans les faits¹.

Cette comparaison des actions financées en 2001 par rapport à celles financées en 2000, outre une diminution de 20 millions de francs des crédits dépensés, montre à la fois des pesanteurs et des changements. Les pesanteurs se retrouvent dans le financement, qui semble pérenne, d'actions financièrement lourdes comme l'injonction thérapeutique (7,7 millions de francs en 2001), les équipes mobiles de proximité (3,5 millions de francs), les CEIP (2,1 millions de francs), les CESC (17 millions de francs), les contributions aux organismes internationaux (4,7 millions de francs), le FRAD (2,4 millions de francs), le CIFAD (2,35 millions de francs) et la coopération internationale des douanes (1,46 million). Au total, la moitié des financements répartis correspondent à des actions reconduites chaque année, limitant les moyens pour les objectifs réels des crédits interministériels à moins de 40 millions de francs. C'est peu pour promouvoir des actions innovantes...

¹ Voir le tableau de l'annexe 3.

Il semble évident, à la lecture des décisions de financement prises en 2000 et 2001, que le choix budgétaire de rapatrier dans les crédits des ministères dépensiers les sommes correspondant à des dépenses pérennes de fonctionnement s'est traduit dès les premières demandes relatives à 2000. Cependant, cet infléchissement est apparu à votre rapporteur spécial encore trop lent, trop inégal, et surtout trop incomplet.

Trop lent dans la mesure où de nombreuses actions semblent correspondre à des actions dont le financement a pu être contesté par le passé : il eut été préférable soit de les rapatrier complètement - mais cela aurait probablement eu pour effet d'optique de diminuer en net les moyens de la MILDT à un moment où le gouvernement clamait vouloir lui redonner confiance et moyens - soit de financer ces dépenses sur le propre budget des ministères par redéploiements internes - mais cela aurait probablement risqué de supprimer un certain nombre d'actions. Votre rapporteur spécial est conscient des difficultés rencontrées mais estime qu'une politique doit être menée et suivie jusqu'à son terme et ne pas s'arrêter à mi-chemin, surtout s'agissant de dépenses ne correspondant pas aux missions et objectifs que le Premier ministre lui-même a définis pour la MILDT.

Trop inégal puisque la différence de rythme entre les ministères est flagrante à l'examen des différentes actions. Là où le ministère de la Justice semble faire un effort particulier pour réintégrer à son budget un certain nombre de dépenses, il semblerait que le ministère de l'Intérieur¹ ou celui des Affaires étrangères aient le plus grand mal à comprendre les évolutions en cours. Cette situation ne peut durer plus longtemps et votre rapporteur spécial espère que ces départements ministériels comprendront qu'il n'est plus possible de saisir le COCOI comme un « troisième tour budgétaire » pour leur propre fonctionnement (CEIP pour l'AFSSAPS, comités d'éducation du ministère de l'Éducation nationale) ou le financement de leurs propres missions (contributions françaises au PNUCID ou au CIFAD, par exemple).

Trop incomplet bien sûr puisque plusieurs préoccupations exprimées par la Cour des comptes restent lettre morte. Le plus grand manque qu'a pu déplorer votre rapporteur spécial est celui de l'évaluation. Le compte-rendu d'évaluation des ministères sur l'utilisation des crédits 1999 oscille entre laconique (ministère de l'Intérieur) et inexistant (douanes). De même, votre rapporteur spécial n'a pas pu consulter quelques évaluations rétroactives sur des projets menés, faute de réponse à ses demandes.

Ce qui vaut pour l'évaluation vaut aussi pour la présentation *a priori* des projets à financer. Il est apparu fort regrettable à votre rapporteur spécial que les demandes de financement, qui doivent pourtant s'inscrire dans une logique de projets, ne fassent l'objet d'aucune note formalisée, d'aucun

¹ A noter l'honnêteté de celui-ci qui, dans sa note de demande de crédits, explique qu'il n'a pas voulu donner un « habillage » factice à certaines actions.

dossier de présentation, sur le modèle de ceux soumis à l'approbation par exemple des instances de décision de certains fonds ministériels.

Votre rapporteur spécial considère ainsi qu'il convient d'amplifier le mouvement de rebasage budgétaire des actions récurrentes, quitte à diminuer visuellement les crédits de la MILDT.

De même, il propose à la MILDT d'établir une fiche unique de prise en considération des projets, qu'aurait à lui adresser le ministère demandeur, et sur laquelle figureraient plusieurs informations : description du contexte du projet, description des opérateurs et informations notamment financières à leur sujet, présentation d'un budget prévisionnel détaillé, rappel des évaluations précédentes et prévisibles, objectifs poursuivis et éventuellement indicateurs chiffrés mis en place. De tels documents, un pour chaque projet individualisé, renforceraient la logique de projet, permettraient à la MILDT de mieux identifier ce qu'elle finance, et aux administrations de mieux argumenter leurs demandes.

Un tel modèle pourrait aussi valoir pour les comptes-rendus annuels d'utilisation des crédits par les chefs de projets départementaux.

Au total, votre rapporteur spécial n'a pu que constater la prise en compte des observations de la Cour des comptes mais aussi la lente mise en œuvre de celles-ci. Si la tâche de la MILDT n'est pas toujours facilitée par les conditions de l'exécution budgétaire et par les réticences plus ou moins volontaires des différents ministères, elle a une grande responsabilité dans le processus en cours. A elle de donner les impulsions, d'initier les projets, voire de les proposer aux ministères, de fournir des cadres stratégiques stricts et rigoureux. C'est parce que les politiques interministérielles sont difficiles à gérer et que les réflexes ont la vie dure, qu'il existe des structures *ad hoc* comme la MILDT.

III. LES DÉPENSES D'INTERVENTION PROPRES À LA MILDT

La diminution, en valeur absolue et relative, des crédits interministériels répartis par la MILDT a pour contrepartie, dans un contexte d'augmentation des moyens de celle-ci, l'augmentation des autres crédits dont elle a la charge¹ : les crédits déconcentrés au plan local et les crédits qu'elle gère directement. Ainsi en deux ans, la part des crédits délégués au plan local a été multipliée par trois et celle des crédits gérés en direct a presque doublé. Ces évolutions correspondent à une volonté forte de la MILDT de ne plus être

¹ et qui sont également inscrits au chapitre 47-16 du fascicule budgétaire relatif à la Santé et à la Solidarité.

un simple distributeur de crédits aux différents ministères mais de pouvoir animer une action propre avec des moyens correspondants.

Part des crédits consacrés à la lutte contre les toxicomanies délégués au plan local et gérés en direct par la MILDT

(en millions de francs)

	Budget total DGLDT / MILDT	Crédits délégués au plan local (et % du total)	Crédits gérés en direct (et % du total)
2000	278,5	97,3 (33,6 %)	86,0 (30,9 %)
1999	236,6	58,0 (24,5 %)	62,4 (26,4 %)
1998	294,5	31,4 (10,7 %)	49,6 (16,8 %)

Source : MILDT.

A. LES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS AU NIVEAU LOCAL

Comme l'indique clairement le tableau ci-dessus, la MILDT déconcentre une part de plus en plus importante de son budget afin de renforcer la capacité de coordination locale des chefs de projets.

Cette politique de déconcentration des crédits est récente : les chefs de projet départementaux ont été mis en place en 1996¹ et des crédits ont commencé à leur être délégués au cours de l'exercice 1997 ; d'abord, en 1997 et 1998, par l'intermédiaire des crédits transférés à la délégation interministérielle à la Ville ; puis, depuis 1999, par la MILDT elle-même.

Ces crédits sont constitués de deux enveloppes :

1- la première est constituée de crédits généralistes délégués aux chefs de projet ;

2- la deuxième est destinée aux départements où des conventions départementales d'objectifs Justice-Santé ont été conclues entre le préfet et les procureurs de la République.

¹ Conformément à la circulaire du Premier ministre du 9 juillet 1996, chaque préfet de département doit nommer un chef de projet pour coordonner les services qui interviennent en matière de lutte contre la drogue et en particulier pour piloter le plan départemental de prévention et les conventions départementales d'objectifs. Dans la moitié des cas, il s'agit du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et dans les autres cas du directeur de cabinet du préfet, du sous-préfet ville ou du directeur départemental de la jeunesse et des sports, selon l'orientation locale que le préfet veut privilégier. Un chargé de mission à la MILDT a la responsabilité de la coordination de ces chefs de projet.

1. Les crédits délégués aux chefs de projet

Une enveloppe de crédits est donnée à l'ensemble des départements pour les actions de prévention instruites par les chefs de projet et débattues en comité de pilotage départemental¹ ; en particulier, les subventions aux associations locales relèvent de ces crédits. Ils sont calculés chaque année en fonction de la situation objective de chaque département et d'indicateurs de l'OFDT.

La Cour des comptes avait critiqué dans son rapport l'absence de pilotage des projets financés au plan local par la MILDT. Désormais, des éléments d'information sont demandés aux chefs de projet, mais cette évaluation reste encore très budgétaire et quantitative : elle mériterait d'être encore renforcée pour être plus qualitative.

Un chargé de mission à la MILDT est spécialement responsable de la coordination des chefs de projet et environ deux réunions par an sont organisées (avec des ateliers thématiques).

2. Les crédits prévus pour les conventions départementales d'objectifs

Ces crédits sont destinés à financer en partie les conventions départementales d'objectifs², destinées à la prise en charge des publics placés sous main de justice. Ces crédits sont calculés en fonction des enveloppes précédentes et des nouveaux projets validés par un comité de pilotage.

Ces conventions sont également financées par des crédits européens du fonds social européen (FSE), délégués par la MILDT qui les reçoit par l'intermédiaire d'un fonds de concours. Il faut toutefois noter les difficultés de traçage de ces fonds qui à l'été 2000 ont « échoué » dans une autre administration.

Il faut regretter que la MILDT ne connaisse pas précisément les montants globaux de financement des conventions ni la répartition entre financeurs. Dans ces conditions peu transparentes, il est difficile de mener une politique de financement adéquat.

¹ Circulaire du Premier ministre du 13 septembre 1999.

² Circulaire du Premier ministre du 14 janvier 1993.

**hors des crédits répartis sur les ministères
Dépenses déconcentrées**

(en millions de francs)

	1998	Prévu 1999	Réalisé 1999	Ecart 1999	Prévu 2000	Prévu 2001	Mesures nouvelles
- Conventions départementales d'objectifs	16,6	31,3	32,2	0,9	45,00	63,00	18,00
- Actions locales (chefs de projets départementaux)	14,8	30,0	24,6	-5,4	41,33	77,00	35,67
- Création de centres de ressources	0,0	4,0	1,3	-2,7	11,00	22,00	11,00
Total	31,4	65,3	58,0	-7,3	97,33	162,00	64,67

Source : MILDT

Votre rapporteur souhaite également que, par souci de transparence et de lisibilité, les crédits destinés aux centres d'information et de ressources soient gérés par les chefs de projets départementaux et non pas en central à la MILDT.

Le tableau ci-dessous présente les dix-neuf départements ayant bénéficié de plus d'un million de francs de crédits au titre de ces enveloppes déléguées.

**Crédits délégués aux chefs de projet départementaux en 1999
Palmarès des 19 départements ayant reçu le plus de crédits**

(en francs)

Rang	Départements	Crédits déconcentrés	Conventions d'objectifs "justice-santé"		TOTAL
			crédits	FSE	
1	Bouches-du-Rhône	1 027 000	2 512 000	300 000	3 839 000
2	Nord	1 067 000	1 058 000	390 000	2 515 000
3	Seine-Saint-Denis	716 000	585 000	996 000	2 297 000
4	Haute-Garonne	510 000	1 229 500	240 000	1 979 500
5	Moselle	432 000	785 000	725 000	1 942 000
6	Pas-de-Calais	357 000	1 547 500		1 904 500
7	Paris	307 000	1 306 500	192 000	1 805 500
8	Bas-Rhin	835 000	630 000	240 000	1 705 000
9	Val-d'Oise	380 000	985 000	118 000	1 483 000
10	Seine-Maritime	553 000	570 000	348 500	1 471 500
11	Hauts-de-Seine	222 000	731 000	490 000	1 443 000
12	Vaucluse	326 000	929 000	180 000	1 435 000
13	Meurthe-et-Moselle	220 000	825 000	298 000	1 343 000
14	Yvelines	531 000	680 000		1 211 000
15	Rhône	525 000	419 500	232 000	1 176 500
16	Val-de-Marne	208 000	885 000	80 000	1 173 000
17	Hérault	325 000	546 000	290 000	1 161 000
18	Drôme	210 000	688 000	168 530	1 066 530
19	Loire-Atlantique	425 000	602 000		1 027 000
	TOTAL GENERAL	9 176 000	17 514 000	5 288 030	31 978 030

Source : MILDT.

B. LES DÉPENSES FINANÇÉES DIRECTEMENT PAR LA MILDT

Jusqu'en 1998, la MILDT transférait des crédits à ses partenaires ministériels pour subventionner divers projets. Suite aux critiques de la Cour des comptes, elle a engagé une réflexion afin de déterminer avec précision les dépenses du « noyau dur » qu'elle finance sur ses propres crédits.

Elle finance désormais directement les actions qui relèvent de son rôle de pilotage national et notamment la recherche, la communication et l'information, les actions de prévention et de formation qui ne pourraient pas être financées sur des crédits déconcentrés aux chefs de projet ainsi que des mesures innovantes ou expérimentales.

**Dépenses relevant de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
hors des crédits répartis sur les ministères
Dépenses centralisées**

(en millions de francs)

	1998	Budget 1999	Dépenses réalisées	Différence entre le budget et les réalisations	Budget prévisionnel 2000 sans reports	Budget prévisionnel 2001	Mesures nouvelles
SUBVENTIONS							
- Drogues info service	20,5	21,1	21,1	0,0	22,90	25,00	2,10
- Observatoire français des drogues et des toxicomanies	10,2	10,5	10,5	0,0	15,90	22,00	6,10
- Semaine de prévention	5,0	0,0	0,0	0,0			
- Missions locales	0,1	0,0	0,0	0,0			
- Divers (subventions à des associations à caractère national)	2,5	8,8	12,8	4,0	11,23	13,10	1,87
Sous-total	38,3	40,4	44,4	4,0	50,03	60,10	10,07
COMMUNICATION							
- Plan de communication	6,3	10,0	12,8	2,8	21,00	37,00	16,00
Sous-total	6,3	10,0	12,8	2,8	21,00	37,00	16,00
RECHERCHE EXPERIMENTATION							
	5,0	7,0	3,6	-3,4	8,00	8,00	0,00
	0,0	4,0	1,1	-2,9	2,00	2,00	0,00
Sous-total	5,0	11,0	4,7	-6,3	10,00	10,00	0,00
FORMATION							
- Formations pluridisciplinaires et/ou interministérielle	0,0	3,0	0,5	-2,5	3,00	4,50	1,50
- GIF - CIFAD ⁽¹⁾					2,00	2,50	0,50
Sous-total	0,0	3,0	0,5	-2,5	5,00	7,00	2,00
Total général	49,6	61,4	61,9	0,5	81,0	107,1	26,1

(1) imputation sur répartition des ministères jusqu'en 2000 inclus

Source : MILDT.

1. La recherche et l'expérimentation

La MILDT ne peut pas, pour des raisons de droit budgétaire, financer directement des études : en effet elle n'est que dotée de crédits du titre IV et le contrôleur financier a, avec raison, refusé de tels financements. Si l'on peut regretter cette situation inconfortable, on remarquera que la MILDT a trouvé la parade en signant une convention pluriannuelle avec l'INSERM, par enveloppe globale, qui permet de lancer deux appels d'offres par an pour réaliser des études.

La présence d'observateurs réciproques au collège scientifique de l'OFDT et au conseil scientifique de la MILDT doit permettre d'éviter les doublons dans les commandes d'études.

2. La communication et l'information

Après une période sans presque aucune opération de communication depuis 1994, la MILDT a engagé à partir de 1998 un certain nombre d'actions au nombre desquelles il faut compter la publication d'un livre d'information (450.000 exemplaires puis retraitage de 2 millions d'unités). Ce regain se traduit très concrètement par une augmentation des crédits consacrés à ces actions de communication : 6,3 millions de francs en 1998 ; 12,8 en 1999 ; 21 en 2000 et vraisemblablement 37 en 2001.

3. La formation et la prévention

Les formations financées dans ce cadre sont pluridisciplinaires et/ou interministérielles. Dans le cas contraire, en effet, elles pourraient être financées par des crédits interministériels répartis ou directement par les ministères intéressés.

4. Les subventions aux GIP

Depuis 1999¹, la MILDT gère elle-même sa ligne de subvention pour financer les groupements d'intérêt public qui sont ses partenaires (Drogue Alcool Tabac Info Service² et l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies) ainsi que des associations têtes de réseau nationales. Il faut rappeler que la MILDT, qui est pourtant le seul financeur de ces deux

¹ Auparavant cette compétence revenait aux différents ministères.

² Avec notamment un numéro vert (113) et la gestion des réponses aux questions posées sur le site internet de la mission.

organismes et bien que présente au conseil d'administration de ces organismes, n'a aucun pouvoir de tutelle sur eux. La MILDT a signé avec l'OFDT et Drogue Alcool Tabac Info Service une convention de financement avec un calendrier dérogatoire qui permet de verser plus de crédits en début d'année.

La MILDT se soucie à juste titre du fonds de roulement important de l'OFDT, qui devrait permettre de réduire la subvention à cet organisme. Or on s'aperçoit que la subvention augmente en 2000 et à nouveau en 2001...

5. Les subventions aux associations têtes de réseau

Ces subventions ont été « réintégrées » par la MILDT alors qu'elles étaient auparavant dans les crédits répartis afin d'éviter que des associations ne reçoivent des subventions de plusieurs ministères. Les chefs de projet relaient les demandes vers la présidente de la MILDT qui arbitre ; seules les subventions dont le montant dépasse 300.000 francs ou dont la MILDT souhaite une action ciblée font l'objet d'une convention signée entre les deux parties. Le suivi de l'association ainsi subventionnée relève de chaque chef de mission « présentateur ».

L'examen du « tableau de bord et suivi des subventions 1999 » par votre rapporteur lors de son déplacement à la MILDT fait apparaître 77 demandes de subventions pour 1999 dont environ 10 % se sont soldées par une réponse positive pour un montant supérieur à 300.000 francs.

Cette procédure, en dépit des efforts de clarification, demeure relativement peu transparente : la seule présidente dispose-t-elle d'une légitimité suffisante pour prendre seule des décisions d'accord ou de refus de subventions à des associations dont la survie dépend parfois du soutien de la MILDT ?

En outre, des critiques sur une allocation « biaisée » des subventions sont parvenues à votre rapporteur spécial. Il n'a pas été en mesure de vérifier les critères de sélection des associations subventionnées, en raison notamment de l'insuffisante formalisation de la procédure de distribution des subventions et de l'absence de motivation claire des refus de subventions. Votre rapporteur spécial suggère toutefois une formalisation plus complète de cette procédure, l'examen de toutes les demandes de subventions par un comité et l'établissement de critères clairs pour la prise de décision.

Ces subventions demeurent relativement stables : 13 millions de francs en 1999 ; 11 en 2000 et à nouveau 13 en 2001.

Les notifications de crédits pour l'année ne se font généralement qu'au mois d'octobre de cette même année, en raison des délais imposés par la transmission de documents types demandés par la MILDT pour instruire la demande. Par exemple, la MILDT demande les rapports d'exécution établis par les commissaires aux comptes, qui ne sont disponibles qu'en juillet. Ces délais ne sont pas sans poser de délicats problèmes de trésorerie aux associations qui comptent sur une subvention de la MILDT. Celle-ci est parfois amenée à signer des lettres aux banquiers créanciers des associations demanderesses pour leur indiquer que le versement de la subvention aura bien lieu. Certaines grosses associations bénéficient toutefois d'acomptes en début d'année mais le problème est bien souvent plus brûlant pour les petites associations. En outre, le principe de l'annualité budgétaire ne permet pas facilement l'établissement de conventions pluriannuelles de financement comme la MILDT le fait actuellement en matière de recherche avec l'INSERM.

CONCLUSION

Votre rapporteur spécial a voulu aborder la question de la drogue aujourd'hui du point de vue du contrôle des fonds publics : les sommes que le contribuable français consacre à la lutte contre les drogues en France sont-elles convenablement employées ?

L'examen attentif de l'action de la MILDT permet d'en douter, surtout quand on la compare à l'urgence des besoins d'un pays où les enquêtes montrent qu'un jeune sur deux a déjà consommé du cannabis ¹.

Le principal mérite de la MILDT aujourd'hui est d'avoir su stabiliser les changements de structures qui nuisaient à la lutte contre la drogue depuis vingt ans, et d'avoir engagé une réflexion sur les évolutions les plus récentes que constitue la polyconsommation par exemple.

En revanche, le choix d'une structure unique pour traiter de toutes les pratiques addictives (drogues, mais aussi tabac et alcool) peut faire débat : cette fusion tend à banaliser les messages et l'information sur les dangers ; elle ne rend pas compte des conséquences différentes sur la vie sociale de chacun des risques – l'économie de la drogue dans les quartiers n'est pas comparable à la production viticole par exemple ; elle s'est faite sans réflexion sur les autres structures intervenant dans le même domaine – il suffit de citer la coexistence de deux numéros verts pour informer des dangers du tabac, avec les doublons financiers que cela représente.

Le fonctionnement même de la MILDT n'apparaît pas pleinement satisfaisant. Outre la dualité fonctionnelle à la tête de la mission, coûteuse financièrement et en termes d'efficacité, les incertitudes entourant son budget, ses locaux, son personnel contrastent étonnamment avec les objectifs que le Premier ministre lui a fixés et que la situation commande.

Enfin, du point de vue financier, si les principaux choix opérés (déconcentration des crédits, centralisation de certaines subventions, réexamen des financements interministériels) se justifient du point de vue de l'efficacité théorique, de larges dysfonctionnements demeurent : mauvaise connaissance des actions réalisées au niveau déconcentré, financement de structures associatives sans contrôle budgétaire strict ni évaluation des réalisations,

¹ Enquête réalisée en 2000 sur 17.000 jeunes lors de leur journée d'appel et de préparation à la défense.

reconduction de financement d'actions ministérielles pérennes, culture du « guichet ».

En conclusion, votre rapporteur spécial, en dehors des recommandations formulées dans ce rapport, estime qu'il existe un décalage trop important entre les faits et les discours, entre ce qui est fait des quelque 300 millions de francs consacrés à la lutte contre la toxicomanie et la courbe des victimes du fléau de la drogue.

La lutte contre la drogue et les drames dont elle est à l'origine n'a pas forcément besoin de plus d'argent. Elle a en revanche certainement besoin de davantage de bon sens et d'imagination, de moins de réflexes administratifs et de propos idéologiques qui ne résolvent pas la détresse des victimes.

LES SEIZE PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Crédits des Services généraux du Premier ministre (SGPM)

1. Prévoir la prise en charge du loyer et des frais de téléphone de la MILDT par le budget des SGPM afin de rendre plus clair le partage des financements entre SGPM et Santé

Fonds de concours saisies des douanes

2. Mieux informer les responsables des greffes et des services des domaines sur l'existence du fonds de concours

3. Mettre au point une procédure administrative et comptable d'identification des biens et sommes concernés par le fonds de concours

4. Mettre fin au conflit juridique entre saisies pénales et saisies douanières en matière de lutte contre les stupéfiants

Dépenses de personnel

5. Clarifier la position du délégué au sein de l'organigramme de la MILDT

6. Opérer les transferts d'emplois budgétaires prévus pour mettre fin aux mises à disposition systématiques

Dépenses d'intervention propres à la MILDT

7. Améliorer l'évaluation du pilotage des projets locaux

8. Améliorer la connaissance de tous les flux de financement des conventions départementales d'objectifs

9. Permettre aux chefs de projets départementaux de gérer les crédits destinés aux centres d'information et de ressources

10. Permettre une plus grande implication de la MILDT dans le contrôle et l'évaluation des actions menées par les partenaires qu'elle subventionne directement (OFDT, DATIS, Toxibase, CFES)

Crédits interministériels

11. Achever de mettre fin au financement d'actions récurrentes ou de dépenses de fonctionnement

12. Établir un modèle uniformisé de fiche de prise en considération des projets à financer

13. Établir un modèle uniformisé de compte-rendu d'utilisation des crédits, indiquant notamment les délais de consommation de ceux-ci

Dépenses d'intervention propres à la MILDT

14. Rendre plus transparente la procédure d'attribution des subventions aux associations

Articulation des organismes

15. Assurer une meilleure articulation des actions de prévention de la MILDT d'une part et des organismes de sécurité sociale d'autre part

16. Organiser une plus grande articulation entre les actions menées par les différents partenaires de la MILDT (associations et groupements d'intérêt public)

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a tout d'abord entendu une communication de M. Roland du Luart, sur la mission de contrôle qu'il a effectuée sur la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie .

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'il avait mené cette mission avant de céder son rapport spécial sur les crédits des services généraux du Premier ministre et a salué son successeur M. François Marc.

Il a expliqué qu'à l'invitation du président Alain Lambert, qui incite chaque année à mettre l'accent sur la mission de contrôle de l'exécutif, il avait mené un contrôle budgétaire des crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) qui a donné lieu à six auditions et deux déplacements au siège de la MILDT.

Il a précisé, en introduction, que son contrôle n'avait pas porté sur le débat relatif à la dépénalisation des drogues dites « douces » et qu'il s'était évertué à rester dans son rôle de rapporteur de crédits afin d'en apprécier l'utilisation et la gestion.

Il a rappelé que la MILDT avait été créée en 1996 sous l'autorité du Premier ministre avec pour mission de coordonner l'action publique en matière de lutte contre la drogue, bénéficiant de crédits du budget de la santé et des SGPM.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a ensuite exposé l'histoire mouvementée de la lutte contre la drogue en France : depuis 1982, cinq structures différentes en charge de cette politique, avec à leur tête douze dirigeants, se sont succédé pour appliquer sept programmes. Il a estimé qu'en moins de vingt ans cette instabilité avait nui à la cohérence de cette politique.

Il a rappelé qu'un rapport particulier de la Cour des comptes de 1998 avait sérieusement critiqué le dispositif français de lutte contre la drogue et que la lecture de ce rapport l'avait incité à s'enquérir des suites données aux préconisations de la Cour, et des dysfonctionnements qui pouvaient encore demeurer.

Il a ensuite développé ses principales constatations. Tout d'abord, il a insisté sur les dysfonctionnements du fonds de concours créé en 1993 afin de recueillir les produits de la cession des biens confisqués aux trafiquants de stupéfiants : en échange de la création de ce fonds, les crédits de la MILDT ont été amputés de 30 millions de francs alors que ce fonds ne lui aura jamais rapporté plus de 500.000 francs par an en raison de dysfonctionnements administratifs et juridiques variés.

S'agissant des dépenses de fonctionnement de la MILDT, le rapporteur spécial s'est réjoui que la fonction de président de la mission soit désormais

occupée de façon pérenne et à plein temps, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Il a insisté sur la dyarchie à la tête de la MILDT, la présidente étant secondée par un délégué également nommé à plein temps. Il a relevé que les incompatibilités d'humeur et d'opinions politiques divergentes entre la présidente et le délégué s'étaient traduites par une mise à l'écart du délégué, coûteuse en termes financiers –il est rémunéré à plein temps - et d'efficacité pour la MILDT. Il a estimé par ailleurs que les mises à disposition systématiques de personnels par d'autres ministères à la MILDT n'étaient pas satisfaisantes et souhaité que des emplois budgétaires soient transférés à la mission rapidement.

Quant aux dépenses d'intervention, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a exposé les faiblesses de la MILDT en matière de contrôle et d'évaluation de ses actions déconcentrées au niveau départemental et des actions mises en œuvre par les organismes qu'elle subventionne. Il a dit sa surprise d'avoir appris que la MILDT finançait par exemple l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et «drogue info service», organisme national d'accueil téléphonique, sans exercer de contrôle direct sur ces groupements ni pouvoir se prononcer sur l'opportunité de leurs actions ou de la qualité de leurs prestations auprès du public. Il a dénoncé la persistance d'incohérences dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre la drogue en France malgré les efforts de rationalisation entrepris depuis trois ans. Il s'est étonné de l'absence d'articulation entre les actions menées par les organismes et la sécurité sociale et les organismes financés par la MILDT ou encore entre les actions menées à l'échelle nationale par la MILDT et celles menées localement par les chefs de projets départementaux. Il a relevé, par exemple, l'existence de deux numéros verts pour informer le public sur les méfaits de la drogue, l'un financé par la MILDT, l'autre par l'assurance maladie.

Enfin, s'agissant des crédits interministériels répartis par la MILDT aux différents ministères afin, théoriquement, de financer des actions innovantes, il a eu le regret de constater que les recommandations de la Cour des comptes n'avaient été qu'imparfaitement suivies d'effet puisqu'en 2001 la moitié des crédits finançait encore des mesures récurrentes ou le fonctionnement courant des ministères. Il a cité l'exemple du financement sur crédits interministériels des cotisations annuelles obligatoires de la France auprès d'organismes internationaux et s'est interrogé sur le caractère innovant et non récurrent de cette action.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a ensuite énuméré plusieurs propositions :

- s'agissant du fonds de concours : mieux informer les responsables des greffes et des services des domaines sur l'existence du fonds de concours ; mettre au point une procédure administrative et comptable d'identification des biens et sommes concernés par le fonds de concours ; mettre fin au conflit juridique entre saisies pénales et saisies douanières en matière de lutte contre les stupéfiants ;

- s'agissant des dépenses de fonctionnement : clarifier la position du poste de délégué ; poursuivre le mouvement de transferts d'emplois budgétaires à la MILDT ; régler la question de ses locaux.

- s'agissant des crédits interministériels : achever de mettre fin au financement d'actions récurrentes ou de dépenses de fonctionnement ; établir un modèle uniformisé de fiche de prise en considération des projets à financer ; établir un modèle uniformisé de compte-rendu d'utilisation des crédits, indiquant notamment les délais de consommation de ceux-ci ;

- s'agissant des crédits délégués par la MILDT au plan local : améliorer la connaissance de la MILDT sur les autres financements des conventions départementales d'objectifs ; permettre aux chefs de projets départementaux de gérer les crédits destinés aux centres d'information et de ressources.

En conclusion, il a estimé qu'il existait un décalage trop important entre les faits et les discours, entre ce à quoi servent les 300 millions de francs dont dispose la MILDT et la courbe des victimes du fléau de la drogue. Il a considéré que la lutte contre la drogue et les drames dont elle est à l'origine n'a pas nécessairement besoin de plus d'argent mais qu'elle a certainement besoin de davantage de bon sens, de pragmatisme, d'imagination, de beaucoup moins de réflexes administratifs et de propos idéologiques qui ne résolvent pas la détresse des victimes.

M. Jacques Oudin, vice-président, a ensuite donné la parole à M. Philippe Marini, rapporteur général, qui a souhaité féliciter M. Roland du Luart, rapporteur spécial, pour ce rapport particulièrement bienvenu dans le contexte actuel de recrudescence de la production et de la consommation illégales de stupéfiants. Il a également estimé que ces phénomènes étaient le résultat d'une chaîne mondiale dont les effets pervers étaient ressentis jusque dans les communes et les établissements scolaires. A propos de la MILDT, M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est inquiété d'une tendance à substituer, sur le terrain, une approche idéologique au simple bon sens et à considérer l'usage des drogues douces comme en dehors de son champ d'intervention.

En réponse à M. Philippe Marini, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a rappelé qu'au cours de ses auditions et déplacements, il avait pu constater que la MILDT privilégiait désormais davantage la lutte contre la consommation de tabac et d'alcool alors même que les phénomènes actuels de polyconsommation (consommation simultanée d'alcool et de drogues illicites) touchaient particulièrement les jeunes dans les milieux festifs et avaient de graves conséquences en termes d'accidents de la circulation. Il a par ailleurs ajouté que l'action de la MILDT était beaucoup plus centrée sur des actions de prévention et d'information que sur des actions répressives. Enfin, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souhaité rendre hommage au travail entrepris depuis 1998 par Mme Nicole Maestracci à la présidence de la MILDT, dont il a reconnu les qualités d'organisation. Il a cependant émis de réelles réserves quant à la capacité d'évaluation des actions déconcentrées de la MILDT au niveau départemental ainsi qu'au discours permissif actuel à l'égard des drogues douces.

M. François Trucy a interrogé le rapporteur spécial sur deux points : d'abord sur la réalité de la coordination des services de l'Etat s'agissant de la lutte contre la drogue, ensuite sur les données statistiques aujourd'hui disponibles en matière de consommation de drogues.

M. Maurice Blin est intervenu pour rappeler que si le tabac et l'alcool étaient deux produits licites et par conséquent «visibles», il n'en était pas de même pour les drogues dites illicites d'où la difficulté pour la MILDT d'agir sur cette consommation. En outre, il a souligné à quel point aujourd'hui la consommation de drogues en occident, notamment chez les jeunes, était devenu un phénomène culturel et était facilitée par la mondialisation.

M. François Marc a souhaité interroger le rapporteur sur les difficultés institutionnelles liées à la dyarchie constatée par lui à la tête de la MIDLT.

Enfin, M. Jacques Oudin, vice-président, a constaté que depuis la publication du rapport de la Cour des comptes en 1998, les avancées en matière de politique de lutte contre la drogue n'étaient pas très positives. Il a également exprimé le souhait que, dans le cadre de l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, des critères d'efficacité d'action des organismes publics soient définis.

En réponse à ses interventions, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé qu'en 2001 un jeune sur quatre en France a été touché par la drogue. Il a également précisé que les actions de la MILDT consistaient principalement dans des actions de prévention et d'information et non dans des actions de répression.

S'agissant des différents circuits de la drogue, il a insisté sur la nécessité de privilégier la lutte contre les trafics. Ainsi, il a précisé que la production de cocaïne en Amérique du sud était de l'ordre de 700 tonnes par an, dont 400 tonnes étaient destinées à la consommation des États-Unis et 300 tonnes à la consommation de l'Europe.

Il s'est également inquiété de la problématique de la dépénalisation qui entraînera sans nul doute une escalade, la consommation de drogues douces pouvant mener ensuite à celle de drogues dures. En outre, l'apparition de nouvelles drogues de synthèse, parallèlement à la montée en puissance de la consommation d'ecstasy, constitue également un sujet de préoccupation.

S'agissant de la question de la dyarchie à la tête de la MILDT, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a précisé que le bon fonctionnement de l'organisme était préservé dans la mesure où le délégué général de la MILDT en avait, de fait, été totalement écarté.

Enfin, à propos du budget de la MILDT, qui s'élève à près de 300 millions de francs, il a souhaité insister sur la question du fonds de concours qui, ne rapportant dans les faits que 500.000 francs, avait conduit à amputer le budget de la MILDT de quelque 30 millions de francs.

LISTE DES AUDITIONS

Auditions au Sénat

Monsieur Christos Chouaï d, conseiller technique au cabinet de Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Docteur Léon Hovnanian, président du Centre national d'information sur la drogue (CNID), ancien député du Val d'Oise

Madame Sylviane Landais-Léger, conseiller budgétaire au cabinet de Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Madame Nicole Maestracci, présidente de la MILDT, accompagnée par Monsieur Marc-Eric Alepée, secrétaire général

M. Hubert Redon, contrôleur financier du ministère de la Santé et de la Solidarité

M. Gérard Schoen, de la direction générale des douanes et des droits indirects

Déplacements au siège de la MILDT

Le 5 juillet 2000, réunion avec Madame Nicole Maestracci, présidente de la MILDT et Monsieur Marc-Eric Alepée, secrétaire général

Le 8 novembre 2000, entretiens avec Madame Nicole Maestracci, présidente de la MILDT et avec Monsieur Hervé Mécheri, délégué général

LISTE DES SIGLES

AFSSAPS	Agence française de sécurité sanitaire des aliments et des produits de santé
CEIP	Centre d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance
CES	Conseil économique et social
CECSC	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CFES	Comité français d'éducation pour la santé
CIFAD	Centre interministériel de formation anti-drogue (police, douanes, gendarmerie) implanté aux Antilles françaises
CNS	Conseil national du sida
COCOI	Comité de coordination interministériel
DGLD	Délégation générale à la lutte contre la drogue
DGLDT	Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie
DIS/DATIS	Drogues info services / Drogues alcool tabac info
FRAD	Formateur relais anti-drogue (gendarmerie)
GIP	Groupement d'intérêt public
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
MILT	Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie
OEDT	Observatoire européen des drogues et toxicomanies
OFDT	Observatoire français des drogues et toxicomanies
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
REITOX	Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies
SGPM	Services généraux du Premier ministre
SINTES	Système d'identification national des toxiques et substances
TREND	Tendances récentes et nouvelles drogues (dispositif français d'observation en continu des tendances récentes des drogues)

ANNEXE 1

HISTORIQUE DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

HISTORIQUE DE LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE

Dates	Président ou Délégué	Rattachement	Crédits d'intervention	Principales missions
Mission permanente de lutte contre la toxicomanie (Décret n° 82-10 du 08/10/1982)		Solidarité nationale		<ul style="list-style-type: none"> - Définir, animer et coordonner la politique du gouvernement, notamment dans les domaines de la prévention, de l'information et de la formation ainsi que la réinsertion des toxicomanes
12 mars 1982 24 mai 1983	F. COLCOMBET F. PERRIEZ	Affaires sociales et solidarité nationale		<ul style="list-style-type: none"> - Participer aux activités internationales (Conseil de l'Europe et Nations Unies) - Programme de 25 actions : réunion interministérielle du 2 février 1983
7 février 1985	S. KARSENTY			<ul style="list-style-type: none"> - Animer et coordonner dans les domaines de l'accueil et du soin, de la recherche, de la prévention et de toutes les actions de lutte contre la toxicomanie.

Dates	Président ou Délégué	Rattachement	Crédits d'intervention	Principales missions
Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie (MILT – Décret n° 85-191 du 07/02/1985)		Premier ministre		- Programme : « 31 mesures de lutte contre la toxicomanie » comité interministériel du 17 septembre 1985 (notamment création des CDLT)
4 mars 1986	D. CHARVET			
18 juillet 1986	G. FOUGIER	Justice (locaux mis à disposition par la Défense)	1987 : 250 MF (80,6 non utilisés)	- Accentuer l'effet de la lutte contre la toxicomanie, tant le volet répressif que les aspects sanitaires et sociaux (dispositif de soins)
1 ^{er} déc. 1987	C. BROSSE			- Préparer les dispositions visant à la répression des trafics introduites dans la loi du 31 décembre 1987
27 mai 1988 19 août 1988 10 nov. 1988 06 déc. 1989 09 nov. 1989	C. TRAUTMANN G. DOMENACCHI G. DUFOIX	Affaires sociales et Emploi Premier ministre	1988 : 200 MF + 50,6 de reports 1987 1989 : 200 MF	Octobre 1999 : rapport Trautmann Rapport au Premier ministre sur la lutte contre la toxicomanie et le trafic des stupéfiants
Délégation générale à la lutte contre la drogue (DGLD – Décret n° 89-880 du 06/12/1989)				

Dates	Président ou Délégué	Rattachement	Crédits d'intervention	Principales missions
25 juillet 1990 : Fusion MILT-DGLD Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT – Décret n° 90-657 du 25/07/1990)		Premier ministre	1990 : 270 MF 1991 : 227,5 MF	9 mai 1990 : 42 mesures : Adoption par le conseil des ministres d'un programme d'actions français de lutte contre la drogue dans les domaines suivants : prévention : répression sanitaire et sociale, recherche, évaluation, international
G. DUFOIX	G. DOMENACH-CHICH Adjointe jusqu'en décembre 1991		1992 : 234,5 MF	
10 juin 1993	J. L. LANGLAIS	8 avril 1993 Affaires sociales, Santé, Ville	1993 : 209,8 MF 1994 : 218 MF	Plan gouvernemental de lutte contre la drogue du 21 septembre 1993

Dates	Président ou Délégué	Rattachement	Crédits d'intervention	Principales missions
21 déc. 1994	N. THEIS	Affaires sociales, Santé, Ville 1 ^{er} juin 1995 Santé publique, assurance maladie 15 novembre 1995 Travail et Affaires sociales	1995 : 197,9 MF	Programme gouvernemental du 14 septembre 1995
Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT – Décret n° 96-350 du 24/04/1996)		24 avril 1996 Premier Ministre	1996 : 230, 5 MF	- Préparation des délibérations du comité interministériel et contrôle de leur exécution

Dates	Président ou Délégué	Rattachement	Crédits d'intervention	Principales missions
24 avril 1996	F. de VEYRINAS Présidente	11 juin 1997 : mise à disposition du ministre de l'Emploi et de la Solidarité	1997 : 230,724 MF	- Animation et coordination des actions des ministères compétents en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie, en particulier dans les domaines de l'observation et de la prévention, de l'accueil, des soins et de la réinsertion des toxicomanes, de la formation des personnes intervenant dans la lutte contre la drogue et la toxicomanie, de la recherche et des échanges internationaux Propositions d'orientation pour une politique interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies. (Rapport d'étape au 15 octobre 1998) Adoption par le comité interministériel du 16 juin 1999 du nouveau plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999-2000-2001).
25 avril 1996	H. MECHERI Délégué	16 juin 1997 : mise à disposition du secrétaire d'Etat à la Santé	1998 : 294 MF (LFI)	
17 juin 1998	N. MAESTRACCI Présidente H. MECHERI Délégué		1999 : 26,6 MF 2000 : 278,5 MF 2001 : 283,5 MF PLF 2002 : 298,5 MF	

ANNEXE 2

RÉPARTITION DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS EN 1999

Crédits MILDT répartis auprès des ministères pour l'année 1999

Ministères	Montant (en MF)
Emploi et solidarité	66,182
<i>Direction action sociale</i>	9,95
<i>Direction générale de la santé</i>	38,117
Injonction thérapeutique	11,527
MDM	15,99
Insertion	0
Intervention des CSST (prison)	1
CSST/CCAA	5,1
Bars licence 1 Equipes mobiles de proximité	1,5
Réduction des risques	0
Etude	3
<i>Délégation interministérielle à la ville</i>	10,3
<i>Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes</i>	2,65
<i>Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé</i>	5,165
Réseau des centres d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance (CCEIP)	3,6
Présidence française	0,2
Drogues de synthèse	0,865
Réseau Tendances récentes	0,4
Fiche sécurité routière	0,1
Justice	20,169
<i>Direction des affaires criminelles et des grâces</i>	3,68
Contrôles judiciaires	3,6
Conf. Action Publique	0,08
<i>Direction de l'administration pénitentiaire</i>	11,5
Vacations	3,2
Formation	2
Prévention	6,3
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	2,5
Formation	0,537
Prévention	1,8
<i>Service des affaires européennes et internationales</i>	0,152
Conférence Europe du Sud	0,152
Education nationale	22,535
<i>Enseignement scolaire</i>	
Formation	2,8
Doc « repère »	2,735

CESC	17
Jeunesse et sports	16,9
Prévention	2
Formation	10,7
Communication	2,7
Evaluation	1,5
	0
Affaires étrangères	12,24
Contributions à des orga. Internat.	5,68
Subvention OGD	0,59
Actions bilatéral	3,9
SCTIP	2,07
Intérieur	16,492
Recherche	0,5
Recherche-Formation	1
Prévention	2,8
Police opérationnelle	6,58
Coopération internationale (SCTIP)	2,8
Défense	9,595
<i>Gendarmerie</i>	8,775
FRAD	2,275
Etude scientifique	5,5
Formation	1
	0
<i>Service de Santé des Armées</i>	0,7
Enquêtes épidémiologiques	0,3
Bornes interactives	0,4
<i>Marine nationale</i>	
COMAR Antilles	0
Formation	0,12
Budget	16,293
<i>Douanes</i>	16,293
Coopération internationale	3,2
Formation professionnelle	1,447
	7,557
Laboratoires et matériels	1
Prévention et réinsertion	1,869
	1,02
Agriculture	1,56
Formation	1,26
Enseignement supérieur	0,3
Prévention	
Services généraux du Premier ministre	0,6
TOTAL GENERAL	182,566

ANNEXE 3

RÉPARTITION DES CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS EN 2000 ET 2001¹

<i>CREDITS MILDT REPARTIS AUPRES DES MINISTÈRES - 2000 / 2001 -</i>				
MINISTÈRES	REPARTITION 2000	TOTAL FF 2000	REPARTITION 2001	TOTALFF 2001
Emploi et Solidarité	Inj. Th.	10 000 000	injonction thérapeutique	7 700 000
	Equipes mobiles de proximité	6 000 000	Equipes mobiles de proximité	3 500 000
	Réduction des risques	900 000,00	Réduction des risques	0
	Réseau des CEIP	3 700 000	Réseau des CEIP	2 100 000
	Présidence Française		achat QSARIS	300 000
	Drogues de synthèse	900 000	colloque européen	100 000
	Réseau Tend. rec.	400 000	évaluation nouvelles drogues projet LogoCop	1 000 000 100 000
			participation colloque € novembre 2000	-125 000
	Total Ministère	21 900 000	Total Ministère	14 675 000
Justice	Conf. Action Publique	60 000	Conf. Action Publique	70 000
	Formation	2 000 000	Formation	1 500 000
	Prévention	600 000		
	Formation	1 830 000	Formation	
	Conf. Europe du Sud	200 000	4ème rencontre des magistrats	200 000
	Total Ministère	4 690 000	Total Ministère	1 770 000
Education Nationale	Formation	2 000 000	Formation	2 200 000
	Doc "repère"	500 000		
	CESC (3MF CP)	17 000 000	CESC	17 000 000
			*CD-Room Drogues sintes	150 000

¹ 2 arrêtés de répartition en 2000 et un arrêté en 2001.

			Formation médecine préventive Appel à projets	160 000 1 740 000
	Total Ministère	19 500 000	Total Ministère	21 250 000
Recherche	Recherche	0	allocation de recherche	1 600 000
	Total Ministère	19 500 000	Total Ministère	1 600 000
Jeunesse et Sports	Prévention	14 000 000	Prévention*création cellules préventions CREPS*appel à projet	1 550 000
	communication	450 000	actions locales	8 960 000
	Formation	500 000	Formation	500 000
	Total Ministère	14 950 000	Total Ministère	11 010 000
Affaires étrangères	Contributions à des orga. internat.	4 280 000	Contributions à des orga. internat.	4 714 000
	Actions bilatéral	5 050 000	Actions bilatérales	5 372 966
	SCTIP	180 000		
	Total Ministère	9 510 000	Total Ministère	10 086 966
Intérieur	Recherche	510 000	Recherche	500 000
	Formation	470 000	Formation/Prévention	1 300 000
	prévention	2 600 000		
	Police opérationnelle	3 220 000	Police opérationnelle	
	Coopération internationale		Coopération internationale	1 631 000
	stage CIFAD	250 000		
	pm MAE (SCTIP)	1 560 000		
	Total Ministère	8 610 000	Total Ministère	3 431 000,00
Défense	FRAD	2 800 000	FRAD"2000"	130 000
	Etude Scientifique	500 000	FRAD	2 400 000
	Formation	2 600 000	Formation	1 000 000
	Enquêtes épidémiologique	600 000		
	Bornes interactives	700 000		
	Total Ministère	7 200 000	Total Ministère	3 530 000
Budget	Coopération internationale	1 550 000	Coopération internationale	1 460 000
	Form prof.	2 000 000	Poursuite projets nationaux	2 033 000
	Laboratoires et matériels	1 000 000	Actions nouvelles	740 000
	Prévention et réinsertion	180 000		

	CIFAD	2 000 000	CIFAD	2 350 000
	Total Ministère	6 730 000	Total Ministère	6 583 000
Agriculture	Formation		Formation	550 000
	Prévention	1 850 000,00	Prévention	954 000,00
	Total Ministère	1 850 000,00	Total Ministère	1 504 000,00
Total général	94 940 000,00		71 500 296,51	

Au cours de l'année 2000, le sénateur Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre (SGPM) de la commission des finances du Sénat, a mené une mission de contrôle budgétaire sur les crédits dont bénéficie la MILDT (Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie). Il s'agissait de faire le point quelques années après la parution d'un rapport de la Cour des comptes de 1998, sur les améliorations intervenues et les dysfonctionnements qui demeuraient.

Il a souligné plusieurs dysfonctionnements de cet organisme interministériel et notamment :

- le fonctionnement désastreux du fonds de concours destiné à recueillir le produit des confiscations de biens des trafiquants de drogue ;

- l'existence au sein de la MILDT d'une dyarchie président/délégué aux conséquences coûteuses en termes financiers et d'efficacité ;

- le démarrage difficile et encore insuffisant des procédures d'évaluation et de comptes-rendus des opérations pilotées par la MILDT ;

- la persistance d'un financement par le budget de la MILDT de dépenses récurrentes ou de simple fonctionnement des ministères.

Au terme de son contrôle, le rapporteur a établi une quinzaine de préconisations destinées à renforcer la transparence de la gestion des crédits de la lutte contre la drogue et la toxicomanie mais aussi, plus généralement, la lisibilité de cette politique et son effectivité sur le terrain.