

LE COÛT SOCIAL DES DROGUES EN 2003

*Les dépenses publiques dans le cadre
de la lutte contre les drogues*

Pierre KOPP

Philippe FENOGLIO

LE COUT SOCIAL DES DROGUES EN 2003

**LES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE CADRE
DE LA LUTTE CONTRE LES DROGUES EN
FRANCE EN 2003**

(Réactualisation du rapport OFDT mai 1998)

Pierre KOPP

Professeur de Sciences économiques
Université de Panthéon-Sorbonne (Paris I)
pkopp@univ-paris1.fr

Philippe FENOGLIO

Maître de conférences de sciences économiques
Université de Nancy II
Philippe.Fenoglio@univ-nancy2.fr

INTRODUCTION GÉNÉRALE	3
1 – LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE	5
1.1 – LES SERVICES JUDICIAIRES	5
1.1.1 – LES SERVICES JUDICIAIRES ET LES DROGUES ILLICITES	5
1.1.2 – SERVICES JUDICIAIRES ET LES DROGUES LICITES (ALCOOL)	9
1.2 – L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE	10
1.2.1 – L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET LES DROGUES ILLICITES	10
1.2.2 – L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET LES DROGUES LICITES (ALCOOL)	11
1.3 – COUT DES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (SPJJ)	12
1.3.1 – LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (SPJJ) ET LES DROGUES ILLICITES	12
1.3.2 – LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (SPJJ) ET LES DROGUES LICITES (ALCOOL)	13
1.4 – CONCLUSION SUR LES DEPENSES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE IMPUTABLES AUX DROGUES	13
2 – LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS	14
2.1 – LES DOUANES ET LES DROGUES ILLICITES	14
2.2 – LES DOUANES ET LES DROGUES LICITES (ALCOOL ET TABAC)	16
2.3 – CONCLUSION SUR LES DEPENSES DES DOUANES IMPUTABLES AUX DROGUES	16
3 – LA GENDARMERIE NATIONALE	17
3.1 – LA GENDARMERIE NATIONALE ET LES DROGUES ILLICITES	17
3.1.1 – MISSION DE POLICE JUDICIAIRE	17
3.1.2 – MISSION DE SECURITE PUBLIQUE GENERALE	18
3.1.3 – LES AUTRES DEPENSES POUR ILS	18
3.2 – LA GENDARMERIE NATIONALE ET LES DROGUES LICITES (ALCOOL)	20
3.2.1 – LE PROBLEME DE LA SECURITE ROUTIERE	20
3.2.2 – LES AUTRES CRIMES ET DELITS COMMIS SOUS L'EMPRISE DE L'ALCOOL	21
3.3 – CONCLUSION SUR LES DEPENSES DE LA GENDARMERIE NATIONALE IMPUTABLES AUX DROGUES	22
4 – LA POLICE NATIONALE	23
4.1 – LA POLICE NATIONALE ET LES DROGUES ILLICITES	23
4.2 – LA POLICE NATIONALE ET LES DROGUES LICITES (ALCOOL)	26
4.2.1 – LE PROBLEME DE LA SECURITE ROUTIERE	26
4.2.2 – LES AUTRES CRIMES ET DELITS COMMIS SOUS L'EMPRISE DE L'ALCOOL	28
4.3 – CONCLUSION SUR LES DEPENSES DE LA POLICE NATIONALE IMPUTABLES AUX DROGUES	28
5 – LE MINISTÈRE DE LA SANTE	29
5.1 – LE MINISTÈRE DE LA SANTE ET LES DROGUES ILLICITES	29
5.2 – LE MINISTÈRE DE LA SANTE ET LES DROGUES LICITES (ALCOOL ET TABAC)	33
5.3 – CONCLUSION SUR LES DEPENSES DU MINISTÈRE DE LA SANTE IMPUTABLES AUX DROGUES	36
6 – LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA COOPERATION ET LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPEENNE	37
6.1 – LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DU MINISTÈRE AU PNUCID	37
6.2 – LES ACTIONS DE COOPERATION	37
6.3 – LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPEENNE	40
6.4 – CONCLUSION SUR LES DEPENSES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE LA COOPERATION IMPUTABLES AUX DROGUES	40
7 – LE MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE	41
7.1 – L'EDUCATION NATIONALE	41
7.2 – L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET LA RECHERCHE	42
7.3 – CONCLUSION SUR LES DEPENSES DU MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE IMPUTABLES AUX DROGUES	43
8 – LE MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	43
9 – LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	45
10 – LA MISSION INTERMINISTERIELLE DE LUTTE CONTRE LES DROGUES ET TOXICOMANIES (MILDT)	49
11 – CONCLUSION GENERALE	53
12 – ANNEXES	55
12.1 – CINQ ANS D'ESTIMATION DU COUT SOCIAL DES DROGUES EN FRANCE : UN BILAN	55
13 – BIBLIOGRAPHIE	58

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Si la consommation de drogues (alcool, tabac et stupéfiants) est considérée comme un des grands problèmes sociaux de notre époque, celle-ci est également synonyme de coûts supportés par la collectivité. Ces coûts sont en fait associés à la répression des trafics de drogues, au traitement des pathologies qui leurs sont imputables, à la prévention, etc. Depuis 1997,¹ cette notion de coût imputable aux drogues a été précisée.

Premièrement, la **dépense publique mesure le coût de la politique publique engagée par l'État pour traiter la question des drogues**. Cette dépense est essentiellement composée des dépenses publiques consacrées à la répression, aux soins et à la prévention.

Deuxièmement, le **coût social des drogues** mesure le coût total infligé par les drogues à la collectivité. Le coût social des drogues est égal à la somme du montant de la « dépense publique », des « coûts externes » et des « dépenses privées » engagées par les consommateurs de drogues (hors coût d'achat des drogues).

Tableau 1 – La dépense publique et le coût social des drogues

Dépenses privées (hors achat des drogues)	+ dépense publique	+ coûts externes	= coût social
Dépenses supportées par les consommateurs de drogues et non pris en charge par la collectivité (part des médicaments non-remboursée, frais d'avocats, etc.)	Ensemble des dépenses engagées par l'État et les collectivités locales afin de lutter contre la consommation et le trafic de drogues. Ces dépenses son regroupées au sein de trois chapitres principaux : la répression, les soins et la prévention	Ensemble des dépenses infligées directement ou indirectement à la collectivité par le trafic et la consommation de drogues (perte de productivité, pertes de revenus, remboursement des frais de soins, destructions engendrées par la délinquance, etc.).	Coût total infligé à la collectivité

Une tentative pour mesurer le coût social des drogues licites (alcool et tabac) et illicites en France a été réalisée par Kopp et Fenoglio (2000). Cependant, le calcul de ce coût social constitue un projet statistique complexe où l'insuffisance des données affecte la précision du résultat. L'expérience et les recherches menées durant ces cinq dernières années nous ont donc conduit à proposer une nouvelle évaluation du coût social des drogues au fur et à mesure de la disponibilité des informations. Ainsi, le rapport Kopp et Fenoglio (2000) sur *Le coût social des drogues licites et illicites en France* évaluait le coût supporté annuellement par la collectivité à 13 607,13 millions d'euros pour le tabac, 17 595,80 millions d'euros pour l'alcool et 2 035,24 millions d'euros pour les drogues illicites. Les nouvelles données recueillies et traitées jusqu'à aujourd'hui (i.e. avant le présent rapport), nous ont conduit à ré-estimer le coût social du tabac à 47 739,62 millions d'euros, celui de l'alcool à 37 030,90 millions d'euros et à 2 824,44 millions d'euros pour les drogues illicites, les raisons de ces écarts étant expliquées dans l'annexe 1 de ce rapport.

Ce rapport s'inscrit donc dans cette logique d'amélioration des estimations du coût social des drogues en France en se consacrant à la mesure des dépenses publiques imputables à la lutte contre les drogues en France, et constitue une réactualisation des données du rapport Kopp et Palle (1998) qui ne traitait, à l'époque, que des drogues illicites (tableau 2).

Tableau 2 – Les dépenses des Administrations Publiques imputables aux drogues illicites en 1995 (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites	
	Montant	Part
1. Ministère de la Justice	228,13	31,27%
2. Douanes	81,12	11,12%
3. Gendarmerie Nationale	70,03	9,60%
4. Police Nationale	188,35	25,81%
5. Ministère de la Santé	114,03	15,63%
6. Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération	9,7	1,33%
7. Ministère de l'Éducation Nationale	6,66	0,91%
8. Ministère de la Jeunesse et des Sports	1,43	0,20%
9. MILDT	30,17	4,14%
Total	729,62	100,00%

Source : Kopp et Palle (1998)

¹ Kopp P. (1997), *L'économie de la drogue*, Repères, La Découverte, Paris, 128 pages.

Pour 1995, Kopp et Palle estimaient les dépenses publiques consacrées à la lutte contre les stupéfiants et la toxicomanie à environ 699,45 millions d'euros, auxquels s'ajoutaient 30,17 millions d'euros de crédits MILDT, soit un total de 729,62 millions d'euros.

En terme de répartition des dépenses, le Ministère de la Justice représentait 31,27%, suivi par la Police Nationale (25,81%) et le Ministère de la Santé (15,63%). De plus en analysant la répartition des dépenses en fonction de leur domaine d'affectation (répression, santé et prévention), on pouvait grossièrement estimer que 79,13% étaient consacrés à la répression (Justice, Douanes, Gendarmerie Nationale, Police Nationale et Affaires Etrangères), 15,63% à la santé et 5,25% à la prévention et la recherche (Education Nationale, Jeunesse et Sports et MILDT).²

Enfin, signalons que ces 729,62 millions d'euros de dépenses imputables aux drogues correspondaient, en 1995, à 0,30% des dépenses publiques (les charges de l'État étant de 243,43 milliards d'euros en 1995).

Dans le cadre de ce nouveau rapport, la démarche adoptée a consisté à adresser à chaque ministère un questionnaire relatif à chacune des drogues concernées par cette étude. Concernant les drogues illicites, la liste des ministères établie par Kopp et Palle (1998) a été reprise, ainsi que la méthodologie retenue à l'époque. Dans ce cadre, les données recueillies en 1998 ont été retournées aux différents ministères afin de les valider et d'obtenir les données équivalentes pour l'année 2003. En plus de ces informations, chaque questionnaire comportait une rubrique concernant les informations pouvant exister en 2003, mais non-disponibles en 1998. Pour les drogues licites (alcool et tabac), la même démarche a été retenue, les données utilisées étant celles recueillies dans le cadre du calcul du coût social effectué par Kopp et Fenoglio (2000). De plus, concernant l'alcool et le tabac, les données relatives aux dépenses du Ministère de l'Agriculture et de la MILDT ont été ajoutées par rapport à Kopp et Fenoglio (2000). Ce sont donc les dépenses de dix ministères, ainsi que de la MILDT, qui sont concernées par le présent rapport.

Au total, environ 1 130,43 millions d'euros environ ont été consacrés par les administrations publiques en 2003 dans la lutte contre les drogues (hors crédits MILDT). Dans cet ensemble, les drogues illicites représentent 80,24% (907,03 millions d'euros), l'alcool 15,08% (170,42 millions d'euros) et le tabac seulement 4,69% (52,98 millions d'euros). En intégrant les crédits MILDT (28,69 millions d'euros), les dépenses publiques, toutes drogues confondues, s'élèvent à 1 159,12 millions d'euros en 2003 (tableau 3).

En considérant que les dépenses publiques totales se sont élevées, en 2003, à 346,95 milliards d'euros,³ la part des dépenses imputables à la lutte contre les drogues (alcool, tabac et stupéfiants) a représenté 0,33% de cet ensemble.

Tableau 3 – Les dépenses des Administrations Publiques imputables aux drogues en 1995 et 2003 (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool		tabac	
	1995	2003	1997	2003	1997	2003
1. Ministère de la Justice	228,13	196,93	122,28	14,03	-	-
2. Douanes	81,12	58,30	na	4,20	na	14,12
3. Gendarmerie Nationale	70,03	120,20	5,22	12,42	-	-
4. Police Nationale	188,35	277,14	0,95	18,13	-	-
5. Ministère de la Santé	114,03	248,66	na	52,39	na	23,84
6. Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération	9,70	3,90	-	-	-	-
7. Ministère de l'Éducation Nationale	6,66	0,40	na	0,40	na	0,40
8. Ministère de la Jeunesse et des Sports	1,43	1,50	na	na	na	na
9. Ministère de l'Agriculture	-	-	na	68,85	na	14,62
Total hors MILDT	699,45	907,03	128,45	170,42	0,00	52,98
	Drogue illicite 1995		Toutes Drogues 2003			
10. MILDT	30,17		28,69			

Note : les chiffres de 1997 pour l'alcool et le tabac proviennent de Kopp et Fenoglio (2000)

² Ce calcul est grossier, puisque, par exemple, certaines dépenses de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale sont en direction de la prévention. Cependant, ces ordres de grandeur donnent une vision à peu près correcte du poids de chacun de ces domaines.

³ Loi n° 2004-1268 du 24 novembre 2004 portant règlement définitif du budget de 2003 (J.O n° 276 du 27 novembre 2004)

1 – Le Ministère de la Justice

À titre indicatif, les crédits définitifs du Ministère de la Justice s'élevaient à 5,04 milliards d'euros en 2003 (3,12 en 1995), 42% correspondant aux *Services Judiciaires*, 30% à l'*Administration Pénitentiaire* et environ 11% aux dépenses engagées par les *Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse* à destination des mineurs.

Tableau 1.1 – Budget du Ministère de la Justice

Budget	1995		2003	
	Md d'euros	Part	Md d'euros	Part
Budget total	3,12	100,00%	5,04	100,00%
dont : - Services judiciaires	1,34	43,00%	2,12	42,00%
- Administration pénitentiaire	0,87	28,00%	1,49	30,00%
- SPJJ	0,31	10,00%	0,56	11,00%
- Autres	0,59	19,00%	0,87	17,00%

Concernant la mise en œuvre des lois sur les drogues licites et illicites, un premier ensemble de dépenses est lié à l'activité des magistrats aux différents stades du processus pénal et au fonctionnement des tribunaux correctionnels. Ces dépenses comprennent principalement les frais de personnels (magistrats, greffiers et fonctionnaires de justice), les frais de fonctionnement des juridictions (entretiens des bâtiments, informatique, etc.), les frais de justice et l'aide juridictionnelle. Ces dépenses sont inscrites au budget à la rubrique « Services Judiciaires » (point 1.1). Une deuxième catégorie de dépenses est liée à l'incarcération des prévenus et des condamnés. Ce sont les dépenses de l'Administration Pénitentiaire (point 1.2). Enfin, les dépenses engagées par les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (point 1.3).

La méthode utilisée ici repose sur le fait que, pour chacune de ces trois directions, une part des budgets concernés est attribuée au traitement des personnes faisant l'objet de procédures pour infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS).

1.1 – Les Services Judiciaires

Le Ministère de la Justice consacre des dépenses dans le cadre de la lutte contre les drogues illicites et l'alcoolisme, en engageant des dépenses en ce qui concerne le fonctionnement des tribunaux en charge de traiter les affaires impliquant les drogues illicites (1.1.1) et l'alcool (1.1.2).

1.1.1 – Les Services Judiciaires et les drogues illicites

Les Services Judiciaires englobent les activités des juridictions pénales et non pénales. Il est donc nécessaire de faire apparaître les dépenses relevant du domaine pénal, puis d'isoler dans ces dépenses la part ILS. Pour effectuer cette double ventilation du budget des Services Judiciaires, il faut, tout d'abord, définir la part pénale et la part ILS de l'activité des magistrats.

Déterminer la part pénale de l'activité des magistrats conduit à distinguer sept catégories :

- | | |
|---|------------------------------------|
| 1 - Magistrats de la cour de cassation | 5 - Juges d'instruction |
| 2 - Magistrats de la cour d'appel | 6 - Juges d'application des peines |
| 3 - Magistrats du siège des tribunaux | 7 - Juges d'enfants |
| 4 - Magistrats du parquet des tribunaux | |

Tableau 1.2 – Effectif et temps consacré par les juges aux ILS

Catégorie de juges	1995			2003		
	Effectif de la catégorie	Temps dédié au pénal	Temps dédié aux ILS dans le temps dédié au pénal	Effectif de la catégorie	Temps dédié au pénal	Temps dédié aux ILS dans le temps dédié au pénal
2	1 232	40%	6,4%	1 572	50%	6,9%
3	2 409	22%	4,7%	3 844	40%	6,5%
4	1 162	72%	7,3%	1 239	100%	8,0%
5	555	100%	11,0%	569	100%	12,1%
6	199	100%	15,0%	248	100%	16,5%
7	290	25%	2,2%	387	50%	5,5%
Total	5 847	-	-	7 859	-	-

Note : les magistrats de la cour de cassation (catégorie 1) sont exclus, leur activité étant trop indirectement liée aux ILS.

Chacune de ces catégories consacre une part variable de son activité au domaine pénal correctionnel, i.e. à l'activité pénale susceptible d'impliquer de façon significative les ILS, ce qui conduit à ne prendre en compte que le traitement des délits dont sont exclus les délits de nature économique et financière.

Le tableau 1.2 donne pour chaque catégorie de magistrats : l'effectif, la part « pénale correctionnelle » dans leur activité totale et la « part ILS » dans la part pénale. Il faut noter que, le temps consacré au pénal par les magistrats a évolué de manière significative entre 1995 et 2003, ceci étant fortement corrélé, d'après nos interlocuteurs au Ministère de la Justice, à la mise en place de la loi « Perben 2 ». Cependant, le détail du calcul de la part du pénal dans l'activité totale des magistrats ne nous a pas été communiqué pour 2003, alors que Kopp et Palle (1998) donnaient certains éléments d'explications. En revanche, la part du temps consacrée aux ILS dans le temps consacré au pénal résulte des calculs suivants. Concernant les magistrats de la cour d'appel (catégorie 2), le chiffre de 6,9% résulte du rapport entre le nombre de condamnations ILS prononcées en appel et le nombre total de condamnations en appel.

Condamnations en appel	1995	2003
Nombre total de condamnations en appel	22 462	25 935
Nombre de condamnations ILS en appel	1 875	1 787
Rapport	8,3%	6,9%

En utilisant la même démarche, Kopp et Palle (1998) arrivaient à un chiffre de 6,4%, alors que les nouvelles données du Ministère montre que celui-ci s'élevait plutôt à 8,3%.

Pour les magistrats du siège des tribunaux (catégorie 3), la part ILS dans la part pénale de l'activité totale de cette catégorie de magistrats (6,5% pour 2003) correspond au rapport entre les condamnations ILS et le total des condamnations pour délits (en retenant l'infraction principale dans le cas d'une condamnation pour plusieurs infractions).

Condamnations (infraction principale)	1995	2003
Nombre total de condamnations	342 945	411 372
Nombre de condamnations ILS	20 661	26 745
Rapport	6,0%	6,5%

Là encore, Kopp et Palle (1998) , en utilisant la même démarche, arrivaient à un chiffre de 4,7%, alors que les nouvelles données du Ministère montrent que celui-ci s'élevait plutôt à 6,0%.

L'activité ILS dans l'activité pénale des juges d'enfants (catégories 7) correspond au rapport entre les condamnations ILS dans l'ensemble des condamnations prononcées par les juges d'enfants et les tribunaux pour enfants (soit 5,5% en 2003).

Condamnations	1995	2003
Nombre total de condamnations par juges et tribunaux pour enfants	10 766	30 445
Nombre de condamnations ILS par juges et tribunaux pour enfants	508	1 665
Rapport	4,7%	5,5%

Une fois encore, Kopp et Palle (1998), en utilisant la même démarche, arrivaient à un chiffre de 2,2%, alors que les nouvelles données du Ministère montrent que celui-ci s'élevait plutôt à 4,7%.

Enfin, concernant les catégories de magistrats 4, 5 et 6, le Ministère de la Justice ne dispose d'aucune information pour infirmer ou confirmer les chiffres avancés par Kopp et Palle (1998). En l'absence de toute autre information, nous pourrions garder les données de 1995 en supposant que la part ILS est restée constante dans l'activité pénale de ces catégories de magistrats. Cependant, devant les variations constatées pour les autres catégories de magistrats, il apparaît que cette solution est peu satisfaisante. Aussi, en retenant les chiffres du Ministère pour 1995 et 2003 nous obtenons les variations suivantes :

Condamnations	1995	2003	Variation
Magistrats de la cour d'appel	8,4%	6,9%	-17,86%
Magistrats du siège des tribunaux	6,0%	6,5%	8,33%
Juges d'enfants	4,7%	5,5%	17,02%

En supposant que l'activité de la cour d'appel est quelque peu différente des autres juridictions, nous pouvons penser que la variation de l'activité ILS dans l'activité pénale des différentes catégories de magistrats est comprise entre environ 8,33% et 17,02%, soit 12,68% en moyenne. Cependant, et afin de ne pas majorer artificiellement l'activité ILS des magistrats, nous retenons une augmentation de 10% de l'activité ILS des catégories 4, 5 et 6 par rapport aux chiffres de Kopp et Palle (1998).

Sur cette base, il devient possible de déterminer le temps total consacré aux ILS par les magistrats et d'évaluer ainsi le nombre de magistrats Equivalent Temps Plein (ETP) que les drogues illicites mobilisent (tableau 1.3). Ainsi, 373,71 magistrats se consacraient à plein temps aux questions ILS en 2003, contre 210,02 en 1995.

Tableau 1.3 – Temps consacré par les juges aux ILS et nombre d'emplois mobilisés à plein temps

Catégorie de juges	1995		2003	
	Temps dédié aux ILS dans l'activité totale	Emplois ETP dédiés aux ILS	Temps dédié aux ILS dans l'activité totale	Emplois ETP dédiés aux ILS
2	2,56%	31,54	3,45%	54,23
3	1,03%	24,91	2,60%	99,94
4	5,26%	61,07	8,00%	99,12
5	11,00%	61,05	12,10%	68,85
6	15,00%	29,85	16,50%	40,92
7	0,55%	1,60	2,75%	10,64
Total	-	210,02	-	373,71

L'estimation du coût des magistrats consacrés aux ILS nécessite de connaître le coût annuel moyen par catégorie de magistrats. Sur ce point, les Services Judiciaires n'ont pas été en mesure de fournir ces données. En conséquence, nous posons l'hypothèse que les rémunérations des magistrats ont suivi, depuis 1995, l'augmentation du coût de la vie mesuré par l'inflation. Pour ce faire, le tableau 1.4 donne les taux d'inflation en France sur la période 1995 – 2003.

Tableau 1.4 – Taux d'inflation en France

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,7%	2,0%	1,2%	0,7%	0,5%	1,7%	1,7%	1,9%

Source : INSEE

Sur cette base, nous appliquons au coût annuel moyen des magistrats de 1995,⁴ le taux d'inflation de cette même année afin de déterminer le coût annuel moyen de ces personnels en 1996. En procédant de la sorte chaque année, nous obtenons un coût annuel moyen pour chaque catégorie de magistrats indiqué dans la colonne coût total de 2003. Par exemple, les 1 572 magistrats de la cour d'appel coûtent 104 917,85 Kilo Euros (KE) en 2003, soit une augmentation de 11,97% par rapport à 1995. Ainsi, en appliquant au coût annuel moyen de 2003, le temps consacré aux ILS la même année, nous obtenons le coût ILS 2003 pour chaque catégorie de magistrats.

Tableau 1.5 – Coût de l'activité des juges consacrée aux ILS (milliers d'euros)

Catégorie de juges	1995		2003	
	Coût total	Coût ILS	Coût total	Coût ILS
2 - Magistrat de la cour d'appel	104 917,85	2 685,90	117 479,65	4 053,05
3 - Magistrat du siège	161 171,85	1 660,07	180 468,93	4 692,19
4 - Magistrat du parquet	77 742,44	4 089,25	87 050,53	6 964,04
5 - Juge d'instruction	37 131,70	4 084,49	41 577,47	5 030,87
6 - Juge d'application des peines	13 313,83	1 997,07	14 907,89	2 459,80
7 - Juges d'enfants	19 402,03	106,71	21 725,03	597,44
Total	413 679,70	14 623,49	463 209,51	23 797,40

In Kopp et Palle (1998), p. 20

En conséquence, le coût total de l'activité des juges consacrée aux ILS en 2003 s'élève à 23,79 millions d'euros (contre 14,62 en 1995).

⁴ Ce coût annuel moyen comporte, pour chaque catégorie de magistrats, la rémunération principale moyenne, les primes et indemnités, ainsi que les charges sociales.

Les deux autres catégories de personnels à prendre en compte dans les Services Judiciaires concernent les greffiers et les autres fonctionnaires. Les Services Judiciaires n'ayant pu fournir de données sur le nombre de greffiers et autres fonctionnaires, nous posons comme hypothèse que le nombre d'emplois de ces catégories de personnels a suivi la même tendance que celle des magistrats. En d'autres termes, le nombre de magistrats passant de 5 847 en 1995 à 7 859 en 2003, l'accroissement de cette catégorie de personnels est de 34,41%. Or, en 1995, 18 552 greffiers et fonctionnaires titulaires (DOM-TOM compris) étaient inscrits au budget du ministère de la justice. En conséquence, le nombre de greffiers et fonctionnaires titulaires (DOM-TOM compris) aurait du correspondre, selon notre hypothèse, à 24 936 agents en 2003 ($18\,552 \times 1,3441$). Concernant le coût moyen d'emploi de ces catégories de personnels (incluant la rémunération principale, les primes, les indemnités et les charges sociales), les Services Judiciaires n'ont pu, là encore, nous fournir de données. Nous posons donc, comme pour les magistrats, que le coût moyen d'un emploi a suivi la hausse du coût de la vie sur la période étudiée, soit un accroissement de ce coût moyen de l'ordre de 11,97%. En 1995, le coût moyen d'un emploi s'élevait à 28 999,46 euros, celui-ci aurait dû être de 32 470,70 euros en 2003, soit un coût total d'emploi de 809,69 millions d'euros (contre 538,00 en 1995).

Parmi ces personnels, et selon le ministère de la justice, 8 500 personnes étaient affectées, en 1995, aux différents tribunaux de grande instance. N'ayant pas le chiffre de 2003, nous supposons que celui-ci a augmenté dans les mêmes proportions que pour l'ensemble des personnels, soit 34,41%. En conséquence, ce seraient 11 425 personnes affectées aux différents tribunaux de grande instance en 2003. Pour déterminer le nombre de greffiers et fonctionnaires de justice qui, parmi ces 11 425 personnes, travaillent à plein temps sur les ILS, on considère que l'activité de ces types de personnels est, en moyenne, proportionnelle à l'activité des magistrats. En conséquence, la part de l'activité consacrée au pénal étant de 60,24% (toutes catégories de magistrats confondues, hors cours d'appel), le nombre de greffiers et fonctionnaires de justice travaillant à plein temps en 2003 pour le pénal s'élevait à 6 882,08 (4 250 en 1995), ces 6 882,08 fonctionnaires consacrant 8,44% de leur activité aux ILS (part de l'activité ILS dans l'activité pénale des magistrats, hors cours d'appel), soit 580,56 greffiers et fonctionnaires de justice ETP (327,25 en 1995). En terme budgétaire, en multipliant le coût moyen d'emploi de ces catégories de personnels (32 470,70 euros) par les 580,56 personnes ETP se consacrant aux ILS, nous obtenons un coût global de 18,85 millions d'euros en 2003 (9,5 en 1995).

Cependant, il convient d'ajouter le coût des fonctionnaires affectés aux cours d'appels. Leur nombre étaient de 1 000 pour la partie pénale en 1995. En appliquant le taux d'accroissement de 34,41% pour obtenir le nombre de fonctionnaires affectés aux cours d'appels pour la partie pénale en 2003, nous comptabilisons 1 344,1 personnes. Il y aurait donc eu 92,74 greffiers et fonctionnaires de justice ETP supplémentaires se consacrant aux ILS ($1\,344,1 \times 0,069$, 0,069 étant la part de l'activité ILS dans l'activité pénale des magistrats des cours d'appel en 2003), contre 64 en 1995. En terme budgétaire, ces 92,74 personnes supplémentaires se consacrant aux ILS représentaient 3,01 millions d'euros en 2003 (1,9 en 1995).

Au total, le coût de greffiers et des fonctionnaires de justice travaillant sur les ILS était de 21,86 millions d'euros en 2003 (11,40 en 1995).

Outre les différentes catégories de personnels comptabilisées ci-dessus, les services judiciaires incluent d'autres dépenses décrites dans le tableau 1.6.

Tableau 1.6 – Coût des dépenses diverses des services judiciaires (millions d'euros)

Nature des frais	1995			2003		
	Coût total	Clef (%)	Coût ILS	Coût total	Clef (%)	Coût ILS
Ch 34-05 Dépenses d'informatique et de télématique	13,225	3,60%	0,476	39,130	5,14%	2,011
Ch 34-90 Frais de déplacement	7,839	3,60%	0,282	33,799	5,14%	1,737
Ch 37-11 Frais de justice criminelle, correctionnelle et de police (1)	126,520	3,70%	4,681	374,670	5,20%	19,483
Ch 37-12 Aide juridique	165,450	3,60%	5,956	270,215	5,14%	13,889
Ch 37-92 Fonctionnement des juridictions						
- art. 40 Cour d'appel	14,331	6,00%	0,860	67,496	6,90%	4,657
- art. 51 Tribunaux de grandes instances (Métropole et DOM)	76,729	3,60%	2,762	85,618	5,14%	4,401
Ch 46-01 Subventions et interventions diverses						
- art. 21 Organismes privés ou publics contribuant au contrôle judiciaire	26,000	3,60%	0,936	10,076	5,14%	0,518
Total	430,094	-	15,954	881,004	-	46,696

(1) Clef de ventilation pour 2003 : $0,8 \times 0,065 = 0,052$

La plupart de ces dépenses concerne l'ensemble des juridictions (pénales et civiles). La répartition de ces frais est proportionnelle au coût ILS des magistrats (i.e. la part du coût ILS dans le coût total de ces magistrats), soit 5,14% (contre 3,6% en 1995). Les frais de justice inscrits au chapitre 37-11 ne concernent que les juridictions pénales. Comme le notent Kopp et Palle (1998), le champ couvert est cependant trop large par rapport à cette étude, puisqu'il englobe également les frais de justice criminelle et de police. L'hypothèse retenue est de réduire les dépenses du chapitre 37-11 de 20% pour essayer de se rapprocher des seuls frais de justice correctionnelle, les 80% restants étant eux mêmes répartis au *pro rata* des condamnations ILS.

Ainsi, les autres frais des services judiciaires engagés pour les ILS se seraient élevés à 46,70 millions d'euros en 2003 (contre 15,95 en 1995).

Au total, lorsque les frais de personnels et les autres frais sont additionnés, le coût total des services judiciaires imputables aux drogues illicites s'élevait à 92,35 millions d'euros en 2003 (41,97 en 1995).

1.1.2 – Services Judiciaires et les drogues licites (alcool)

La « prise en charge » par le Ministère de la Justice des personnes impliquées dans des délits routiers impliquant l'alcool constitue un des volets du dispositif répressif de lutte contre l'alcoolisme au volant, l'autre volet étant représenté par les contrôles d'alcoolémie effectués par la police nationale et la gendarmerie. D'un autre côté, le Ministère de la Justice est également mis à contribution dans le cadre des crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool autres que ceux liés aux problèmes de sécurité routière impliquant l'alcool. A titre d'exemple, les meurtres, les viols, les violences conjugales ou sur enfants, les coups et blessures, les tapages nocturnes, les destructions de biens, etc., sont autant de crimes et délits pour lesquels les tribunaux sont mis à contribution.

Tout d'abord, concernant les délits routiers, les Services Judiciaires n'ont pas été en mesure de fournir de chiffres sur le sujet pour l'année 2003. A titre de rappel, le nombre de condamnations pour infractions à la sécurité routière par conducteur en état alcoolique s'élevait, selon les sources du Ministère de la Justice, à 102 455 en 1996 (tableau 1.7), ce qui signifie que sur les 132 501 contrôles positifs réalisés en 1996, 30 046 d'entre eux n'avaient pas entraîné de condamnations, soit dans 22,68% des cas.

Tableau 1.7 – Nombre de condamnations pour infractions à la sécurité routière par conducteur en état alcoolique en 1996

	1996	2003
Toutes infractions	102 455	na
dont : - conduite en état alcoolique	97 252	na
- blessures involontaires avec ITT = 3 mois (2)	3 990	na
- blessures involontaires avec ITT > 3 mois (2)	698	na
- homicides involontaires	515	na

Sources : Infostat justice, n°52 (1998)

Dans le même temps, 397 478 décisions étaient rendues par l'ensemble des tribunaux correctionnels en 1996. En conséquence, avec 102 455 condamnations la même année, les affaires d'alcoolémie au volant représentaient 25,78% de l'activité des tribunaux correctionnels. Le coût total de fonctionnement des tribunaux correctionnels s'élevant à 77,58 millions d'euros en 1996, il en résultait que le coût lié au traitement des infractions sur l'alcool au volant s'élevait à 20,00 millions d'euros.

Outre les délits routiers, le Ministère de la Justice est également mis à contribution dans le cadre des crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool autres que ceux liés aux problèmes de sécurité routière impliquant l'alcool. A titre d'exemple, les meurtres, les viols, les violences conjugales ou sur enfants, les coups et blessures, les tapages nocturnes, les destructions de biens, le trafic, etc., sont autant de crimes et délits pour lesquels les tribunaux sont mis à contribution.

Or, les dossiers traités par les tribunaux génèrent nécessairement des coûts pour le Ministère de la Justice, ces coûts étant directement imputables à l'alcool. Malheureusement, aucune information n'est disponible sur le sujet auprès du Ministère de la Justice quelle que soit l'année considérée. S'il apparaît que les délits routiers font l'objet d'une attention particulière du Ministère dans son suivi statistique (la conduite en état alcoolique et les blessures et homicides involontaires par conducteur

en état alcoolique ressortant clairement dans l'ensemble des documents statistiques du Ministère de la Justice du fait que ces actes sont considérés comme des délits spécifiés), il semble, en revanche, que les autres crimes et délits avancés précédemment et imputables à l'alcool ne soient pas traités (par exemple, une étude des circonstances dans lesquelles ont été commis ces crimes et délits exposées lors des procès permettrait de connaître le nombre d'actes condamnés et dans lesquels l'alcool a joué un rôle prépondérant).

Les informations nécessaires quant à une évaluation en terme de coûts imputables à l'alcool pris en charge par le ministère de la justice nécessiterait de connaître le nombre et la nature des affaires impliquant l'alcool, le temps moyen consacré par les différents types de fonctionnaires (magistrats, greffiers, etc.), ainsi que la part de ce temps dans le temps total de l'activité de ces fonctionnaires, et le coût budgétaire moyen pour chaque type d'emploi concerné. En fait, si certaines informations existent (coût budgétaire moyen par type d'emploi, certaines données relatives au temps consacré par les différentes catégories de personnels en fonction du type d'affaire (pénal, etc.)), malheureusement aucune information n'existe sur les affaires impliquant l'alcool.

1.2 – L'administration pénitentiaire

Outre les dépenses consacrées aux services judiciaires, le Ministère de la Justice engage également des dépenses dans le cadre du fonctionnement du système pénitentiaire qui accueille les condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS), ainsi que les condamnés pour crimes et délits commis sous l'emprise de drogues illicites et de l'alcool.

1.2.1 – L'administration pénitentiaire et les drogues illicites

Dans le rapport de Kopp et Palle (1998), les auteurs utilisent le nombre de détenus pour cause ILS, déterminent la part de cette population dans la population carcérale totale, et enfin appliquent le taux ainsi obtenu aux dépenses totales de l'administration pénitentiaire afin de déterminer le coût total de détention des personnes incarcérées pour ILS.

En reprenant cette méthode, nous savons, selon les données transmises par l'Administration Pénitentiaire, que le nombre de détenus pour ILS s'élevait à 4 127 personnes en 2003 (contre 11 816 en 1995), alors que le nombre total de détenus était de 51 827 (51 325 en 1995). En conséquence, la part des individus incarcérés pour cause ILS correspondait à 7,96% de l'ensemble de la population carcérale (23,02% en 1995).

	1995	2003
Nombre total d'incarcération	51 325	51 827
Nombre d'incarcérations ILS	11 816	4 127

En 2003, les dépenses de fonctionnement des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire s'élevaient à 1 122,23 millions d'euros (799,71 en 1995). Le tableau 1.8 donne une décomposition de ce budget.

Tableau 1.8 – Décomposition des dépenses de l'administration pénitentiaire

Nature des dépenses	1995	2003
Dépenses de personnels (pensions civiles comprises)	558,91	825,02
Total des dépenses pour l'entretien des détenus	102,68	126,14
dont : - alimentation	47,20	50,63
- dépense de santé	51,44	75,51
- sécurité sociale	4,04	-
Total des dépenses matérielles générales et autres dépenses	138,12	171,07
dont : - consommation, énergie	18,10	21,14
- entretien des bâtiments	18,20	21,02
- Investissement (programme de constructions)	101,82	128,91
Total	799,71	1 122,23

Il faut cependant noter que, sur 2003, le périmètre des dépenses ne correspond pas totalement à celui de 1995 en raison de changements (regroupements de paragraphes, modification d'intitulé, etc.) dans la nomenclature d'exécution. Ainsi, les dépenses de personnels comprennent les rémunérations, les indemnités et allocations diverses, les cotisations et prestations sociales. De même, les dépenses de santé regroupent les dépenses non déconcentrées et déconcentrées. Enfin, les dépenses d'entretien des bâtiments intègrent les contrats de maintenance.

En appliquant le taux de 7,96%, qui correspond à la part des détenus ILS dans la population carcérale totale, nous obtenons un coût pénitentiaire des ILS pour 2003 de 65,67 millions d'euros en frais de personnels, auxquels s'ajoutent 10,04 millions d'euros en dépenses pour l'entretien des détenus (dont) et 13,62 millions d'euros en « dépenses matérielles générales et autres dépenses ». En 1995, ces dépenses s'élevaient à 128,66 millions d'euros en frais de personnels, auxquels s'ajoutaient 23,64 millions d'euros pour l'entretien des détenus et 31,80 millions d'euros en « dépenses matérielles générales et autres dépenses ».

De plus, en 1995 l'administration pénitentiaire allouait 2,06 millions d'euros de subventions à différents organismes intervenant au niveau des comités de probation et d'assistance aux libérés. Pour 2003, l'administration pénitentiaire ne dispose malheureusement pas de données sur les subventions versées par les services déconcentrés aux associations intervenant dans la lutte contre les drogues.

Subventions	1995	2003
Comités de probation et assistance aux libérés	2,06	na

Au total, les dépenses de l'administration pénitentiaire pour la détention des personnes incarcérées pour cause ILS s'élevaient à 89,33 millions d'euros (contre 186,16 en 1995).

1.2.2 – L'administration pénitentiaire et les drogues licites (alcool)

Parmi l'ensemble des condamnations mettant en cause des conducteurs en état d'ébriété, un certain nombre d'entre elles se traduit par des peines de prison ferme. De même, des individus ayant commis des crimes et délits (hors délits routiers) sous l'emprise de l'alcool sont incarcérés. Là encore, l'administration pénitentiaire supporte des dépenses liées à l'incarcération de ces personnes. D'après les données transmises par l'administration pénitentiaire, seules 648 incarcérations pour délits routiers impliquant l'alcool ont été recensées pour 2003 (contre 6 566 en 1997), aucune donnée n'étant disponible pour les autres crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool. En conséquence, la population de personnes incarcérées en relation directe avec l'alcool correspondait, en 2003, à 1,25% de la population carcérale totale (12,79% en 1997).

Tableau 1.9 – Incarcérations imputables à l'alcool

Incarcérations	1997	2003
Nombre total d'incarcération	51 325	51 827
Nombre d'incarcérations pour crimes et délits impliquant l'alcool	na	na
dont : - délits routiers (1)	6 566	648
- crimes impliquant l'alcool	na	na
- autres délits impliquant l'alcool (autres que délits routiers)	na	na

Source : Observatoire National Interministériel de sécurité Routière (1997)

(1) Infractions uniques et de rang 1

Connaissant le montant des dépenses en personnels, d'entretien des détenus, ainsi que les dépenses matérielles générales et autres dépenses (voir point précédent sur les drogues illicites), nous pouvons évaluer le coût des incarcérations imputables à l'alcool à 10,31 millions d'euros pour les frais de personnels, 1,58 million d'euros pour les frais d'entretien des détenus et 2,14 millions d'euros pour les dépenses matérielles générales et autres dépenses. En utilisant la même méthode pour 1997, ces dépenses étaient respectivement de 71,48, 13,13 et 17,67 millions d'euros.

Au total, le coût supporté par l'administration pénitentiaire pour l'incarcération d'individus condamnés pour des problèmes d'alcoolémie au volant s'est élevé à 14,03 millions d'euros (contre 102,28 en 1997).

1.3 – Coût des Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (SPJJ)

Le dernier service du Ministère de la Justice engageant également des dépenses dans le cadre de la lutte contre les drogues correspond aux Services de Protection Judiciaire de la Jeunesse (SPJJ). Ceux-ci traitent de la question des mineurs en danger et des mineurs délinquants. Cependant, les données disponibles se révèlent insuffisantes pour affecter un coût aux drogues licites, quelques éléments étant cependant apportés pour les drogues illicites.

1.3.1 – Les Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (SPJJ) et les drogues illicites

Deux types de publics sont concernés par l'action de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) : les mineurs en danger (articles 375 et suivants du code civil) et les mineurs délinquants (ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante). Ces deux catégories de mineurs sont prises en charge par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et le secteur associatif habilité. En 2003, les dépenses de la PJJ se sont élevées à environ 554,40 millions d'euros (320,14 en 1995). En 1995, ce montant global pouvait se répartir en 43% pour le secteur associatif et 57% pour le secteur public, ces informations n'étant pas disponibles pour 2003.

Tableau 1.10 – Le Budget des Services de la Protection Judiciaire de la jeunesse (millions d'euros)

	1995	2003
Dépenses de la PJJ (en millions d'euros)	320,14	554,40
Part du secteur public	57%	na
Part du secteur associatif	43%	na

En 2003, 35 246 mineurs ont été suivis dans le secteur public (30 000 en 1995), dont près de 24 642 mineurs délinquants (14 000 en 1995). Toujours en 2003, 114 651 mineurs l'ont été dans le cadre du secteur associatif (100 000 en 1995), dont seulement 780 mineurs délinquants (373 en 1995).

Tableau 1.11 – Nombre de mineurs suivis par les Services de la Protection Judiciaire de la jeunesse

	1995	2003
Nombre de mineurs suivis dans le secteur public : au 31/12/03	30.000	35.246
dont : - mineurs délinquants	14.000	24.642
- mineurs en danger	16.000	10.574
Nombre de mineurs suivis par le secteur associatif : au 31/12/03	100.000	114.651
dont : - mineurs délinquants	373	780
- mineurs en danger	99.627	113.901

Comme en 1995, La PJJ ne dispose pas d'informations permettant de connaître le nombre de mineurs dont la prise en charge pourrait être liée à la toxicomanie de leurs parents, à leur propre toxicomanie ou encore à leur implication dans d'autres ILS. Les seules informations statistiques disponibles correspondent aux 4 376 mineurs mis en cause pour ILS en 1994, soit environ 4% du total des mineurs mis en cause. En revanche, en 1993, on comptait 866 mineurs condamnés pour ILS sur un total de 30 714 mineurs condamnés. Sur ces 866 condamnations, on compte 353 mesures éducatives qui se traduisent généralement par une simple admonestation, les 515 autres condamnations se traduisant par de l'emprisonnement, des amendes ou des peines de substitution. Dans ces conditions, il se révèle extrêmement difficile de déterminer le coût des services de la PJJ imputable à la drogue.

Tableau 1.12 – Nombre de mineurs pris en charge ou mis en cause pour ILS

	1995	2003
Nombre de mineurs pris en charge pour toxicomanie ou ILS	na	na
dont : - secteur public	na	na
dont : - mineurs pris en charge pour toxicomanie	na	na
- mineurs pris en charge pour ILS	na	na
- secteur associatif	na	na
dont : - mineurs pris en charge pour toxicomanie	na	na
- mineurs pris en charge pour ILS	na	na
Nombre de mineurs mis en cause (1994)	109 400	na
Nombre de mineurs mis en cause pour ILS (1994)	4 376	na

Une estimation peut cependant être tentée par le biais de la part ILS dans l'activité totale des juges pour enfants. En effet, nous savons que l'activité ILS de cette catégorie de magistrats représente 2,75% de son activité totale. On pourrait donc grossièrement estimer que 2,75% des 554,40 millions d'euros de dépenses de la PJJ correspondent à «son» coût ILS. Ainsi, ce seraient 15,25 millions d'euros imputables aux ILS pour l'année 2003 qui pourraient être affectés à la PJJ.

1.3.2 – Les Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (SPJJ) et les drogues licites (alcool)

Comme nous l'avons signalé plus haut, deux types de publics sont concernés par l'action de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) : les mineurs en danger (articles 375 et suivants du code civil) et les mineurs délinquants. Concernant les mineurs en danger, on peut estimer que certains d'entre eux sont pris en charge du fait de l'alcoolisme des parents ou de problèmes liés à l'alcool. Malheureusement, les services de la PJJ ne dispose d'aucune information sur le sujet. Par exemple, pour les cas de maltraitance liés à l'alcoolisme des parents, les statistiques PJJ n'indiquent pas la cause de la maltraitance.

1.4 - Conclusion sur les dépenses du Ministère de la Justice imputables aux drogues

En 2003, les dépenses du Ministère de la Justice imputables aux drogues s'élevaient à 210,96 millions d'euros dont 196,93 millions d'euros pour les drogues illicites et 14,03 pour l'alcool. En 1995, ces dépenses étaient de l'ordre de 350,41 millions d'euros dont 228,13 millions d'euros pour les stupéfiants et 122,28 pour l'alcool.

Tableau 1.13 – Récapitulatif des dépenses du Ministère de la Justice imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool	
	1995	2003	1995	2003
Services Judiciaires	41,97	92,35	(2) 20,00	na
dont : - dépenses en personnels	26,02	45,65	na	na
- Dépenses en frais de fonctionnement	15,95	46,70	na	na
Administration Pénitentiaire	186,16	89,33	(2) 102,28	(2) 14,03
dont : - dépenses en personnels	(1) 130,10	65,67	71,48	10,31
- Dépenses en frais de fonctionnement	(1) 56,06	23,66	30,80	3,72
Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse	na	15,25	na	na
dont : - dépenses en personnels	na	na	na	na
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	na	na	na

(1) Les 2,06 millions d'euros des « Comités de probation et assistance aux libérés » ont été répartis pour 70% en frais de personnels et pour 30% en dépenses de fonctionnement et de matériels. Ces pourcentages sont calculés sur la base de la répartition entre frais de personnels, d'une part, et dépenses de fonctionnement et de matériels, d'autre part, hors dépenses liées aux « Comités de probation et assistance aux libérés ».

(2) Ce chiffre ne concerne que les délits routiers et ne prend pas en compte les autres crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool.

Cette diminution des dépenses s'explique, d'une part, par la baisse sensible des incarcérations (administration pénitentiaire) pour les drogues illicites (-96,83 millions d'euros) et l'alcool (-61,17 millions d'euros), mais également à hauteur de 20 millions d'euros pour l'alcool du fait d'un manque de données des Services Judiciaires.

En revanche, certains postes sont en augmentation. Tel est le cas pour les Services Judiciaires dans le cadre des drogues illicites du fait d'une augmentation du nombre des personnels, des coûts de ces personnels, mais également en raison d'un nombre croissant de condamnations ILS entre 1995 et 2003. Toujours dans le cas des drogues illicites, un montant de dépenses de 15,25 millions d'euros a été affecté, pour 2003, aux Services de Protection Judiciaire de la Jeunesse, alors qu'aucun chiffre n'avait été avancé pour 1995.

2 – La Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects

Les dépenses des Douanes relatives aux ILS (point 2.1) concernent, d'une part, l'activité de certaines catégories de personnels ou certains services exclusivement dédiés à la répression du trafic de stupéfiants et, d'autre part, l'activité de l'ensemble des personnels en tenue qui peut se rapporter à la lutte contre les drogues illicites. Concernant les dépenses relatives aux drogues licites (2.2), Il semble, selon les informations transmises par les Douanes, qu'aucun agent n'ait une activité exclusivement dédiée à la lutte contre le trafic d'alcool ou de tabac. Comme dans le cas des drogues illicites, une partie de l'activité des agents en tenue est cependant consacrée à la lutte contre les infractions sur ces types de produits.

2.1 – Les Douanes et les drogues illicites

En 2003, le services des Douanes comprenait 20 025 emplois budgétaires (20 161 en 1995). Parmi ces personnels, 11 441 agents (soit 57,13% du total) se consacrent à des activités administratives (dédouanement, recouvrement d'impôts) qui n'ont pas de liens directs avec la lutte contre le trafic de drogue. En 1995, le nombre d'agents se consacrant à l'administratif s'élevait à 11 161, soit 55,36% du total. Le personnel restant (soit environ 8 584 personnes en 2003, contre 9 000 en 1995) est constituée d'agents en tenue exerçant des missions de surveillance et de lutte contre tous les trafics. Comme en 1995, il n'existe pas, en 2003, de service « stupéfiant » spécialisé, mais les Douanes estimaient que 500 personnes environ, comprenant les équipes cynophiles, consacraient toute leur activité à la lutte contre la drogue en 1995. En 2003, les Douanes disposent des moyens suivants pour la lutte contre les trafics de drogues licites et illicites mis en œuvre par des services de surveillance terrestre :

- 2 installations fixes de radioscopie des véhicules de transport et de conteneurs,
- 8 appareils mobiles de détection des particules,
- 200 équipes cynophiles spécialisées dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Aussi, en comptant 2 agents à plein temps par installation fixe et appareils mobiles, ainsi que 1 maître chien par équipe cynophile, ce seraient 220 agents qui se consacraient à plein temps à la lutte contre les stupéfiants en 2003.

Il est cependant important de souligner que les services de surveillance maritime mettent en œuvre une flotte polyvalente de vedettes et d'aéronefs qui, exercent des missions douanières (lutte contre les trafics illicites) et des missions interministérielles (sécurité, pollution,...). La vocation première de ces services est la lutte contre les grands trafics aux fins de couper les routes d'approvisionnement. Ainsi, en 2003, les services des Douanes en mer ont saisi 1,5 tonne de cocaïne et permis la saisie de 400kg de cette même drogue par des autorités étrangères. Cependant, aucune donnée chiffrée n'existe sur le nombre de personnels et les coûts de ces agents.

Tableau 2.1 – Les effectifs des Douanes

	1995	2003
Nombre total d'emplois budgétaires	20 161	20 025
dont : - activités administratives	11 161	11 441
- agents en tenue exerçant des missions de surveillance	9 000	8 584
Nombre d'agents consacrant toute leur activité à la lutte contre les drogues	500	220
Coût budgétaire moyen d'un emploi (en euros)	24 086,94	30 970,00
Frais de fonctionnement hors frais de personnels (millions d'euros)	108,39	134,83

Le coût budgétaire moyen d'un emploi s'élevait à environ 30 970,00 euros en 2003 (24 086,94 euros en 1995), toutes branches et catégories confondues. Il est donc possible d'estimer à 6,81 millions d'euros minimum (12,04 en 1995) la dépense en frais de personnels correspondant aux 220 agents se consacrant à plein temps à la lutte contre le trafic de drogue.

L'ensemble des frais de fonctionnement des Douanes (hors personnel) représentait 134,83 millions d'euros 2003 (contre 108,39 en 1995). En répartissant ce montant proportionnellement au nombre d'agents, nous obtenons des frais de fonctionnement par agent s'élevant à 6 733,08 euros en 2003 (contre 5 376,22 euros en 1995). Ainsi, ce sont près de 1,48 millions d'euros supplémentaires de frais

de fonctionnement correspondant aux 220 agents attachés à la lutte contre le trafic de drogue (contre 2,69 millions d'euros en 1995).⁵

Au total, la dépense relative aux 220 agents des Douanes se consacrant entièrement à la lutte contre les stupéfiants serait d'environ 8,29 millions d'euros (14,73 millions d'euros en 1995). Comme le notaient Kopp et Palle (1998), cette somme constitue une estimation minimale, car les rémunérations de ces agents et leur budget de fonctionnement (par agent) sont vraisemblablement plus élevés que la moyenne.

Au delà de ces 220 personnes, c'est l'ensemble des douaniers en tenue chargés de la surveillance qui participe à la lutte contre le trafic de stupéfiants. Néanmoins, il se révèle difficile d'estimer la part des activités de surveillance consacrée à tel ou tel trafic. Cependant, de nombreux indices laissent penser que les Douanes consacrent une partie substantielle de leur activité à la lutte contre la toxicomanie. Tout d'abord, et comme le montre le tableau 2.2, les quantités de drogues saisies qui représentent 69,8 tonnes au total en 2003 (34,4 tonnes en 1995), auxquelles s'ajoutent près de 2 millions de cachets d'ecstasy.

Tableau 2.2 – Quantités de drogues illicites saisies par les Douanes

	1995	2003
Quantités de drogues saisies par les Douanes (tonnes)	34,4	69,8
dont : - Cocaïne	na	3 934 kg
- Héroïne	na	335 kg
- Cannabis	na	65 000 kg
- Ecstasy (nombre de cachets)	na	1 899 872

Ensuite, le nombre d'infractions ILS constatées (23 455 en 2003 contre 25 195 en 1995) et de personnes interpellées pour ILS par les Douanes (23 179 en 2003, 25 398 en 1995) permet d'apprécier l'activité des Douanes dans le domaine. Or, le nombre total d'infractions constatées par les Douanes, en 2003, était de l'ordre de 147 901 (100 000 en 1995), alors que le nombre total d'interpellations était de 30 447 en 2003.⁶ Même si il peut être hasardeux de rapprocher les infractions stupéfiants du total des infractions (compte tenu du caractère hétérogène de ces infractions), on obtient tout de même un ordre de grandeur, la part de ces infractions dans le total s'élevant à 15,86% en 2003 (contre 25% en 1995). D'un autre côté, la part des interpellés concernant les drogues illicites dans le total des interpellés est de 76,13%. De ces deux pourcentages, le second se révèle excessif pour décrire la part de l'activité consacrée par les douaniers en tenue à la lutte contre les drogues illicites. Il faut également préciser que la procédure à suivre en cas d'infraction est assez lourde et que toutes les infractions n'aboutissent pas à une interpellation, les personnes mises en cause ayant la possibilité de transiger. Ainsi, à titre d'hypothèse, il est considéré qu'environ 15,86% de l'activité des douaniers en tenue était consacrée, en 2003, à la lutte contre le trafic des stupéfiants. L'effectif de cette catégorie de personnels étant de 8 364 personnes (8 584 – 220), on trouve donc un nombre de 1 326,53 douaniers ETP affectés aux stupéfiants (contre 2 250 en 1995). Ainsi, il devient possible d'estimer, pour 2003, les frais de personnels à 41,08 millions d'euros (contre 54,20 en 1995) et les frais de fonctionnement liés à ces 1 326,53 agents à 8,93 millions d'euros (12,19 en 1995). Ainsi, le coût total de ces 1 326,53 douaniers s'élève à 50,01 millions d'euros en 2003 (contre 66,39 en 1995).

Tableau 2.3 – Infractions et interpellations relevées par les Douanes

	1995	2003
Nombre d'infractions constatées par les Douanes (toutes infractions confondues)	100 000	147 901
dont : - infractions concernant les drogues illicites	25 195	23 455
Nombre total de personnes interpellées par les Douanes	na	30 447
dont : - interpellations concernant les drogues illicites	25 398	23 179

En ajoutant à ces 50,01 millions d'euros, le coût des 220 douaniers spécialisés contre le trafic de stupéfiants, la dépense totale des Douanes pour la lutte contre le trafic de drogue s'élève à 58,3 millions d'euros (81,12 en 1995).

⁵ De légers écarts existent sur les chiffres de 1995 avec ceux de Kopp et Palle (1998), les Douanes ayant réévaluées aujourd'hui à 20 161 le nombre d'agents en 1995 contre un nombre 20 000 retenu dans le rapport de 1998.

⁶ Toutes infractions confondues.

2.2 – Les Douanes et les drogues licites (Alcool et tabac)

Outre le coût des Douanes lié à la lutte contre le trafic des drogues illicites, les fonctionnaires des Douanes interviennent également dans la lutte contre le trafic des drogues licites (alcool et tabac). Il semble, selon les informations transmises par les Douanes, qu'aucun agent n'ait une activité exclusivement dédiée à la lutte contre le trafic d'alcool ou de tabac. En conséquence, le seul moyen d'affecter un coût pour ces trafics repose sur la même démarche que celle utilisée dans le cadre des drogues illicites concernant les agents en tenue.

Même si il se révèle difficile, d'estimer la part des activités de surveillance consacrée à tel ou tel trafic. Certains indices laissent penser que les Douanes consacrent une partie de leur activité à la lutte contre les trafics d'alcool et de tabac.

Concernant l'alcool, les quantités saisies représentent 56 280 litres en 2003. Le nombre d'infractions sur l'alcool constatées par les Douanes s'élève, quant à lui, à 1 972 en 2003 sur un nombre total de 147 901 infractions, alors que le nombre d'interpellations concernant l'alcool et effectuées par les Douanes est du même montant (1 972) pour un nombre total de 30 447 personnes interpellées. Comme pour les drogues illicites, on obtient un ordre de grandeur en rapprochant les infractions sur l'alcool du total des infractions, même si cette démarche peut se révéler hasardeuse. Dans ce cadre, la part des infractions sur l'alcool dans le total des infractions s'élève à 1,33% en 2003. D'un autre côté, la part des interpellés concernant l'alcool dans le total des interpellés est de 6,48%. Le nombre d'infractions sur l'alcool étant relativement faible, on peut considérer que le premier pourcentage décrit la part de l'activité consacrée par les douaniers en tenue à la lutte contre les infractions sur l'alcool. De plus, ceci permet d'avoir une méthode homogène entre drogues illicites et alcool. Ainsi, à titre d'hypothèse, il est considéré qu'environ 1,33% de l'activité des douaniers en tenue était consacrée, en 2003, à la lutte contre les infractions sur l'alcool. L'effectif de cette catégorie de personnels étant de 8 364 personnes, on trouve donc un nombre de 111,24 douaniers ETP affectés à l'alcool. Ainsi, il devient possible d'estimer, pour 2003, les frais de personnels à 3,45 millions d'euros et les frais de fonctionnement liés à ces 111,24 agents à 0,75 millions d'euros. Ainsi, le coût total de ces 111,24 douaniers s'élève à 4,20 millions d'euros en 2003.

Pour le tabac, les quantités saisies représentent 219,2 tonnes en 2003. Le nombre d'infractions sur le tabac constatées par les Douanes s'élève, pour sa part, à 6 622 en 2003 sur un nombre total de 147 901 infractions, alors que le nombre d'interpellations concernant le tabac et effectuées par les Douanes est de 661 pour un nombre total de 30 447 personnes interpellées. Comme pour les drogues précédentes, on obtient un ordre de grandeur en rapprochant les infractions sur le tabac du total des infractions, les mêmes réserves que précédemment pouvant être effectuées ici. Dans ce cadre, la part des infractions sur le tabac dans le total des infractions s'élève à 4,48% en 2003. D'un autre côté, la part des interpellés concernant le tabac dans le total des interpellés est d'environ 2,17%. Ainsi, à titre d'hypothèse, il est considéré qu'environ 4,48% de l'activité des douaniers en tenue était consacrée, en 2003, à la lutte contre les infractions sur le tabac. L'effectif de cette catégorie de personnels étant de 8 364 personnes, on trouve donc un nombre de 374,7 douaniers ETP affectés au tabac. Ainsi, il devient possible d'estimer, pour 2003, les frais de personnels à 11,60 millions d'euros et les frais de fonctionnement liés à ces 374,7 agents à 2,52 millions d'euros. Ainsi, le coût total de ces douaniers s'élève à 14,12 millions d'euros en 2003.

2.3 - Conclusion sur les dépenses des Douanes imputables aux drogues

En 2003, les dépenses des Douanes imputables aux drogues s'élevaient à 76,62 millions d'euros dont 58,30 millions d'euros pour les drogues illicites, 4,20 pour l'alcool et 14,12 pour le tabac. En 1995, ces dépenses étaient de l'ordre de 81,12 millions d'euros pour les seules drogues illicites, les autres drogues n'ayant pas fait, à l'époque, l'objet d'un chiffrage.

Tableau 2.4 – Récapitulatif des dépenses des Douanes imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool		Tabac	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Dépenses en personnels	66,24	47,89	na	3,45	na	11,60
Dépenses en frais de fonctionnement	14,88	10,41	na	0,75	na	2,52
Total	81,12	58,30	na	4,20	na	14,12

Cette diminution des dépenses sur les drogues illicites s'explique, d'une part, par la baisse du nombre des agents, mais surtout par une diminution du nombre des infractions stupéfiants dans le total des infractions. Ce ratio servant à décrire l'activité « stupéfiants » dans l'activité totale des agents des Douanes, la baisse des dépenses de cette administration imputables aux drogues illicites s'explique alors mécaniquement.

Concernant les drogues licites, on peut remarquer que le tabac génère environ 3,36 fois plus de dépenses que l'alcool. Une des hypothèses permettant d'expliquer le coût élevé du tabac supporté par les Douanes, serait de mettre en relation l'augmentation du trafic sur le tabac avec ces dépenses, le trafic étant lui-même alimenté par l'accroissement du prix du tabac en France. Cependant, et avant de tirer des conclusions trop hâtives, cette hypothèse nécessiterait d'être confirmée par une étude sur le lien entre hausse du prix du tabac, d'une part, et trafic imputable à cette drogue, d'autre part.

3 – La Gendarmerie Nationale

Les dépenses de la Gendarmerie Nationale relatives aux ILS (point 3.1) concernent l'activité répressive exercée dans le cadre des missions de police judiciaire (3.1.1), mais également de l'activité préventive exercée dans le cadre des missions de sécurité publique (3.1.2). Enfin, certaines dépenses directement identifiables et liées à la lutte contre les drogues illicites doivent être comptabilisées (3.1.3). De plus, concernant l'alcool, la Gendarmerie Nationale supporte des coûts (3.2), que ce soit en terme de sécurité routière (3.2.1), ou en terme d'interventions et d'enquêtes liées aux crimes et délits (hors sécurité routière) commis sous l'emprise de l'alcool (3.2.2).

3.1 – La Gendarmerie Nationale et les drogues illicites

Les dépenses de la Gendarmerie relatives aux ILS proviennent, d'une part, de l'activité répressive exercée dans le cadre des missions de police judiciaire (3.1.1) et, d'autre part, de l'activité préventive exercée dans le cadre des missions de sécurité publique (3.1.2). Enfin, certaines dépenses directement identifiables sont ajoutées (formateurs anti-drogue désignés par le sigle FRAD, maîtres chiens, etc.) (3.1.3).

3.1.1 - Mission de police judiciaire

La Gendarmerie Nationale exerce une mission de police judiciaire et traite chaque année près du tiers des crimes et délits commis en France. Ainsi, certaines unités de la Gendarmerie Départementale sont spécialisées dans les activités de police judiciaire (brigades départementales de renseignements judiciaires, brigades et sections de recherche), mais il n'existe pas de service spécialisé dans les stupéfiants. D'autres unités, comme les brigades territoriales, peuvent également participer aux missions de police judiciaire. Il n'est donc pas possible de chiffrer directement un effectif consacré à la police judiciaire. Cependant, il existe une mesure de l'activité des services par type de mission. En 2003, 26,391 millions d'heures gendarmes (contre 27,345 1995) ont été consacrées à la mission « police judiciaire », ce qui représente 28,96% de l'activité totale (30% en 1995) et 37,59% de l'activité missionnelle (38% en 1995).

Tableau 3.1 – L'activité de la Gendarmerie Nationale

	1995	2003
Nombre d'heures gendarme consacré à la mission police judiciaire (millions)	27,345	26,391
Part des heures « police judiciaire » dans l'activité totale	30,00%	28,96%
Part des heures « police judiciaire » dans l'activité missionnelle	38,00%	37,59%

Reste à déterminer la part de l'activité de ces gendarmes consacrée aux ILS. D'après les statistiques de la Gendarmerie pour 2003, les personnes mises en cause pour ILS représentent 11,72% du total des mises en cause par la Gendarmerie (7,4% en 1995), les gardes à vue ILS 13,05% du total des gardes à vue Gendarmerie (11,8% en 1995) et les écroués ILS 12,65% du total des écroués Gendarmerie (12% en 1995). Ces données oscillant autour des 12 à 13%, il apparaît raisonnable de

retenir, *in fine*, une hypothèse moyenne de 12,5%, i.e. que 12,5% de l'activité missionnelle « police judiciaire » est consacrée aux personnes ILS (7,4% en 1995). La Gendarmerie aurait donc consacré 3 298 875 heures gendarmes aux ILS (contre 2 023 530 en 1995).

Tableau 3.2 – L'activité ILS de la Gendarmerie Nationale

	1995	2003
Part des personnes mises en cause pour ILS par la Gendarmerie	7,40%	11,72%
Part des gardes à vue ILS dans le total gardes à vue Gendarmerie	11,80%	13,05%
Part des écroués ILS dans le total écroués Gendarmerie	12,00%	12,65%
Coût moyen de l'heure gendarme (en euros) (1)	23,48	42 518

(1) Le chiffre indiqué pour 2003 correspond au coût annuel moyen d'un gendarme (rémunérations, charges et frais de fonctionnement)

En 1995, le coût de l'heure gendarme (communiqué par la Gendarmerie Nationale), et qui intégrait à la fois les frais de personnel et les autres frais de fonctionnement, s'élevait à 23,48 euros. En 2003, la Gendarmerie n'est pas en mesure de communiquer le coût de l'heure gendarme. En revanche, la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale estime le *coût annuel moyen d'un gendarme en métropole* à 33 607 euros de rémunérations et charges sociales et 8 911 euros de dépenses de fonctionnement, soit un total annuel de 42 518 euros. La difficulté pour évaluer le coût de l'heure gendarme provient du fait que les horaires des gendarmes sont « variables », ces derniers relevant de la Défense Nationale. En supposant que ceux-ci effectuent les « 35 heures », et en comptant 5 semaines de congés payés, nous obtiendrions 1 645 heures de travail annuel, soit un coût horaire de l'heure gendarme d'environ 25,85 euros (dont 20,43 euros pour en personnel et 5,42 en fonctionnement). Même si pour nos calculs nous retenons ce chiffre de 25,85 euros (qui traduirait une hausse de 10,1% entre 1995 et 2003), nous devons signaler que l'heure gendarme devrait être sensiblement inférieure à ce montant du fait de services effectués par les gendarmes supérieurs aux « 35 heures ».

Sur la base de ces hypothèses, on obtient donc, pour 2003, un coût global de mission de police judiciaire consacrée aux ILS équivalent à 85,28 millions d'euros (contre 47,51 en 1995).

3.1.2 – Mission de sécurité publique générale

La mission de sécurité publique générale regroupe les activités de surveillance exercées par les services de Gendarmerie et vise, par exemple, la présence de gendarmes lors de « raves ». Cette présence exerce, sans doute, une action préventive, mais celle-ci est, évidemment, difficile à évaluer. A titre d'hypothèse, Kopp et Palle (1998) fixent la part ILS de la mission sécurité publique générale à 3%. Après demande auprès de la Gendarmerie Nationale, il s'avère que cette hypothèse de 3% ne peut être confirmée, ni infirmée, et qu'aucun autre pourcentage ne peut être avancé. En conséquence, ce nous gardons pour 2003 l'hypothèse de Kopp et Palle (1998).

	1995	2003
Part ILS dans la mission de sécurité publique générale	3,00%	na
Nombre d'heures consacré à la mission de sécurité publique générale (millions)	23,70	28,87

Sachant, par les données de la Gendarmerie Nationale, que cette mission occupe 28,87 millions d'heures gendarmes en 2003 (contre 23,7 en 1995), l'activité ILS dans la mission de sécurité publique générale s'élèverait à 866 100 heures gendarmes pour un coût total de 22,39 millions d'euros (16,69 en 1995).

3.1.3 – Les autres dépenses pour ILS

Contrairement aux données de 1995, la Gendarmerie Nationale considère qu'elle ne dispose pas de personnels entièrement spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants. Or, selon Kopp et Palle (1998), on comptait 120 personnes en plus des FRAD (Formateurs relais anti-drogue), dans divers secteurs, qui se consacraient entièrement à la lutte contre les stupéfiants (maîtres chiens, etc.).

Pour 2003, la Gendarmerie Nationale considère que 535 FRAD sont qualifiés pour dispenser des conférences sur le thème de la drogue. Cette activité n'est pourtant pas leur unique mission. Gendarmes départementaux à part entière, ils remplissent au quotidien toutes les missions de la

Gendarmerie. Sur cette base, le chiffre de 291 627 heures consacrées par les FRAD aux problèmes de stupéfiants est avancé pour 2003 (contre 40 000 en 1995). En retenant un coût horaire de 25,85 euros, nous obtenons donc une dépense d'environ 7,54 millions d'euros en 2003 pour l'activité des FRAD (contre 0,95 en 1995). Signalons que ces 291 627 heures correspondraient à environ 178 FRAD Equivalent Temps Plein (pour 1 645 heures annuelles) ou, dit autrement, que chaque FRAD aurait consacré 545 heures de son temps aux problèmes de drogues, soit environ un tiers de son activité (33,13%).

	1995	2003
Nombre d'heures de travail des Formateurs relais anti-drogue	40 000	291 627
Nombre de maîtres chiens consacrés entièrement à la lutte contre les stupéfiants	120	115

D'un autre côté, 115 équipes cynophiles sont formées, entre autres missions, dans la recherche de stupéfiants. En considérant que chaque équipe est composée d'un individu, et, de façon abusive, que la part de l'activité ILS dans l'activité totale est de 100% pour chaque équipe, on obtient donc 115 gendarmes à plein temps sur les questions de drogues. Le coût annuel d'un gendarme étant de 42 518 euros en 2003, on obtient une dépense supplémentaire de 4,89 millions d'euros (4,88 en 1995), dont 3,86 millions d'euros en frais de personnels et 1,03 en frais de fonctionnement. D'un côté, ce coût est surévalué, puisque nous considérons que l'activité des maîtres chiens est à 100% imputable aux stupéfiants. Or ces équipes cynophiles ont d'autres missions comme, par exemple, la détection d'explosifs. D'un autre côté, ce coût est certainement sous-évalué, puisque les rémunérations annuelles moyennes retenues, ainsi que les frais de fonctionnement, doivent être inférieurs à ceux réellement imputables aux équipes cynophiles.

Enfin, on peut comptabiliser les contrôles routiers impliquant les drogues illicites. Cependant, et contrairement aux contrôles de vitesse et d'alcoolémie, il n'existe pas de contrôles routiers spécifiquement dédiés aux stupéfiants. On peut toutefois noter qu'aux termes de l'article L.235-2 du code de la route, le dépistage du conducteur (ou accompagnateur de l'élève conducteur) impliqué est effectué :

- de manière systématique, en cas d'accident mortel de la circulation ou en cas d'accident corporel, lorsqu'il existe à l'encontre de la personne une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a fait usage de stupéfiants,
- à l'initiative des officiers ou agents de police judiciaire, soit lors d'un accident quelconque de la circulation, soit lorsque le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur est l'auteur présumé de l'une des infractions au code de la route punie d'une peine de suspension du permis de conduire, ou relatives à la vitesse des véhicules ou au port de la ceinture de sécurité ou du casque, soit lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a fait usage de stupéfiants. Les contrôles d'initiative peuvent notamment se réaliser à l'occasion de contrôles de l'alcoolémie.

En conséquence, un contrôle routier n'étant jamais lié, *a priori*, aux drogues illicites, aucun coût de contrôle routier ne peut être affecté à ces types de drogues. Néanmoins, lorsque la décision de dépistage est prise, celle génère un certain coût. En effet, le dépistage des stupéfiants est effectué par un praticien (médecin, biologiste ou étudiant en médecine autorisé à exercer). Il est fondé sur le résultat produit après l'incubation d'un échantillon urinaire dans une cupule réactionnelle. Lorsque le dépistage est positif, le médecin effectue un prélèvement sanguin aux fins d'analyse par un expert judiciaire ou par un laboratoire de police technique ou scientifique.

Ainsi, d'après les résultats fournis par la Gendarmerie Nationale, 2 234 analyses d'urine ont été effectuées en 2003 pour seulement 298 analyses biologiques (prises de sang). En d'autres termes, seules 298 analyses d'urine se sont révélées positives. A ce stade, reste à savoir comment comptabiliser ces cas. Faut-il considérer que les 2 234 analyses d'urine et les 298 analyses de sang sont imputables aux drogues illicites, ou bien doit-on considérer que seules les 298 analyses de sang sont concernées ? En retenant la démarche *COI (Cost of Illness)*, la première solution doit être privilégiée. En effet, si les drogues illicites n'existaient pas, aucun contrôle ne serait effectué. En conséquence, même si dans 86,66% des cas, les contrôles se révèlent négatifs, le simple fait d'effectuer un dépistage est considéré comme imputable aux drogues illicites.

Tableau 3.3 – Nombre d'analyses « stupéfiants » liées aux contrôles routier et coût unitaire

	1995	2003
Nombre d'analyses d'urine	na	2 234
Coût d'une analyse d'urine (euros)	na	6,46 HT
Nombre d'analyses biologiques (prise de sang)	na	298
Coût d'une analyse biologique (euros)	na	na

Dans ce cadre, le coût de l'analyse d'urine transmis par la Gendarmerie Nationale est de 6,46 euros hors taxe, soit un coût de 7,73 TTC en appliquant un taux de TVA de 19,6%. Aussi, le coût imputable aux 2 234 analyses d'urine s'élève à 17 268,82 euros. Concernant le coût de l'analyse biologique, la Gendarmerie Nationale ne dispose d'aucune information. Cependant, la Police Nationale indique un montant de 300 euros par prise de sang. En retenant cet ordre de grandeur, le coût des 298 analyses biologiques se serait élevé à 89 400 euros pour 2003. Ainsi, les dépistages liés aux drogues illicites auraient généré une dépense de 0,1 millions d'euros pour 2003.

Au total, les autres dépenses de la Gendarmerie imputables aux ILS (FRAD, maîtres chiens et dépistages des conducteurs sous emprise de drogues) se seraient élevées à 12,53 millions d'euros (5,83 en 1995).

Ainsi, avec 85,28 millions d'euros de mission de police judiciaire, 22,39 millions d'euros de mission de sécurité publique générale de la Gendarmerie et 12,53 millions d'euros d'autres dépenses, la Gendarmerie Nationale aura consacré, au total, 120,20 millions d'euros aux ILS en 2003 (contre 70,03 en 1995).

3.2 – La Gendarmerie Nationale et les drogues licites (alcool)

Concernant l'alcool, la Gendarmerie Nationale supporte des coûts que ce soit en terme de sécurité routière (3.2.1), ou en terme d'interventions et d'enquêtes liées aux crimes et délits (hors sécurité routière) commis sous l'emprise de l'alcool (3.2.2).

3.2.1 – Le problème de la sécurité routière

Concernant les coûts liés aux accidents de la route imputables à l'alcool la Gendarmerie Nationale contribue au coût de mise en œuvre de la loi *via* les contrôles d'alcoolémie.

En fait, les contrôles d'alcoolémie au volant sont de deux ordres : tout d'abord les *contrôles préventifs* qui s'effectuent sur le bord des routes ; ensuite, les *contrôles obligatoires* qui sont réalisés lors des accidents de la circulation et qui impliquent des dommages corporels (blessés et/ou tués).

Ainsi, la Gendarmerie Nationale participe aux dépenses des administrations publiques concernant la question de l'alcool par le biais de moyens matériels (éthylotests)⁷ et par des moyens humains (temps passé par les gendarmes pour pratiquer les contrôles préventifs où intervenir sur les lieux d'accidents dont ceux impliquant des personnes en état d'ébriété).

En 2003, le nombre de contrôles d'alcoolémie s'est élevé à 8 382 499. Malgré une légère diminution depuis 1995, on peut constater que l'ordre de grandeur est toujours identique depuis cette date. Parmi l'ensemble de ces contrôles, on peut remarquer que « seulement » 2,14% des dépistages se sont révélés positifs en 2003 (contre 1,56% en 1995 et 1,78% en 1998). On s'aperçoit également que 82,38% des contrôles en 2003 sont effectués à titre préventifs (i.e. hors accidents et infractions).

Tableau 3.4 – Contrôles routiers effectués par la Gendarmerie Nationale

	1995	1998	2003
Nombre total de contrôles d'alcoolémie par la Gendarmerie Nationale	8 541 800	8 491 748	8 382 499
dont : - nombre de contrôles d'alcoolémie préventifs	6 650 690	6 677 808	6 905 768
- nombre de contrôles d'alcoolémie en cas d'accident	295 403	291 155	181 793
- nombre de contrôles d'alcoolémie en cas d'infraction	1 595 707	1 522 785	1 294 938
Nombre total de contrôles d'alcoolémie positifs	132 850	150 823	179 458

⁷ Concernant les autres moyens matériels ceux-ci rentrent dans le calcul du coût de l'heure gendarme.

Concernant le premier volet du coût de ces contrôles (à savoir le coût matériel), les informations obtenues auprès de la Direction de la Gendarmerie Nationale, concernent les prix et les quantités des différents matériels acquis en 2003 par la Gendarmerie pour réaliser les contrôles d'alcoolémie. Ainsi, pour l'année 2003, 1 550 000 éthylotests chimiques ont été livrés à l'ensemble de la Gendarmerie (4 160 000 en 1998), ces éthylotests étant achetés à 0,43 euro l'unité. D'un autre côté, si la Gendarmerie n'a pas fait d'acquisition d'éthylotests électroniques en 2003 (comme en 1998), elle a en revanche acheté 5 100 000 embouts pour éthylotest électronique (300 000 en 1998) au prix unitaire de 0,17 euros (contre 0,15 euro en 1998). Enfin, 17 996 prises de sang ont été réalisées en 2003. Au total, le coût d'acquisition de ces différents matériels a représenté 1,53 million d'euros (666 500 euros pour les éthylotests chimiques et 867 000 pour les embouts des éthylotests électroniques), alors que les analyses biologiques ont représenté 5,4 millions euros de dépenses (en fixant le coût d'une prise de sang égal à 300 euros).

Il faut cependant noter que la somme de ces différents matériels (éthylotests chimiques à usage unique et embouts d'éthylotests électroniques) ne représentent que 6 650 000 contrôles sur les 8 382 499 contrôles effectués en 2003. Même en comptabilisant les 17.996 prises de sang, le déficit de contrôles s'élève à 1 714 503. Ceci signifie que la Gendarmerie a utilisé soit des matériels acquis les années précédentes (stocks), soit des matériels de dépistage non répertoriés ici. Afin de prendre en compte le coût imputable à ces 1 714 503 contrôles manquant, nous retenons une hypothèse basse en considérant que ces contrôles ont été réalisés sur la base du matériel le moins onéreux, soit 0,17 euros. En conséquence, ce seraient 291 466 euros supplémentaires de matériels à comptabiliser ici.

Tableau 3.5 – Les matériels de contrôle et leurs coûts

	1998	2003
Nombre d'éthylotests chimiques livrés à la Gendarmerie Nationale	4 160 000	1 550 000
Prix de l'éthylotest chimique (en euros)	0,43	0,43
Nombre d'éthylotests électroniques livrés à la Gendarmerie Nationale	0	0
Prix moyen de l'éthylotest électronique (en euros)	-	-
Nombre d'embouts pour éthylotest électronique livrés à la Gendarmerie Nationale	300 000	5 100 000
Prix moyen de l'embout pour éthylotest électronique (en euros)	0,15	0,17
Nombre d'analyses biologiques (prises de sang)	na	17 996
Coût d'une analyse biologique (en euros)	na	na

Ainsi, la Gendarmerie a consacré 7,22 millions d'euros en 2003 en matériels et analyses biologiques nécessaires aux contrôles d'alcoolémie (contre 1,84 millions d'euros comptabilisés en 1998).

Concernant les ressources humaines consacrées aux contrôles d'alcoolémie, la Gendarmerie Nationale confirme que le temps moyen passé par contrôle n'a pas varié entre 1997 et 2003. Le chiffre de 1997 provenait du « Service des Opération et de l'Emploi » de la Direction de la Gendarmerie Nationale qui avançait, à l'époque, 174 510 heures gendarmes passées en 1997 sur le terrain pour effectuer 7 409 122 contrôles d'alcoolémie. Ceci représentait donc un coefficient horaire d'environ 0,024 heure par contrôle.

Aussi, pour un nombre de 8 382 499 contrôles effectués par la Gendarmerie en 2003, le temps consacré par les gendarmes à l'ensemble des dépistages s'élèverait à 201 180 heures gendarmes. En retenant un coût de l'heure gendarme égal à 25,85 euros, le coût en personnels de la Gendarmerie pour effectuer ces 8.382.499 contrôles d'alcoolémie en 2003 s'élève à 5,20 millions d'euros pour 2003 (contre 3,38 en 1997),⁸ dont 4,11 millions d'euros en frais de personnels et 1,09 en frais de fonctionnement.

Au total, le coût supporté par la Gendarmerie en terme de sécurité routière, et imputable à l'alcool, peut être estimé à 12,42 millions d'euros pour 2003 (contre 5,22 en 1997/1998), dont 8,31 millions d'euros en frais de personnels et 4,11 en frais de fonctionnement et matériels.

3.2.2 – Les autres crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool

À part les problèmes de sécurité routière impliquant l'alcool et qui engendre un coût de contrôle et de répression pour la Gendarmerie Nationale, celle-ci est également mise à contribution dans le cadre

⁸ Nous retenons ici l'ensemble des contrôles, alors qu'en 1997 seuls les dépistages préventifs étaient inclus dans le calcul.

des autres crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool. À titre d'exemple, les meurtres, les viols, les violences conjugales ou sur enfants, les coups et blessures, les tapages nocturnes, le trafic, etc., sont autant de crimes et délits pour lesquels les gendarmes doivent intervenir, soit dans le cadre d'enquêtes judiciaires, soit dans le cadre d'interventions ponctuelles après dépôt d'une plainte, par exemple.

Or, ces interventions génèrent nécessairement des coûts pour la Gendarmerie, ces coûts étant directement imputables à l'alcool. Malheureusement, aucune information n'est disponible sur le sujet. En fait, s'il apparaît que les délits routiers font l'objet d'une attention particulière des différents ministères dans leurs suivis statistiques, il semble, en revanche, que les autres crimes et délits avancés précédemment et imputables à l'alcool ne soient pas vraiment considérés.

Notons, cependant, qu'une évaluation en terme de coûts pour la Gendarmerie Nationale nécessiterait de connaître le nombre d'affaires impliquant l'alcool et le temps moyen consacré par les gendarmes pour traiter une affaire, le coût de l'heure gendarme étant connu.

3.3 - Conclusion sur les dépenses de la Gendarmerie Nationale imputables aux drogues

En 2003, les dépenses de la Gendarmerie Nationale imputables aux drogues s'élevaient à 114,62 millions d'euros dont 120,20 millions d'euros pour les drogues illicites et 12,42 pour l'alcool. En 1995, ces dépenses étaient de l'ordre de 75,25 millions d'euros dont 70,03 millions d'euros pour les drogues illicites et 5,22 pour l'alcool.

Tableau 3.6 – Récapitulatif des dépenses de la Gendarmerie Nationale imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool	
	1995	2003	1995	2003
Mission de Police Judiciaire	47,51	85,28	-	-
dont : - Dépenses en frais de personnels	na	67,40	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	17,88	-	-
Sécurité Publique Générale	16,69	22,39	5,22	12,42
dont : - Dépenses en frais de personnels	na	17,70	na	4,11
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	4,69	na	8,31
Autres dépenses pour ILS	5,83	12,53	-	-
dont : - Dépenses en frais de personnels	na	9,82	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	2,71	-	-

(1) ne concerne que la sécurité routière.

(2) dont 1,07 million d'euros de frais de fonctionnement et 7,22 millions d'euros de matériels.

Cet accroissement des dépenses sur les drogues illicites s'explique pour plusieurs raisons. Concernant les dépenses liées à la mission de Police Judiciaire, la part ILS dans l'activité missionnelle des gendarmes est passée de 7,4% en 1995 à 12,5% en 2003 (soit 1,275 millions d'heures gendarmes consacrées aux ILS supplémentaires). Ce premier aspect est renforcé par l'augmentation du coût moyen de l'heure gendarme (frais de personnels et de fonctionnement) de l'ordre de 10,1% entre 1995 et 2003. Ces deux aspects se retrouvent dans l'explication de l'accroissement du coût ILS dans la mission de sécurité publique générale, puisque le nombre d'heures consacrées à cette mission a augmenté de 21,81% sur la même période. Enfin, pour les autres dépenses ILS, le temps consacré par les FRAD aux problèmes de stupéfiants (multiplié par 7,29 entre 1995 et 2003), ainsi que la prise en compte des contrôles routiers, qui ne faisaient pas l'objet d'un traitement dans le rapport Kopp et Palle (1998), expliquent en très grande partie l'augmentation sensible de ce poste.

Dans le cas de l'alcool, seuls les contrôles routiers sont concernés. L'explication de l'augmentation du coût de ces contrôles provient, en grande partie, de la prise en compte du coût des analyses sanguines, non comptabilisées à l'époque, qui, à elles seules, représentent 5,4 millions d'euros. D'autre part, si l'accroissement du coût moyen de l'heure gendarme explique également l'accroissement du coût des contrôles routiers, il ne faut pas oublier que l'ensemble des contrôles d'alcoolémie est retenu ici, alors que seuls les contrôles préventifs étaient retenus pour l'année 1997.

4 – La Police Nationale

Les dépenses de la Police Nationale relatives aux ILS (point 4.1) recouvrent un certain nombre d'actions et d'interventions. De plus, concernant l'alcool, la Police Nationale supporte des coûts (4.2), que ce soit en terme de sécurité routière (4.2.1), ou en terme d'interventions et d'enquêtes liées aux crimes et délits (hors sécurité routière) commis sous l'emprise de l'alcool (4.2.2).

4.1 – La Police Nationale et les drogues illicites

En 2003, le budget total de fonctionnement de la Police Nationale était d'environ 5 216,01 millions d'euros (3 811,22 en 1995), dont 4 086,99 de frais de personnels (3 201,42 en 1995) et 1 129,02 millions en frais de fonctionnement (571,68 en 1995). L'effectif de la police nationale était de 132 951 personnes (contre 132 626 en 1995, dont 7 836 appelés), personnes parmi lesquelles on compte 15 762 personnels administratifs.

Tableau 4.1 – Budget et effectifs de la Police Nationale

	1995	2003
Budget de la Police Nationale (millions d'euros)	3 811,22	5 216,01
dont : - frais de personnels (millions d'euros)	3 201,42	4 086,99
- autres frais de fonctionnement (millions d'euros)	571,68	1 129,02
Effectifs de la Police Nationale	132 626	132 951

L'ensemble des policiers, quel que soit leur service d'affectation, ont pour mission de lutter contre toutes les formes de délinquance et de réprimer toutes les infractions. À ce titre, ils sont tous amenés à lutter contre l'usage et le trafic de stupéfiants. Toutefois, une partie d'entre eux est spécialisée dans ce domaine.

Tableau 4.2 – Personnels de la Police Nationale spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants

	1995	2003
Nombre de fonctionnaires consacrant toute leur activité à la lutte contre les stupéfiants	2 000	1 559
<i>dont</i> : - Direction Centrale de la Police Judiciaire	na	300
<i>dont</i> : - (OCRTIS)	na	80
- Sections Stupéfiants des 19 SRPJ	na	220
- Direction de la Police Judiciaire de la préfecture de police de Paris	na	205
<i>dont</i> : - Brigade des stupéfiants de Paris	na	95
- Sections spécialisées	na	110
- Direction Centrale de la sécurité publique compétente en matière de trafic local	na	754
- Formateurs anti-drogue	na	300
Nombre de fonctionnaires des BRI et des BREC liés à la lutte contre les stupéfiants	45	na
Nombre de fonctionnaires des GIR liés à la lutte contre les stupéfiants	-	89
Nombre de personnels administratifs impliqués à la lutte contre les stupéfiants	150	124
Coût budgétaire moyen d'un emploi (en euros)	29 727,56	30 740,57

Ainsi, sur l'ensemble des effectifs de la police nationale, 1 559 fonctionnaires des services actifs consacrent, en 2003, toute leur activité à la lutte contre le trafic de stupéfiants (2 000 en 1995). En fait, la Direction Centrale de la Police Judiciaire (dont la vocation est la lutte contre les trafics d'assez haut niveau) dispose de services et de sections dédiés à cette lutte. Ainsi, on peut compter 80 fonctionnaires au sein de l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite des Stupéfiants (O.C.R.T.I.S.) et 220 policiers dans les sections STUPEFIANTS des 19 Services Régionaux de Police Judiciaire (SRPJ). De même, la Direction de la Police Judiciaire de la préfecture de police de PARIS comprend 205 policiers spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants (dont 95 affectés à la brigade des stupéfiants de PARIS et 110 fonctionnaires appartenant aux sections spécialisées des trois divisions de police judiciaire et des trois services départementaux de police judiciaire). Par ailleurs, la Direction Centrale de la sécurité publique compétente en matière de trafic local dispose de 754 fonctionnaires plus spécialement affectés à cette mission (notamment dans les sûretés départementales des départements les plus importants). Enfin, en matière de prévention, la Police Nationale dispose de 300 policiers formateurs anti-drogue chargés à la fois de la mise à jour du niveau des connaissances techniques et juridiques de leurs collègues, mais également d'assurer des actions de prévention notamment auprès de l'institution scolaire. Au total, ce serait donc bien 1 559 fonctionnaires de police qui consacrent, en 2003, l'ensemble de leur activité à la lutte contre les drogues illicites (300 + 205 + 754 + 300).

À noter également que les 268 fonctionnaires appartenant aux GIR (qui peuvent bénéficier du concours d'environ 1 400 fonctionnaires de tous les ministères concernés) ont une vocation généraliste, mais une part importante (environ 1/3) de leur activité est consacrée directement à la répression du trafic de stupéfiants, et nombre d'autres délits distincts qu'ils ont à connaître découlent pour une bonne part de ce trafic. Ainsi, ce sont 89 fonctionnaires des GIR équivalents plein temps qui se consacrent à la lutte contre les stupéfiants.

Comme dans Kopp et Palle (1998), on doit encore ajouter à ce total de 1 648 fonctionnaires de police qui consacrent l'ensemble de leur activité à la lutte contre les stupéfiants, une proportion de 5 à 10% d'administratifs, soit 124 fonctionnaires (150 en 1995), en choisissant un chiffre moyen de 7,5%.

Au total, on compterait donc 1 772 fonctionnaires de police (2 194 en 1995) ayant consacré la totalité de leur temps à la lutte contre les drogues illicites en 2003.

D'après les données transmises par la Police Nationale, le coût budgétaire moyen d'un emploi s'élevait en 2003 à 30 740,57 euros,⁹ les dépenses matérielles de fonctionnement par emploi représentant 8 492,00 euros la même année. En appliquant ces dépenses moyennes par fonctionnaire, on obtient une dépense en personnels de 54,47 millions d'euros en 2003 pour les 1 772 fonctionnaires consacrant la totalité de leur temps à la lutte contre les stupéfiants, auxquels s'ajoutent 15,05 millions d'euros (11,51 en 1995) en dépenses matérielles de fonctionnement. Au total, le budget des fonctionnaires de police spécialisés dans la lutte contre les drogues illicites se serait élevé à 69,52 millions d'euros en 2003.

En fait, et comme le note Kopp et Palle (1998), ce chiffre constitue sans doute une limite inférieure dans la mesure où il est plausible que des services spécialisés dans la lutte contre le trafic de drogue aient tendance à dépenser plus que la moyenne. De même, ces catégories de personnels étant plus spécialisées, celles-ci devraient connaître des rémunérations supérieures à la moyenne calculée ici, le coût budgétaire annuel moyen de 30 740,57 euros étant à peine supérieur au coût budgétaire TTC d'un gardien. En fait, le coût de l'emploi budgétaire retenu en 1995 correspondait à une rémunération principale moyenne de 29 727,56 euros, légèrement supérieure à la rémunération principale moyenne du corps des inspecteurs, à laquelle était ajouté un montant moyen de prime et d'indemnités correspondant à 30% de la rémunération principale. Dans ce cadre, les dépenses en personnels pour les 2 194 fonctionnaires consacrant la totalité de leur temps à la lutte contre les stupéfiants s'élevaient à 65,22 millions d'euros en 1995, auxquelles s'ajoutaient les 11,51 en dépenses matérielles de fonctionnement. Au total, les dépenses pour ces 2 194 fonctionnaires spécialisés dans les stupéfiants s'élevaient à 76,73 millions d'euros en 1995. En retenant donc, pour 2003, le coût budgétaire TTC d'un lieutenant (35 296 euros), les dépenses en personnels des 1 772 fonctionnaires consacrant la totalité de leur temps à la lutte contre les stupéfiants s'élèveraient à 62,54 millions d'euros. En ajoutant les 15,05 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, le budget des fonctionnaires de police spécialisés dans la lutte contre les drogues illicites se serait élevé à 77,59 millions d'euros en 2003.

Tableau 4.3 – Coût budgétaire par emploi en 2003

Grade	Coût TTC	Cotisation sociale	Prestations sociales
Gardien	30 657	1 363	1 614
Lieutenant	35 296	1 668	1 975
Brigadier	36 721	1 676	1 985
Brigadier major	41 773	1 937	2 293
Capitaine	44 052	2 113	2 502
Commissaire	46 940	1 989	2 355
Commandant	48 502	2 333	2 763
Commissaire principal	64 588	2 807	3 324
Commissaire divisionnaire	81 380	3 496	4 140

Reste maintenant à prendre en compte les dépenses des 96 577 fonctionnaires de la sécurité publique recensés au 1^{er} septembre 2004 (82 600 en 1995), dont 77 682 en province et 18 895 à

⁹ Ce chiffre est obtenu en divisant les frais en personnels de la Police Nationale par ses effectifs.

Paris, correspondant à la part de leur activité consacrée à la lutte contre les stupéfiants. En l'absence de nouvelles données, nous reprenons les chiffres avancés par une étude du CESDIP (repris par Kopp et Palle (1998)), selon laquelle les fonctionnaires de la sécurité publique consacrent 70% de leur temps à des tâches pénales. Ainsi, ce seraient 67 604 fonctionnaires de la sécurité publique qui se seraient consacrés à plein temps au pénal en 2003 (contre 57 820 en 1995). Cette part pénale pourrait elle-même se décomposer, soit en un volume identique d'activités répressives et préventives (35% de l'activité totale pour chacun des deux domaines), soit en 10% de répression et 60% de prévention. En retenant la première hypothèse, qui se veut cohérente avec le chiffrage de la dépense de la gendarmerie (la mission de police judiciaire, i.e. l'activité répressive, étant de 37,59% de l'activité totale missionnelle de la Gendarmerie en 2003), la part respective du répressif et du préventif aurait donc chacune représenté 50% dans l'activité pénales des 67 604 fonctionnaires de la sécurité publique ETP qui se seraient consacrés au pénal, soit 33 802 personnes ETP pour la partie répressive, le même nombre de fonctionnaires ETP étant obtenu pour la partie préventive. Concernant, l'activité répressive consacrée aux ILS, celle-ci était calculée par Kopp et Palle (1998) en utilisant la part des personnes mises en cause ILS dans le total des mises en cause par la police nationale (environ 12%),¹⁰ alors que la part ILS de l'activité préventive était fixée de façon relativement arbitraire à 3%, comme pour la gendarmerie. Pour 2003, seul le chiffre de 124 549 ILS relevées par la Police Nationale nous a été communiqué. En reprenant ces différentes hypothèses pour 2003, le nombre de fonctionnaires ETP s'élèverait à 4 056 pour le côté répressif ILS (3 469 en 1995) et à 1 014 pour le côté préventif ILS (867 en 1995). Au total, ce seraient donc 5 070 fonctionnaires de la sécurité publique qui se seraient consacrés à plein temps aux ILS en 2003 (contre 4 336 en 1995). En retenant un coût budgétaire annuel moyen égal à 30 740,57 euros par fonctionnaire de la sécurité publique pour 2003, nous obtenons un coût budgétaire total de 155,85 millions d'euros (94,89 en 1995).¹¹ À ce montant doivent également être ajoutés les frais de fonctionnement qui s'élèvent respectivement à 34,44 millions pour l'aspect répressif ILS et à 8,61 millions d'euros pour l'aspect préventif ILS (respectivement 13,39 et 3,34 en 1995). Au total, le coût de l'activité ILS des fonctionnaires de la sécurité publique s'est élevé à 198,90 millions d'euros en 2003 (contre 111,62 en 1995).

Tableau 4.4 – L'activité ILS des fonctionnaires de la sécurité publique

	1995	2003-04
Nombre de fonctionnaires de la sécurité publique	82 600	96 577
dont : - province	69 600	77 682
- Paris	13 000	18 895
Part de l'activité des fonctionnaires de la sécurité publique consacrée à des tâches pénales	70,00%	70,00%
dont : - activité répressive	35,00%	35,00%
- activité préventive	35,00%	35,00%
Total des personnes mises en cause par la Police Nationale		na
Total des personnes mises en cause pour ILS par la Police Nationale	(1) 12%	na
Nombre d'ILS relevées par la Police Nationale	na	124 549
Part ILS de l'activité préventive	3,00%	3,00%

(1) Part des personnes mises en cause ILS dans le total des mises en cause par la Police Nationale

Enfin, comme pour la Gendarmerie Nationale, on peut comptabiliser les contrôles routiers impliquant les drogues illicites. Nous savons que, contrairement aux contrôles de la vitesse et d'alcoolémie, il n'existe pas de contrôles routiers spécifiquement dédiés aux stupéfiants. On peut toutefois noter qu'aux termes de l'article L.235-2 du code de la route, le dépistage du conducteur (ou accompagnateur de l'élève conducteur) impliqué est effectué :

- de manière systématique, en cas d'accident mortel de la circulation ou en cas d'accident corporel, lorsqu'il existe à l'encontre de la personne une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a fait usage de stupéfiants,
- à l'initiative des fonctionnaires de police, soit lors d'un accident quelconque de la circulation, soit lorsque le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur est l'auteur présumé de l'une des infractions au code de la route punies d'une peine de suspension du permis de conduire, ou relatives à la vitesse des véhicules ou au port de la ceinture de sécurité ou du casque, soit lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a fait usage de stupéfiants. Les contrôles d'initiative peuvent notamment se réaliser à l'occasion de contrôles de l'alcoolémie.

¹⁰ Kopp et Palle (1998) retiennent, par prudence, l'hypothèse basse de 12%, alors que la part de l'activité pénale de la sécurité publique consacrée aux ILS se situe entre 12 et 25%.

¹¹ En 1995, le coût budgétaire moyen d'un emploi d'un fonctionnaire de la sécurité publique était de 21 885,58 euros.

En conséquence, un contrôle routier n'étant jamais lié, *a priori*, aux drogues illicites, aucun coût de contrôle routier ne peut être affecté à ces types de drogues. Néanmoins, lorsque la décision de dépistage est prise, celle-ci génère un certain coût.

Ainsi, d'après les chiffres obtenus, le nombre de dépistages stupéfiants effectués en 2003 par la Police Nationale s'est élevé à 2 140. Dans tous ces cas, il s'agit de dépistages de consommation de stupéfiants pratiqués sur des conducteurs impliqués dans des accidents mortels de la circulation qui sont conduits à l'hôpital où un médecin procède à une analyse d'urine au moyen de tests rapides dont le coût est de 6 euros. Ce premier test est systématiquement suivi par une analyse de sang dont le coût est de 300 euros.

Tableau 4.5 – Nombre d'analyses « stupéfiants » liées aux contrôles routiers et coût unitaire

	1995	2003
Nombre de contrôles routiers étant suivis d'un dépistage de stupéfiants	na	2 140
dont : - nombre d'analyses biologiques (prise de sang)	na	2 140
dont : - nombre d'analyses d'urine	na	2 140
Coût d'une analyse biologique (prise de sang)	na	300,00
Coût d'une analyse d'urine	na	6,00
Nombre de contrôles routiers positifs aux stupéfiants	na	na

Il est à noter que, dans le cadre de la loi du 3 février 2003 sur la conduite automobile « après usage de stupéfiants » qui permet le dépistage dans un cadre plus large, des études menées par le centre de recherche et de la logistique de la Police Nationale sur des tests salivaires de dépistage sont actuellement en cours de validation auprès des autorités sanitaires afin de mettre en œuvre des contrôles « de bord de route » à l'instar des contrôles d'alcoolémie. Le coût unitaire dépendra du nombre total des commandes passées au fournisseur qui sera choisi (actuellement environ 15 euros).

Dans ce cadre, le coût des analyses d'urine pour les 2 140 contrôles effectués s'élève à 12 840 euros, alors que le coût des analyses biologiques s'élève à 642 000. Au total, le coût des contrôles routiers impliquant les drogues illicites s'est élevé, en 2003, à 0,65 million d'euros.

Ainsi, avec 77,59 millions d'euros pour les fonctionnaires de police spécialisés dans la lutte contre la drogue, 198,90 millions d'euros pour les fonctionnaires de la sécurité publique se consacrant aux ILS et 0,65 million d'euros pour les contrôles routiers, la Police Nationale a consacré, au total, 277,14 millions d'euros aux ILS en 2003 (188,46 en 1995).

4.2 – La Police Nationale et les drogues licites (alcool)

Concernant l'alcool, la Police Nationale supporte des coûts que ce soit en terme de sécurité routière (4.2.1), ou en terme d'interventions et d'enquêtes liées aux crimes et délits (hors sécurité routière) commis sous l'emprise de l'alcool (4.2.2).

4.2.1 – Le problème de la sécurité routière

Concernant les coûts liés aux accidents de la route imputables à l'alcool la Police Nationale contribue à la dépense publique *via* les contrôles d'alcoolémie. Dans ce cadre, nous savons que la Police Nationale engage des dépenses par le biais de moyens matériels (éthylotests)¹² et par des moyens humains (temps passé par les fonctionnaires de police pour pratiquer les contrôles où intervenir sur les lieux d'accidents dont ceux impliquant des personnes en état alcoolique).

Concernant la Police Nationale, nos interlocuteurs nous ont donné les informations relatives aux prix et aux quantités des différents matériels utilisés par la Police Nationale pour réaliser les contrôles d'alcoolémie. Ces informations sont retracées dans le tableau 4.6.

¹² Concernant les autres moyens matériels ceux-ci rentrent dans le calcul du coût de l'heure fonctionnaire.

Tableau 4.6 – Matériels utilisés pour les contrôles d'alcoolémie et coût unitaire

	1998	2003
Nombre d'éthylotests chimiques (alcootest) livrés à la Police Nationale	80 à 100 000	na
Prix de l'éthylotest chimique (alcootest) (en euros)	0,45	0,50
Nombre d'éthylotests électroniques livrés à la Police Nationale	30	na
Prix moyen de l'éthylotest électronique (en euros)	1 295,82	1.217
Nombre d'embouts pour éthylotest électronique livrés à la Police Nationale	na	na
Prix moyen de l'embout pour éthylotest électronique (en euros)	na	0,17
Nombre d'éthylotest électronique en service	na	1 800
Nombre d'éthylomètres livrés à la Police Nationale	na	na
Prix moyen de l'éthylomètre (en euros)	na	3 650
Nombre d'embouts pour éthylomètre livrés à la Police Nationale	na	na
Prix moyen de l'embout pour éthylomètre (en euros)	na	0,31
Nombre d'éthylomètre en service	na	1 000
Nombre d'analyses biologiques (prises de sang)	na	na
Coût d'une analyse biologique (en euros)	na	300,00

Si, pour l'année 1998, entre 80 000 et 100 000 éthylotests chimiques ont été livrés à l'ensemble de la Police Nationale, cette information n'est pas disponible pour 2003. En revanche, le prix unitaire de ces éthylotests s'élevait à 0,50 euro en 2003 (0,45 en 1995). D'un autre côté, si nous savons que 1 800 éthylotests électroniques étaient en service en 2003, et que le prix d'acquisition de ces matériels s'élevait à 1 217 euros, nous ne connaissons pas, en revanche, le nombre d'éthylotests électroniques livrés à la Police Nationale cette même année. Notons qu'il en va de même pour les embouts pour lesquels nous connaissons le prix d'achat (0,17 euro), mais pas les quantités livrées à la Police Nationale. De la même manière, si nous savons que 1 000 éthylomètres étaient en service en 2003, et que le prix d'acquisition de ces matériels s'élevait à 3 650 euros, nous ne connaissons pas, en revanche, le nombre d'éthylomètres livrés à la Police Nationale cette même année. Notons qu'il en va de même pour les embouts pour lesquels nous connaissons le prix d'achat (0,31 euro), mais pas les quantités livrées à la Police Nationale. Enfin, si le prix d'une analyse biologique s'élevait à 300,00 euros en 2003, nous ne disposons pas, là encore, du nombre de prises de sang effectuées par la Police Nationale cette même année.

En l'absence de toute quantité, il devient difficile d'évaluer le coût en matériel des contrôles routiers d'alcoolémie effectués par la Police Nationale. Cependant, on peut constater que les coûts unitaires sont relativement proches de ceux de la Gendarmerie Nationale (0,43 euro pour l'éthylotest chimique contre 0,50 euro pour la Police Nationale et 0,17 euro pour les embouts pour éthylotest électronique dans les deux cas). Aussi, en supposant que la structure de consommation en matériels de dépistage est proche entre la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale, on peut calculer le coût moyen en matériels de dépistage de la Gendarmerie Nationale et l'appliquer à la Police Nationale. Ainsi, pour 8 382 499 contrôles effectués par la Gendarmerie en 2003, nous obtenions un coût total de 7,22 millions d'euros en matériels de dépistage (1,82 millions d'euros) et analyses biologiques (5,4 millions d'euros). En conséquence, le coût moyen en matériel d'un contrôle s'élevait à 0,217 euro (hors analyse biologique). En appliquant ce coût moyen aux 8 603 865 contrôles effectués par la Police Nationale en 2003, nous pouvons estimer que le coût total en matériels de ces derniers s'est élevé à 1,87 million d'euros.

Concernant les analyses biologiques, nous pouvons estimer le nombre de celles-ci en utilisant, là encore, les données de la Gendarmerie Nationale. En effet, nous savons que cette dernière a effectué 17 996 prises de sang pour 179 458 contrôles positifs. En d'autres termes, 10,28% des contrôles positifs ont été suivis d'une analyse biologique. Il apparaît raisonnable de supposer que cette proportion est identique entre Gendarmerie Nationale et Police Nationale. En conséquence, pour 214 079 contrôles d'alcoolémie positifs, on peut estimer que la Police Nationale a effectué 21 468 analyses biologiques en 2003. Le coût unitaire de ces analyses étant de 300,00 euros, le coût lié à ces 21 468 prises de sang s'est élevé à 6,44 millions d'euros.

Tableau 4.7 – Nombre de contrôles routiers effectués par la Police Nationale

	1998	2003
Nombre total de contrôles d'alcoolémie (sécurité publique et CRS)	1 082 626	8 603 865
dont : - nombre de contrôles d'alcoolémie préventifs (sécurité publique et CRS)	680 501	na
- nombre de contrôles d'alcoolémie en cas d'accident (sécurité publique et CRS)	202 933	na
- nombre de contrôles d'alcoolémie en cas d'infraction (sécurité publique et CRS)	199 192	na
Nombre total de contrôles d'alcoolémie positifs	na	214 079

Ainsi, la Police Nationale a consacré 8,31 millions d'euros en 2003 en matériels et analyses biologiques nécessaires aux contrôles d'alcoolémie (contre 0,09 comptabilisé en 1998).

Concernant les ressources humaines consacrées aux contrôles d'alcoolémie, nous ne disposons que des chiffres fournis par le « Service des Opérations et de l'Emploi » de la Direction de la Gendarmerie Nationale pour 1997. En d'autres termes, nous savons que la Gendarmerie Nationale avançait, à l'époque, le chiffre de 174 510 heures gendarmes passées sur le terrain pour effectuer 7 409 122 contrôles d'alcoolémie. Ceci représentait donc environ un coefficient horaire de 0,024 heure par contrôle. Néanmoins, comme le signalait un membre du Ministère de l'Intérieur, le temps que consacrent les gendarmes à chaque contrôle est plus court que celui consacré par les personnels du Ministère de l'Intérieur du fait de la différence de terrain (campagne vs. ville). Aussi, nous reprenons l'hypothèse posée pour calculer le temps passé par contrôle et qui voulait que les fonctionnaires de police mettent deux fois plus de temps par contrôle que les gendarmes.

Aussi, pour un nombre de 8 603 865 contrôles effectués par la Police Nationale en 2003, le temps consacré par les fonctionnaires de police à l'ensemble des dépistages s'élèverait à 412 986 « heures policier » ($8\,603\,865 \times 0,024 \times 2$). D'une part, nous savons que le coût budgétaire d'un emploi de gardien s'élevait à 30 657 euros TTC en 2003. D'autre part, en supposant que les fonctionnaires de police effectuent les « 35 heures » sur 47 semaines (52 semaines moins 5 semaines de congés payés), ceci revient à dire que chaque fonctionnaire de police effectue un service annuel de 1 645 heures. En conséquence, les 412 986 « heures policier » liées à l'ensemble des contrôles d'alcoolémie représentent 251 gardiens équivalent plein temps, soit un coût en personnels pour la Police Nationale pour effectuer 8 603 865 contrôles d'alcoolémie en 2003 de 7,69 millions d'euros pour 2003 (contre 0,86 en 1997),¹³ auxquels s'ajoutent 2,13 millions d'euros de frais de fonctionnement pour ces 247 agents (8 492,00 euros par agent).

Au total, le coût supporté par la Police Nationale en terme de sécurité routière, et imputable à l'alcool, peut être estimé à 18,13 millions d'euros pour 2003 (contre 0,95 comptabilisé en 1997/98).

4.2.2 – Les autres crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool

A part les problèmes de sécurité routière impliquant l'alcool et qui engendrent un coût de contrôle et de répression pour la Police Nationale, celle-ci est également mise à contribution dans le cadre des autres crimes et délits commis sous l'emprise de l'alcool. A titre d'exemple, les meurtres, les viols, les violences conjugales ou sur enfants, les coups et blessures, les tapages nocturnes, le trafic, etc., sont autant de crimes et délits pour lesquels les fonctionnaires de police doivent intervenir, soit dans le cadre d'enquêtes judiciaires, soit dans le cadre d'interventions ponctuelles après dépôt d'une plainte, par exemple.

Or, ces interventions génèrent nécessairement des coûts pour la Police Nationale, ces coûts étant directement imputables à l'alcool. Malheureusement, aucune information n'est disponible sur le sujet. En fait, s'il apparaît que les délits routiers font l'objet d'une attention particulière des différents ministères dans leurs suivis statistiques, il semble, en revanche, que les autres crimes et délits avancés précédemment et imputables à l'alcool ne soient pas vraiment considérés.

Notons, cependant, qu'une évaluation en terme de coûts pour la Police Nationale nécessiterait de connaître le nombre d'affaires impliquant l'alcool, le temps moyen consacré par les fonctionnaires de police pour traiter une affaire, le coût moyen de l'heure d'un fonctionnaire de police étant connu.

4.3 - Conclusion sur les dépenses de la Police Nationale imputables aux drogues

En 2003, les dépenses de la Police Nationale imputables aux drogues s'élevaient à 295,27 millions d'euros dont 277,14 millions d'euros pour les drogues illicites et 18,13 pour l'alcool. En 1995, ces dépenses étaient de l'ordre de 189,30 millions d'euros dont 188,35 millions d'euros pour les seules drogues illicites et 0,95 pour l'alcool.

¹³ Nous retenons ici l'ensemble des contrôles, alors qu'en 1997 seuls les dépistages préventifs étaient inclus dans le calcul. De plus, il faut noter que le nombre de contrôles effectués par la Police Nationale a sensiblement augmenté.

Tableau 4.8 – Récapitulatif des dépenses de la Police Nationale imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool	
	1995	2003	1995	2003
Fonctionnaires spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants	76,73	77,59	-	-
<i>dont</i> : - Dépenses en frais de personnels	65,22	62,54	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	11,51	15,05	-	-
Sécurité Publique Générale	111,62	199,55(1)	0,95(1)	18,13
<i>dont</i> : - Dépenses en frais de personnels	94,89	155,85	0,86	7,69
- Dépenses en frais de fonctionnement	16,73	43,70	0,09(2)	10,44
Total	188,35	277,14	0,95	18,13

(1) ne concerne que la sécurité routière.

(2) dont 2,13 millions d'euros de frais de fonctionnement et 8,31 millions d'euros de matériels.

Cet accroissement des dépenses sur les drogues illicites s'explique quasi-exclusivement par l'augmentation des dépenses de Sécurité Publique Générale. L'écart de 87,93 millions d'euros entre 1995 et 2003 pour cette partie de l'activité des agents de la Police Nationale s'explique pour 60,96 millions d'euros pour les seuls frais de personnels.

Dans le cas de l'alcool, seuls les contrôles routiers sont concernés. L'explication de l'augmentation du coût de ces contrôles provient, en grande partie, de la prise en compte du coût des analyses sanguines, non comptabilisées à l'époque, qui, à elles seules, représentent 6,44 millions d'euros. D'autre part, si l'accroissement du coût moyen du fonctionnaire de police explique également l'augmentation du coût des contrôles routiers, il ne faut pas oublier que l'ensemble des contrôles d'alcoolémie est retenu ici, alors que seuls les contrôles préventifs étaient retenus pour l'année 1997. Ceci conduit donc à des charges de personnels, de matériels et de fonctionnement plus élevées que celles constatées en 1995.

5 – Le Ministère de la Santé

Depuis le rapport Kopp et Palle (1998), les différents services du Ministère de la Santé ont été réorganisés. Ainsi, le bureau SD6B « Pratiques addictives » gère l'ensemble des aspects relatifs aux drogues illicites et licites (alcool et tabac). Toutefois, l'examen des dépenses de ce ministère conduit, comme en 1998, vers le domaine du traitement et de la prévention.

5.1 – Le Ministère de la Santé et les drogues illicites

En 1995, les questions relatives au traitement et à la prévention de la toxicomanie étaient prises en charge, pour la partie traitement sanitaire, par la Direction Générale de la Santé (DGS), le traitement social et la prévention renvoyant, quant à lui, à la Direction des Affaires Sociales (DAS) et la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV). Enfin, les dépenses directes en personnel du ministère se limitaient aux fonctions de coordination et d'animation au niveau des Directions Départementales et Régionales de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS et DRASS).

À titre de rappel, les dépenses de la **DGS** étaient inscrites au chapitre 47-15 du budget du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la ville, intitulé « Programmes et dispositifs de lutte contre la toxicomanie », à l'exception des articles 50 et 60 qui relevaient de la DAS. Le montant des crédits votés pour 1995 s'élevait à plus de 92,08 millions d'euros. Les neuf dixièmes de ces crédits se retrouvaient au niveau de l'article 40 « *Structure de lutte contre la toxicomanie : actions déconcentrées* ». Ces crédits servaient essentiellement à subventionner les centres de traitement spécialisés dans la toxicomanie, uniquement pour le volet santé, à l'exclusion des aspects « prévention et études » et « recherches ». Fin 1995, on comptait 163 centres de traitement (auxquels il fallait ajouter 26 permanences d'accueil) et 51 centre de postcure avec hébergement bénéficiant de ces subventions. Ces financements étaient pluriannuels, reconduit automatiquement dans le cadre des contrats signés ; seules les mesures nouvelles faisaient l'objet d'agrément de la part du Ministère. Les crédits de l'article 40 permettaient également de financer les antennes toxicomanie en milieu pénitentiaire et les réseaux ville hôpital. L'estimation des dépenses consacrées au niveau de l'article 40, pour 1995, s'élevait à 82,98 millions d'euros.

Le deuxième poste, par ordre d'importance, du chapitre 47-15 concernait l'article 10 intitulé « *Remboursement de la prise en charge sanitaire des toxicomanes* » dont le montant inscrit en 1995 était de 9,01 millions d'euros. Cette somme permettait, en principe, de financer le sevrage des toxicomanes en milieu hospitalier. Néanmoins, le plan de 1993, en mettant l'accent sur l'accès aux soins, avait entraîné une hausse des demandes de sevrage alors que, parallèlement, on assistait à une réduction des crédits de l'article 10, ceux-ci passant de 10,67 à 9,01 millions d'euros. Ainsi, 3,2 millions d'euros d'impayés s'étaient accumulés entre 1994 et 1995. Par ailleurs, le plan de 1993 relançait la substitution par la méthadone sans que soit prévu le financement du prix des médicaments et des analyses d'urines qu'elle entraîne. Là encore, les impayés s'étaient accumulés entre 1994 et 1995, pour atteindre un montant de 2,90 millions d'euros. Au total, en répartissant les impayés proportionnellement au nombre d'années, les crédits de l'article 10 devaient être majorés pour 1995 de 3,05 millions d'euros.

Il fallait enfin rajouter les dépenses relatives à la mise en œuvre de l'injonction thérapeutique qui s'étaient élevées en 1995 à 1,65 millions d'euros.

D'un autre côté, la propagation rapide de l'épidémie du SIDA parmi les toxicomanes fut l'un des principaux facteurs ayant conduit à une modification de la politique suivie à leur égard, la prévention et le traitement du SIDA parmi les toxicomanes engendrant bien évidemment un certain coût. Parmi les nouveaux cas de SIDA déclarés en 1995, on estimait que 25% étaient liés à l'usage de stupéfiants. Par contre, on ne disposait guère d'estimations sérieuses du pourcentage de toxicomanes parmi les séropositifs. Le chiffre qui circulait à l'époque, évaluait à 30% la proportion de consommateurs de drogues séropositifs, ce qui correspondait à la proportion de séropositifs parmi les toxicomanes suivis dans les centres de soins. Cependant, ce chiffre ne représentait pas nécessairement l'ensemble de la population de référence. Ainsi, en prenant, à titre d'exemple, le chiffre souvent cité de 150.000 consommateurs de drogues dures, le nombre de séropositifs « usagers de drogues » était alors estimé par Kopp et Palle 1998 à 45.000 ($150.000 \times 0,3$).

En fait, les dépenses liées au SIDA pouvaient intervenir soit au niveau des hôpitaux, soit dans le cadre de la prise en charge extra hospitalière et de la prévention, pilotée directement au niveau du budget du ministère au chapitre 47-18 intitulé « *Programmes et dispositifs de lutte contre le SIDA* ». D'après la division SIDA de la DGS, on pouvait estimer à environ 6,1 millions d'euros, le montant des dépenses de préventions (inscrit à l'article 20 « *Lutte contre le SIDA : actions déconcentrées* ») qui étaient destinés aux consommateurs de drogues. Il s'agissait des crédits relatifs aux programmes d'échanges de seringues, de créations de « boutiques » pour les consommateurs de drogue, ou encore d'installations de poubelles urbaines, etc. Il fallait également inclure des subventions (article 10 « *Lutte contre le SIDA : actions nationales* ») à certaines associations agissant dans le domaine de la toxicomanie (Croix verte et ruban rouge, SAFE, IIREP) qui ne représentait pas plus de 0,15 million d'euros. Au niveau national, les actions de communication ciblées spécifiquement sur les toxicomanes n'avaient pas dépassées le stade embryonnaire, en 1995, et ne représentaient, là encore, pas plus de 0,15 million d'euros. Enfin, il fallait également prendre en compte les crédits accordés aux actions d'hébergement (6,84 millions d'euros) et à l'aide à la vie quotidienne (5,06 millions d'euros). En appliquant le taux de 25% (proportion des consommateurs de drogue traités pour infection par le VIH en milieu hospitalier), les auteurs obtenaient une dépense supplémentaire de 2,98 millions de francs.

Au total les dépenses de la DGS imputables à la drogue s'élevaient, en 1995, à 106,07 millions d'euros.

Concernant la Direction des Affaires Sociales (**DAS**), les crédits inscrits au chapitre 47-15, articles 50 et 60, s'étaient élevés à 2,13 millions d'euros en 1995. Ils concernaient les actions de prévention menées par la DAS, au niveau national, comme au niveau local, alors que les crédits MILDT (Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie) s'étaient élevés à 2,47 millions d'euros. Etaient financés, dans ce cadre, les « points écoute », certaines actions de formation, les « *sleep-in* », etc.

Concernant la prise en compte des dépenses liées à la prise en charge de toxicomanes par les centres sociaux non spécialisés mentionnés dans les enquêtes dites de « Novembre » du SESI, l'interlocutrice de la Direction de l'action sociale mentionnait que la prise en compte des dépenses d'organismes tels que les CHRS, par exemple, n'aurait pas de sens dans la mesure où l'accueil de toxicomanes dans de telles structures ne relevait pas d'une action spécifique en matière de toxicomanie.

Ainsi, les dépenses totales de la DAS imputables à la drogue s'élevaient à 2,13 millions d'euros en 1995, les 2,47 millions d'euros de crédits de la MILDT étant des crédits interministériels.

D'après les chiffres qui avaient été recueillis auprès des préfetures par la Délégation Interministérielle à la Ville (**DIV**), 3,35 millions d'euros qui avaient été consacrés, en 1995, à la prévention de la toxicomanie, sur un total de 21,65 millions de crédits distribués au titre de la prévention de la délinquance (6,40 millions au titre du chapitre 46-60 intitulé « Prévention de la délinquance » et 15,25 millions au titre des contrats ville). La distribution de ces crédits pouvait être réalisée dans le cadre des conseils communaux ou départementaux de prévention de la délinquance, ou par le biais des contrats ville. Le financement de l'État devait s'élever, en principe, au moins à 50%. Il arrivait cependant que, dans certaines régions défavorisées, ce pourcentage puisse être supérieur. L'effet multiplicateur moyen se situait entre 2 et 3, i.e. que 3,35 millions de francs dépensés par l'État pouvaient générer environ entre 6,71 et 10,06 millions d'euros de dépenses de la part des régions, départements et communes. On avait donc, au total, un montant compris entre 10,06 et 13,42 millions d'euros dépensé dans le cadre de la politique de la ville et consacré à la prévention de la toxicomanie. Ceci laissait cependant de côté l'ensemble des financements locaux, hors politique de la ville, qu'il était impossible d'appréhender correctement. D'après l'interlocuteur de la DIV de l'époque, la lutte contre la toxicomanie était une préoccupation importante des communes et une des priorités les mieux traitées. Le financement local devait donc être relativement important. Au total, 3,35 millions d'euros étaient consacrés par la DIV à la lutte contre la toxicomanie.

Enfin, selon l'interlocuteur de la DGS de l'époque, il fallait compter un équivalent temps plein consacré à la toxicomanie par département, soit une centaine de personnes. Le coût budgétaire moyen des fonctionnaires des affaires sociales et de la santé était d'environ 24.849,19 euros. En conséquence, le coût total pour la **DDASS** et la **DRASS** était de 2,48 millions de francs.

Le tableau ci-dessous retrace les dépenses que consacrait, en 1995, le Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville pour traiter les problèmes liés aux drogues illicites. Au total, 114,03 millions d'euros étaient destinés à la lutte contre la toxicomanie.

Tableau 5.1 – Récapitulatif des dépenses du Ministère de la Santé imputables aux drogues illicites en 1995 (millions d'euros)

Types de dépenses	1995
DGS	106,07
dont : - chapitre 47-15 « Programmes et dispositifs de lutte contre la toxicomanie »	95,04
dont : - article 40 « Structure de lutte contre la toxicomanie : actions déconcentrées »	82,98
- article 10 « Remboursement de la prise en charge sanitaire des toxicomanes »	12,06
- Injonction thérapeutique	1,65
- Chapitre 47-18 « Programmes et dispositifs de lutte contre le SIDA »	6,25
dont : - article 20 « Lutte contre le SIDA : actions déconcentrées »	6,10
- article 10 « Lutte contre le SIDA : actions nationales »	0,15
- actions de communication ciblées spécifiquement sur les toxicomanes	0,15
- actions d'hébergement et à l'aide à la vie quotidienne	2,98
DAS	2,13
dont : - chapitre 47-15 « Programmes et dispositifs de lutte contre la toxicomanie »	2,13
dont : - articles 50 et 60	2,13
DIV	3,35
DDASS et DRASS	2,48
Total	114,03

Qu'en est-il aujourd'hui ? Selon nos interlocuteurs au Ministère de la Santé, les crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie n'ont cessé d'augmenter depuis 2002, et notamment ceux consacrés aux CSST. En fait, ces crédits se répartissaient en trois grands volets en 2003 :

- 1) les dépenses de la Direction Générale de la Santé (DGS),
- 2) les dépenses liées aux Médicaments de Substitution aux Opiacés (MSO),
- 3) les dépenses concernant les Centres Spécialisés de Soins aux Toxicomanes (CSST).

Concernant le premier volet, la **DGS** contribue à la lutte contre les drogues illicites, tant au niveau national qu'au niveau déconcentré par l'intervention des DRASS et des DDASS.

Au niveau national, la DGS verse des subventions aux associations au titre de la toxicomanie (TOX) et de la réduction des risques (RDR). Ainsi en 2003, elle a distribué 0,38 million d'euros pour la TOX et 0,13 million d'euros pour la RDR. Par ailleurs, elle finance également le dispositif de seringue à usage unique à hauteur de 1,61 million d'euros pour 2003. Au total, la DGS dépense 2,12 millions d'euros pour des actions réalisées au niveau national.

Au niveau déconcentré, les DDASS financent les RTVH (Réseaux Toxicomanie Ville Hôpital), les UPS (Unités Pour Sortants de Prison), les EMP (Equipes Mobiles de Proximité), les ateliers d'aide à l'insertion, l'hébergement d'urgence, les interventions en milieu festif, les boutiques, les PES (Programmes d'Echanges de Seringues), le matériel stérile, les automates. Les DDASS contribuent également à la mise à disposition ou au soutien à la production d'outils, d'action d'information et/ou de prévention. Au total, l'ensemble de ces actions au niveau déconcentré représente 23,56 millions d'euros.

Ainsi, ce sont 25,68 millions d'euros que supporte la DGS pour traiter les problèmes liés à la toxicomanie.

Concernant les **MSO** (Médicaments de Substitution aux Opiacés), il faut noter que la Méthadone® et le Subutex® sont pris en charge par la sécurité sociale au titre du régime général de la CNAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie) et des régimes des indépendants (Mutuelle Sociale Agricole (MSA) et la Caisse Nationale d'Assurance des Professions Indépendantes (CANAM)). Le coût total lié à ces MSO est de 100,12 millions d'euros, dont 81,68 supportés par la seule CNAM, 17,22 millions d'euros par la MSA et 1,22 million d'euros par la CANAM. La répartition entre Méthadone® et Subutex® est respectivement de 22,96 et 77,16 millions d'euros.

Enfin, les Centres Spécialisés de Soins aux Toxicomanes (**CSST**) sont financés, depuis 2003, par la sécurité sociale au titre de l'ONDAM médico-social. Suite à ce transfert, des régularisations ont dû intervenir auxquels s'ajoutent chaque année des mesures nouvelles. Au total, les dépenses liées aux CSST se sont élevées, en 2003, à 122,86 millions d'euros, ce montant ne concernant que l'enveloppe régionale, aucune mesure nouvelle, de régularisation des insuffisances budgétaires et de régularisation des transferts de l'enveloppe sanitaire vers l'enveloppe médico-sociale n'ayant été financées pour 2003. En revanche, les chiffres pour 2004 communiqués par le Ministère de la Santé, laissent apparaître que le coût des CSST s'est élevé à 129,22 millions d'euros se répartissant en 122,86 millions d'euros pour l'enveloppe régionale 2004 (même montant qu'en 2003), 3,45 millions d'euros de mesures nouvelles, 1,02 million d'euros de régularisation des insuffisances budgétaires et 1,89 million d'euros de régularisation des transferts de l'enveloppe sanitaire vers l'enveloppe médico-sociale.

Il faut également noter que, depuis 2004, des **consultations cannabis** ont été créées (soit un quatrième volet de crédits) et ont été financées sur les quatre derniers mois de 2004 sur des crédits MILDT (1,22 million d'euros). Cependant, à partir de 2005, celles-ci seront financées sur l'ONDAM médico-social et l'ONDAM sanitaire respectivement à hauteur de 3,00 et 0,80 millions d'euros.

Au total, et comme le montre le tableau ci-dessous, ce seraient environ 248,66 millions d'euros qui auraient été consacrés à la toxicomanie dans le domaine médico-social en 2003 (contre 114,03 en 1995).

Tableau 5.2 – Récapitulatif des dépenses dans le domaine médico-social imputables aux drogues illicites en 2003 (millions d'euros)

Types de dépenses	2003
DGS	25,68
dont : - national	2,12
- déconcentré (DDASS et DRASS)	23,56
dont : - RTVH, UPS, EMP, ateliers d'aide à l'insertion, hébergement d'urgence et interventions en milieu festif	8,76
- boutiques, PES, matériel stérile, automate	14,81
- mise à disposition ou soutien à la production d'outils, action d'information / prévention	
MSO	100,12
dont : - CNAM	81,68
dont : - Méthadone	7,31
- Subutex	74,37
- MSA	17,22
dont : - Méthadone	15,53
- Subutex	1,69
- CANAM	1,22
dont : - Méthadone	0,12
- Subutex	1,10
CSST	122,86
dont : - enveloppe régionale	122,86
- mesures nouvelles	-
- régularisation des insuffisances budgétaires	-
- régularisation des transferts de l'enveloppe sanitaire vers l'enveloppe médico-sociale	-
CONSULTATIONS CANNABIS	-
Total	248,66

Cependant, seules les dépenses de la DGS doivent être considérées comme relevant des dépenses du Ministère de la Santé, les autres dépenses étant financées par la Sécurité Sociale. Au total, ce seraient donc 25,68 millions d'euros financés sur budget propre du Ministère de la Santé afin de traiter les problèmes médico-sociaux relatifs aux drogues illicites.

5.2 – Le Ministère de la Santé et les drogues licites (Alcool et tabac)

Le rapport Kopp et Palle (1998) ne traitant pas des drogues licites, les données obtenues auprès du bureau SD6B du Ministère de la Santé ne peuvent donc être comparées avec celles de 1995.

Tout d'abord, concernant l'**alcool**, on constate qu'après une stagnation des moyens en 2002 et 2003, les pouvoirs publics ont augmenté sensiblement les crédits consacrés à la lutte contre l'alcoolisme (plus de 15%). Parmi les crédits en augmentation, il convient de souligner les contributions de la DGS, de l'INPES et de l'assurance maladie à travers son enveloppe médico-sociale. Au total, et hors crédits MILDT, les crédits consacrés à l'alcool dans le domaine médico-social se répartissaient en cinq grands volets :

- 1) les dépenses de la Direction Générale de la Santé (DGS),
- 2) les crédits des Agences Régionales d'Hospitalisations (ARH),
- 3) les financements de l'Institut National de Prévention et d'Éducation de la Santé (INPES),
- 4) les dépenses du Fonds National de Prévention d'Éducation et d'Informations Sanitaires (FNPEIS),
- 5) les financements de la CNAM ONDAM.

Comme pour la toxicomanie, la **DGS** contribue à la lutte contre l'alcool tant au niveau national qu'au niveau déconcentré par l'intervention des DRASS et des DDASS.

Au niveau national, la DGS distribue des subventions aux associations nationales, ces subventions s'élevant à 0,81 million d'euros en 2003. On peut également noter que la DGS a fait réaliser, en 2004, des études à hauteur de 0,14 million d'euros sur l'interdiction de la vente d'alcool au moins de 16 ans et sur l'évaluation de l'opération « boire moins c'est mieux » et, en 2005, elle compte faire réaliser des études sur la simplification du droit des débits de boissons, sur l'évaluation médico-économique des structures et sur le rôle de l'alcool dans la survenue d'accidents mortels. Enfin, il faut mentionner que la DGS bénéficiera, en 2005, de 1,2 million d'euros au titre du plan cancer et de 0,29 million d'euros pour l'alcool au titre des crédits de l'État.

Au niveau déconcentré, les DDASS versent des subventions aux associations ou pour des actions ponctuelles. Cependant, le montant de ces actions n'est pas disponible pour 2003, la seule information disponible correspondant aux 2,43 millions d'euros de subventions distribuées en 2004 et au 1,93 million d'euros prévus en 2005 pour les actions déconcentrées.

Concernant les crédits **ARH** régionalisés, ceux-ci renvoient au financement par les ARH des consultations en alcoologie qui ont lieu au sein des structures hospitalières. Si ces crédits étaient nuls pour 2003, en revanche ceux-ci s'élevaient à 6,00 millions d'euros en 2002.

Pour sa part, l'**INPES** finance des campagnes de communication, ainsi que des appels à projets en région. Il faut noter que les chiffres communiqués ne tiennent pas compte de la participation financière de la DGS à l'INPES. Par ailleurs, il faut savoir que les montants indiqués pour les campagnes de communication correspondent aux achats d'espace, ainsi qu'aux honoraires et frais techniques. Au total, les dépenses engagées par l'INPES pour les campagnes de communications en 2003 s'élevaient à 2,58 millions d'euros, alors qu'aucun crédit n'était alloué pour les appels à projet en région au titre de l'année 2003.

Les montants mentionnés au titre du **FNPEIS** correspondent au financement d'actions de prévention au titre de l'alcool. Ainsi, ce sont 11,00 millions d'euros qui ont été dépensés par le FNPEIS dans le cadre de ces actions de prévention pour 2003.

Tableau 5.3 – Récapitulatif des dépenses dans le domaine médico-social imputables à l'alcool en 2003 (millions d'euros)

Types de dépenses	2002	2003	2004
DGS	0,78	0,81	3,37
dont : - national	0,78	0,81	0,94
- déconcentré (DDASS et DRASS)	na	na	2,43
CREDITS ARH REGIONALISES	6,00	0,00	na
INPES	2,91	2,58	5,68
dont : - Campagnes de communication	2,91	2,58	5,16
- Appel à projet en région	0,00	0,00	0,53
FNPEIS	10,98	11,00	10,07
CNAM ONDAM	33,02	38,00	42,14
dont : - CCAA	29,22	32,00	38,00
- mesures nouvelles	3,80	6,00	4,14
MILDT	1,11	0,80	0,35
Total	54,80	53,19	61,61

Enfin, les Centres de Cure Ambulatoire en Alcoologie (CCAA) sont financés depuis 1999 par la Sécurité Sociale au titre de l'ONDAM médico-social. On peut noter que lors de ce transfert à l'assurance maladie en 1999, un montant de 18,45 millions d'euros avait été prévu, montant auquel s'ajoute désormais chaque année des mesures nouvelles qui sont à répartir entre les CCAA. En 2003, les CCAA ont perçus 32,00 millions d'euros de la **CNAM ONDAM**, auxquels s'ajoutent 6,00 millions d'euros de mesures nouvelles, soit un total de 38,00 millions d'euros.

À titre d'information, les montants mentionnés au titre de la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (**MILDT**) correspondent aux subventions versées aux associations dans le cadre de la lutte contre l'alcoolisme. Ce montant ne peut être connu qu'une fois l'année écoulée et s'était élevé à 0,80 million d'euros en 2003. Cependant, les crédits MILDT faisant l'objet d'un traitement particulier dans ce rapport, ceux-ci ne seront pas comptabilisés ici.

Au total, et comme le montre le tableau ci-dessus, ce seraient environ 52,39 millions d'euros qui auraient été consacrés à l'alcool dans le domaine médico-social en 2003 (53,19 millions d'euros desquels sont retirés les crédits MILDT).

Cependant, seules les dépenses de la DGS doivent être considérées comme relevant des dépenses du Ministère de la Santé, les autres dépenses étant financées par la Sécurité Sociale. Au total, ce serait donc 0,81 millions d'euros financés sur budget propre du Ministère de la Santé afin de traiter les problèmes médico-sociaux relatifs à l'alcool.

Les pouvoirs publics ont, comme pour l'alcool, sensiblement augmenté leur effort financier pour la lutte contre le **tabac** depuis 2002 (depuis 2004 pour l'alcool). La progression budgétaire s'est poursuivie en 2004, en particulier par un accroissement des montants alloués par l'INPES à ses campagnes contre le tabac. Ainsi, entre 2002 et 2003 l'enveloppe globale a doublé, passant de 12,15 à 24,13 millions d'euros. Au total, et hors crédits MILDT, les crédits consacrés au tabac dans le domaine médico-social se répartissaient en cinq grands volets :

- 1) les dépenses de la Direction Générale de la Santé (DGS),
- 2) les crédits de la Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins (DHOS),
- 3) les financements de l'Institut National de Prévention et d'Éducation de la Santé (INPES),
- 4) les dépenses du Fonds National de Prévention d'Éducation et d'Informations Sanitaires (FNPEIS),
- 5) les financements de l'ONDAM.

Concernant la **DGS**, celle-ci contribue à la lutte contre le tabac au niveau national, ainsi qu'au niveau déconcentré par l'intervention des DRASS et des DDASS.

Au niveau national, la DGS verse des subventions aux associations nationales (417 855,37 euros en 2002, 808 716,37 euros en 2003 et 989 039,37 euros en 2004). Par ailleurs, elle participe au financement de l'INPES par l'intermédiaire d'une subvention de 2,00 millions d'euros en 2003 pour les appels à projet régionaux de l'INPES et 4,93 millions d'euros en 2004 au titre des projets associatifs en régions (à hauteur de 1,50 million d'euros) et de la campagne tabagisme passif (à hauteur de 3,43 millions d'euros). De même en 2005, 3,30 millions d'euros seront attribués à l'INPES. En outre, en 2002, la DGS a lancé un appel à projet national pour 2,00 millions d'euros. Enfin, en 2005, la DGS bénéficiera de 1,00 million d'euros au titre du plan cancer et de 0,46 million d'euros pour le tabac sur les crédits de l'État et a prévu de faire réaliser des études pour 0,33 millions d'euros sur la vente de substituts nicotiques hors pharmacie, sur les substituts nicotiques chez la femme enceinte et sur les structures spécialisées.

Au niveau déconcentré, les DDASS versent des subventions aux associations ou pour des actions ponctuelles. Cependant, le montant de ces subventions ne sont pas connus pour 2002 et 2003, la seule information disponible étant de 0,72 million d'euros pour 2004.

Pour sa part, la **DHOS** finance les consultations tabacologiques qui ont lieu dans les structures hospitalières. Dans ce cadre, aucune dépense n'a été engagée en 2003, alors que 2,13 millions d'euros avaient été engagés en 2002.

L'**INPES**, quant à lui, finance des campagnes de communication ainsi que des appels à projets en région, mais les chiffres communiqués, à ce titre, ne tiennent pas compte de la participation financière de la DGS à l'INPES. Ainsi, ce sont 12,86 millions d'euros de campagnes de communication qui ont été effectués en 2003, aucun appel à projets en région n'ayant été effectué en 2003, alors que 2,98 millions d'euros ont été financés à ce titre en 2004. Par ailleurs, il faut savoir que, comme pour l'alcool, les montants indiqués pour les campagnes de communication correspondent aux achats d'espace, ainsi qu'aux honoraires et frais techniques.

Les montants mentionnés au titre du **FNPEIS** correspondent, quant à eux, au financement d'actions de prévention au titre du tabac. Pour 2003, ce seraient près de 3,10 millions d'euros que l'INPES aurait débloqué pour financer ces campagnes de prévention contre le tabac.

Dans le cadre de la mise en place de consultations d'aide à l'arrêt du tabac en centre hospitalier, une partie des crédits attribués par l'**ONDAM médico-social** sert à financer ces consultations. Ainsi, 3,07 millions d'euros ont été affectés pour la mise en place de celles-ci en 2003.

À titre d'information, les montants mentionnés au titre de la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT) correspondent aux subventions versées aux associations dans le cadre de la lutte contre le tabac. Ce montant ne peut être connu qu'une fois l'année écoulée et s'était élevé à 0,29 million d'euros en 2003. Cependant, les crédits MILDT faisant l'objet d'un traitement particulier dans ce rapport, ceux-ci ne seront pas comptabilisés ici.

Tableau 5.4 – Récapitulatif des dépenses dans le domaine médico-social imputables au tabac en 2003 (millions d'euros)

	2002	2003	2004
DGS	0,42	4,81	6,64
dont : - national	0,42	4,81	5,92
- déconcentré (DDASS et DRASS)	na	na	0,72
DHOS	2,13	0,00	0,00
INPES	7,04	12,86	18,03
dont : - campagnes de communication	7,04	12,86	15,05
- appel à projets en région	0,00	0,00	2,98
FNPEIS	2,25	3,10	2,62
ONDAM (consultations tabacologiques dans les CCAA)	na	3,07	na
MILDT	0,30	0,29	0,15
Total	12,15	24,13	27,43

Au total, et comme le montre le tableau ci-dessus, ce seraient environ 23,84 millions d'euros qui auraient été consacrés au tabac dans le domaine médico-social en 2003 (24,13 millions d'euros desquels sont retirés les crédits MILDT).

Cependant, et comme pour les drogues illicites et l'alcool, seules les dépenses de la DGS doivent être considérées comme relevant des dépenses du Ministère de la Santé, les autres dépenses étant financées par la Sécurité Sociale. Au total, ce seraient donc 4,81 millions d'euros financés sur budget propre du Ministère de la Santé afin de traiter les problèmes médico-sociaux relatifs au tabac.

5.3 - Conclusion sur les dépenses du Ministère de la Santé imputables aux drogues

En 2003, les dépenses du Ministère de la Santé imputables aux drogues s'élevaient à 31,30 millions d'euros dont 25,68 millions d'euros pour les drogues illicites, 0,81 pour l'alcool et 4,81 pour le tabac. En 1995, ces dépenses étaient de l'ordre de 114,03 millions d'euros pour les seules drogues illicites.

Néanmoins, en retenant l'ensemble des dépenses médico-sociales effectuées en 2003, celles-ci se sont élevées à 324,89 millions d'euros, dont 248,66 pour les drogues illicites, 52,39 pour l'alcool et 23,84 pour le tabac. Cette notion de dépenses médico-sociales comprend, en plus des dépenses du Ministère de la Santé, celles effectuées par les différents acteurs médico-sociaux tels que la Sécurité Sociale, L'INPES, le FNPEIS, etc.

De plus, si pour l'alcool et le tabac, aucune comparaison ne peut être effectuée entre 1995 et 2003 (aucune donnée n'étant disponible pour 1995), il se révèle également difficile de mettre en relation les chiffres de 1995 et ceux de 2003 pour les drogues illicites. En effet, les changements de structures impliquent que des aspects initialement financés sur le budget du Ministère de la Santé ont été « délégués » à d'autres intervenants, notamment à la sécurité sociale pour le financement des CSST et des MSO. Quoiqu'il en soit, on constate une hausse significative des dépenses en direction du traitement des aspects médico-sociaux relatifs aux drogues illicites, le coefficient multiplicateur étant d'environ 2,18 entre les données de 1995 et celles de 2003.

Tableau 5.5 – Récapitulatif des dépenses dans le domaine médico-social imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool		Tabac	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
DGS	(1) 110,68	25,68	na	0,81	na	4,81
DIV	3,35	-	-	-	-	-
MSO	-	100,12	-	-	-	-
CSST	-	122,86	-	-	-	-
Consultations cannabis	-	-	-	-	-	-
Crédits ARH régionalisés	-	-	na	0,00	-	-
INPES	-	-	na	2,58	na	12,86
FNPEIS	-	-	na	11,00	na	3,10
CNAM ONDAM	-	-	na	38,00	na	3,07
DHOS	-	-	-	-	na	0,00
Total	114,03	248,66	na	52,39	na	23,84

(1) 106,07 millions d'euros de la DGS auxquels s'ajoutent 2,13 millions d'euros de la DAS et 2,48 millions d'euros de la DDASS et la DRASS

6 – Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération et la contribution de la France au budget de l'Union Européenne

Les dépenses consacrées par le Ministère des Affaires Etrangères qui peuvent être considérées comme liées à la politique de lutte contre la toxicomanie et le trafic de drogue concernent deux volets : tout d'abord, les contributions volontaires du ministère au PNUCID (6.1) ; ensuite, le financement des actions de coopération dans le domaine des stupéfiants (6.2). Cependant, on peut également intégrer, dans ces dépenses, la contribution de la France au budget de l'Union Européenne (6.3), bien que les montants concernés ne relèvent pas du budget du Ministère des Affaires Etrangères.

6.1 – Les contributions volontaires du Ministère au PNUCID

Établi en 1991, le Programme des Nations Unies pour le Contrôle International des Drogues (PNUCID) est le principal organisme de lutte contre la toxicomanie et le trafic de drogue. Il aide les pays à :

- 1 éliminer les cultures illicites et les remplacer par des cultures licites et aider les agriculteurs à trouver d'autres moyens de subsistance,
- 2 élaborer et appliquer une législation antidrogue,
- 3 coordonner des projets trans-frontières,
- 4 suivre l'évolution du trafic et de la consommation de drogue, en les mettant au courant des dernières tendances,
- 5 mettre en œuvre des programmes de prévention de la toxicomanie,
- 6 établir des centres de traitement et de réinsertion des toxicomanes,
- 7 lutter contre le trafic de drogue en mettant en œuvre des programmes de répression.

Dans ce cadre, les contributions volontaires du ministère au PNUCID peuvent être considérées comme liées à la politique de lutte contre la toxicomanie et le trafic de drogue.

Tableau 6.1 – Contributions volontaires du Ministère des Affaires Etrangères au PNUCID (millions d'euros)

	1995	2003
Contributions volontaires au PNUCID (en millions d'euros)	1,29	1,48
dont : - sur fonds propres (en millions d'euros)	1,07	1,03
- crédits MILDT (en millions d'euros)	0,23	0,45

Ainsi, les contributions volontaires au PNUCID se sont élevées, en 2003, à 1,48 million d'euros (1,29 en 1995), dont 1,03 millions d'euros sur fonds propres, et 0,45 million d'euros sur crédits interministériels (respectivement 1,06 et 0,16 million d'euros en 1995).

6.2 – Les actions de coopération

En 1995, Certaines actions de coopération du Ministère des Affaires Etrangères comprenaient un volet « stupéfiant » qui demeurait cependant difficile à estimer. Le ministère avait fait certaines tentatives en ce sens, mais avait fini par abandonner devant la difficulté à obtenir des informations des acteurs sur le terrain. Cependant, selon l'interlocuteur de l'époque au Ministère des Affaires Etrangères, les dépenses de lutte contre la drogue inclues dans les programmes de coopération ne devaient pas excéder le montant de la contribution au PNUCID. Au total, environ 1,07 million d'euros étaient donc alloués par le Ministère des Affaires Etrangères dans des programmes de coopération dans la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants.

De plus, Kopp et Palle (1998) distinguaient des dépenses précédentes, les programmes de coopération générale en matière de police et de gendarmerie qui constituaient un autre volet des programmes de lutte contre les grands trafics, et notamment de lutte contre les stupéfiants. Ces dépenses étaient comptabilisées dans le point consacré au Ministère de la Coopération, indépendamment du Ministère des Affaires Etrangères.

Ainsi, les autorisations de programmes pour l'Afrique de l'Ouest¹⁴ s'étaient élevées à 18,44 millions d'euros pour la coopération en matière de police, et à 11,58 millions d'euros côté gendarmerie. La part « stupéfiants » de ces programmes était évaluée de manière subjective par Kopp et Palle (1998) à 20% pour les crédits police et 0% pour les crédits gendarmerie. Ainsi, pour 1995, 1,23 million d'euros auraient été consacrés à la lutte contre le trafic de drogue au titre de crédits d'intervention (structuration de services, équipement, formation). D'un autre côté, étaient également prises en compte, les dépenses liées à la présence d'un correspondant « stupéfiants » dans chacun des douze pays de l'Afrique de l'Ouest. Le coût étant estimé à 53 357,15 euros par an et par personne, le coût total pour les 12 correspondant s'élevait donc à 0,64 millions d'euros. Au total, 1,87 million d'euros de crédits « stupéfiants » étaient alloués pour l'Afrique de l'Ouest en 1995.

L'action du ministère s'étendait également à l'Afrique Centrale et aux Caraïbes. Cette dernière zone ne semblait pas avoir bénéficié de crédits identifiables sur budget propre en 1995. En revanche, pour l'Afrique Centrale, le montant des crédits sur budget propre pouvait être grossièrement estimé à la moitié des crédits consacrés à l'Afrique de l'Ouest, soit environ 0,94 million d'euros.

Tableau 6.2 – Les dépenses en matière de coopération du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération en 1995 (millions d'euros)

Actions de coopération	1995
Ministère des Affaires Etrangères	1,07
Ministère de la Coopération	2,81
dont : - Afrique de l'Ouest	1,87
- Afrique Centrale	0,94
- Caraïbes	0,00
Total	3,88

Au total, 3,88 millions d'euros étaient consacrés par le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, en 1995, au problème de lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Les données transmises par le Ministère des Affaires Etrangères concernent l'année 2004 et retracent l'ensemble des actions de coopérations menées par la France dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants (voir tableaux en annexe). Cependant, deux remarques doivent être effectuées : premièrement, sont retracées ici toutes les actions de coopération menées par la France, i.e. que les montants alloués ne correspondent pas uniquement à des dépenses sur budget propre du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. En d'autres termes, apparaissent des dépenses financées par la MILDT, ou par d'autres institutions ou administrations (Ministère de la Défense, Ministère de l'Intérieur, etc.) ; deuxièmement, les données transmises par le correspondant MILDT au Ministère des Affaires Etrangères se révèlent extrêmement parcellaires. Le tableau 6.3 indique le nombre d'actions de coopération menées dans chaque zone géographique (213 actions menées au total), ainsi que le nombre de cas pour lesquels le budget total de l'action, la contribution de l'État membre (la France) et la source de financement sont connus ou non. Ainsi, dans 62 cas sur 213 (29,11% des cas) le montant du budget total de l'action est connu, dans 61 cas (28,64%) la contribution de l'État membre est connue et dans 108 cas (50,70%) la source du financement est connue. On s'aperçoit également que les données sont assez disparates selon les zones géographiques.

Tableau 6.3 – Nombre d'actions de coopération de la France et données disponibles en 2004

Zone	Nombre d'actions	Budget total		Contribution de l'Etat membre (France)		Source du financement	
		Connu	Inconnu	Connue	Inconnue	Connue	Inconnue
(1) Afrique	35	1	34	10	25	13	22
(2) Amériques	64	33	31	10	54	27	37
(3) Afrique du nord / Moyen orient	32	18	14	12	20	15	17
(4) Asie	20	2	18	4	16	11	9
(5) Europe (hors UE)	41	8	33	21	20	27	14
(6) UE	20	1	19	4	16	14	6
(7) Multizones	1	0	1	0	1	1	0
Total	213	62	151	61	152	108	105

¹⁴ Autorisations sur trois ans, dont 1995.

Le tableau 6.4, quant à lui, donne le budget total des actions, ainsi que les contributions totales des États membres, pour chaque zone géographique pour les cas où les données sont disponibles. Par exemple, pour la zone « Amériques », 33 budgets totaux sont connus sur 64 actions, l'ensemble représentant 162 678 euros, alors que seulement 10 contributions de l'État membre sont connues sur 64 actions, l'ensemble s'élevant à 122 473 euros.

Tableau 6.4 – Les dépenses en matière de coopération de la France en fonction des données disponibles en 2004 (en euros)

Zone	Nombre d'actions	Budget total		Contribution de l'Etat Membre (France)	
		Connu	Montant	Connue	Montant
(1) Afrique	35	1	1 726	10	48 933
(2) Amériques	64	33	162 678	10	122 473
(3) Afrique du nord / Moyen orient	32	18	2 304 939	12	252 382
(4) Asie	20	2	2 083	4	1 014 388
(5) Europe (hors UE)	41	8	481 196	21	432 591
(6) UE	20	1	7 725	4	5 162
(7) Multizones	1	0	0	0	0
Total	213	62	2 960 347	61	1 875 929

La question qui se pose est d'estimer les dépenses totales liées aux actions de coopération. En fait, on peut calculer le coût moyen d'une action par zone géographique et poser l'hypothèse que les actions pour lesquelles l'information n'est pas disponible ont un coût égal à ce coût moyen. Ainsi, en reprenant la contribution de la France dans le tableau 6.4, nous obtenons le coût moyen par action pour chaque zone géographique (tableau 6.5).

Tableau 6.5 – Dépense moyenne par action de coopération de la France en fonction des données disponibles en 2004 (en euros)

Zone	Contribution de l'Etat Membre (France)		Montant moyen par action
	Connu	montant	
(1) Afrique	10	48 933	4 893,30
(2) Amériques	10	122 473	12 247,30
(3) Afrique du nord / Moyen orient	10	64 382	6 438,20
(4) Asie	3	14 388	4 796,00
(5) Europe (hors UE)	21	432 591	20 599,57
(6) UE	4	5 162	1 290,50
(7) Multizones	0	na	11 860,84
Total	58	687 929	11 860,84

À noter que pour la zone « Afrique du nord / Moyen orient » deux programmes ont été retirés de la liste, à savoir les programmes DARIUS et CYRUS avec l'Iran, ces derniers étant pluriannuels et d'un montant conséquent. Ainsi, le nombre de programmes « connus » passe à 10 pour cette zone. Il en va de même pour la zone « Asie » où le premier programme de coopération avec l'Afghanistan est d'un montant de 1 million d'euros. Dans ce cas, le nombre de programmes « connus » passe à 3. La raison de ces retraits repose sur le fait que ces actions disposent d'un montant atypique comparativement aux autres programmes connus et « tire » donc la moyenne vers le haut. Aussi, et pour ne pas surévaluer les actions de coopération de la France, il se révèle raisonnable d'exclure ces trois programmes du calcul du coût moyen par action. Enfin, notons que dans le cadre de l'action de coopération multizone, nous retenons le coût moyen d'une action toutes zones confondues.

Connaissant à présent le coût moyen de la participation de la France à chaque action de coopération par zone géographique, il devient possible d'estimer les dépenses globales de l'ensemble des actions de coopération de la France (tableau 6.6). Au total, ce seraient donc 3,31 millions d'euros d'actions de coopération engagées par la France dans le cadre de la lutte contre les drogues illicites.

Cependant, il faut noter que les financements MILDT apparaissent 18 fois sur 108, dont 11 fois où la MILDT finance seule et 7 fois où la MILDT est en co-financement avec un partenaire. En supposant qu'en cas de co-financement, chaque partenaire finance 50%, la MILDT apparaîtrait 14,5 fois sur 108

fois où la source de financement est connue. En conséquence, les financements MILDT représenteraient environ 13,43% des financements des actions de coopération de la France. Afin de ne pas comptabiliser 2 fois les montants MILDT, il apparaît pertinent de diminuer le montant total des actions de coopération de la France de 13,43%, ce qui reviendrait à considérer que les dépenses en matière de coopération de la France se seraient élevées à 2,87 millions d'euros pour 2003.

Tableau 6.6 – Dépense totale des actions de coopération de la France en fonction des données disponibles en 2004 (en euros)

Zone	Nombre d'actions	Montant moyen par action	Montant total des actions de coopération
(1) Afrique	35	4 893,30	171 265,50
(2) Amériques	64	12 247,30	783 827,20
(3) Afrique du nord / Moyen orient	(1) 30 + 2	6 438,20	381 146,00
(4) Asie	(1) 19 + 1	4 796,00	1 091 124,00
(5) Europe (hors UE)	41	20 599,57	844 582,37
(6) UE	20	1 290,50	25 810,00
(7) Multizones	1	na	11 860,84
Total	213	11 860,84	3 309 615,91

(1) nous réintégrons les trois programmes que nous avons exclus précédemment.

Enfin, rappelons que toutes ces dépenses ne sont pas propres au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, certaines actions de coopérations étant financées par les Douanes, le Ministère de l'Intérieur, etc.

6.3 – La contribution de la France au budget de l'Union Européenne

En 1995, le budget de l'Union Européenne consacré à la lutte contre la drogue s'est élevé à 27,94 millions d'euros, dont 13,30 millions pour des programmes internes à l'Union et 14,59 pour des actions en direction des pays du sud, d'une part, et des pays de l'est et du centre de l'Europe, d'autre part.

À cette même époque, la part de la France dans le budget total de l'Union Européenne était de 17%. En utilisant cette clef de répartition, la contribution française aux programmes européens de lutte contre les stupéfiants s'était élevée à 4,75 millions d'euros en 1995.

Pour 2003, seule la part de la France dans le budget total de l'Union Européenne nous est connu (17,94%). En revanche, le budget de l'Union Européenne consacré à la lutte contre les stupéfiants pour 2003 n'a pu nous être transmis par le correspondant MILDT auprès du Ministère.

6.4 - Conclusion sur les dépenses du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération imputables aux drogues

En 2003, les dépenses relatives aux Affaires Etrangères et à la Coopération imputables aux drogues illicites se sont élevées s'élevaient à 3,90 millions d'euros. En 1995, ces dépenses étaient de l'ordre de 9,70 millions d'euros.

Néanmoins, il s'avère difficile de comparer les chiffres de 1995 et de 2003. En fait, d'une part, certaines données sont manquantes et, d'autre part, les différents aspects que recouvrent ces chiffres ne sont pas homogènes entre ces deux dates. Ceci est particulièrement vrai pour les actions de coopération. Il s'ensuit qu'aucune conclusion claire ne peut être tirée de cette évolution.

Tableau 6.7 – Récapitulatif des dépenses dans le domaine des affaires Etrangères et de la Coopération imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites	
	1995	2003
Contributions volontaires du Ministère au PNUCID	1,07	1,03
Actions de coopération (hors financements MILDT)	3,88	2,87
Contribution de la France au budget de l'Union Européenne	4,75	na
Total	9,70	3,90

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

Pour le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, deux volets sont à étudier : l'action développée par l'Education Nationale qui œuvre essentiellement dans le secteur de la prévention primaire des jeunes publics, d'une part, et les aspects relatifs à la Recherche et à l'Enseignement Supérieur, d'autre part.

7.1 - L'éducation Nationale

Concernant la partie « prévention », l'identification des moyens engagés, autres que les crédits MILDT, est particulièrement difficile. Cela tient, tout d'abord, à la définition même d'une action de prévention, dont il est souvent impossible de dire où elle commence, et où elle se termine. En fait, délimiter ce qui empêche spécifiquement une population de jeunes de tomber dans la toxicomanie est tout simplement impossible. Ne sont finalement mesurables que les actions de prévention de la toxicomanie qui s'affiche en tant que telles, i.e. essentiellement les crédits interministériels en ce qui concerne l'Education Nationale.

Cependant, le Ministère de l'Education Nationale a créé en 1990 les « Comités d'Environnement Social » (CES), instrument du développement de la prévention des conduites à risque au niveau des établissements scolaires. À l'époque, la décision avait été prise en relation étroite avec l'ex DGLDT, ce qui montre la place centrale occupée par la lutte contre la toxicomanie. En 1998 (circulaire du 1^{er} juillet 1998), les CES sont devenus les Comités d'Education à la Santé et à la Citoyenneté (CESC). Les missions des CESC se déclinent en 6 axes, dont l'un concerne la prévention des dépendances, des conduites à risques et de la violence dans le cadre du projet d'établissement, la circulaire du 1^{er} décembre 2003 intitulée « la santé des élèves : programme quinquennal de prévention et d'éducation » prévoyant même un paragraphe intitulé « prévenir les conduites addictives ». On compte, en 2003, 5 999 CESC (1 691 CES en 1995), ce qui signifie que 76,81% des établissements disposait d'un CESC (20% en 1995). Le ministère n'a participé au financement sur fond propre qu'à hauteur de 0,71 millions d'euros en 2003 (contre 0,30 en 1995).

Tableau 7.1 – Les Comités d'Education à la Santé et à la Citoyenneté

	1995	2003
Nombre de Comités d'Education à la Santé et à la Citoyenneté (CESC ex CES)	1 691	5 999
Part des établissements scolaires disposant d'un CESC	20%	76,81%
Financement des CESC par le ministère de l'Education Nationale (millions d'euros)	0,30	0,71
Part du financement CESC dédiée aux drogues illicites	na	na
Nombre de personnes par « Groupe de Pilotage » par académie	8	18
Part du temps consacré par ces personnes au groupe de pilotage dans leur activité totale	na	na
Part du temps consacré par le groupe de pilotage aux problèmes liés à la toxicomanie	na	na
Coût budgétaire moyen des personnels des « groupe de pilotage »	na	na
Nombre moyen de personnels d'établissement par CESC	na	na
Part du temps consacré par ces personnels au CESC dans leur activité totale	na	na
Part du temps consacré par le CESC aux problèmes liés à la toxicomanie	na	na
Coût budgétaire moyen des personnels impliqués dans les CESC	na	na

Il existe dans chaque académie un groupe de pilotage composé d'un nombre variable de personnes (17 à 18 personnes en moyenne). On peut noter que les correspondants ou coordonnateurs du ministère sont au nombre de 2 (1 médecin, 1 infirmier ou 1 assistante sociale) et que des « personnes ressources » formées au niveau des inspections académiques (département) travaillent avec les chefs de projet départementaux (MILDT) sur ces questions. En 1995, ces groupes de pilotage étaient composés de 8 personnes (1 médecin, 1 infirmier, 1 assistante sociale, 1 proviseur vie scolaire, 1 inspecteur, 3 personnes au niveau départemental). Cependant, comme pour 1995, il est malheureusement impossible de déterminer la part d'activité que chacune de ces personnes a consacré au groupe de pilotage en 2003.

De plus, le dispositif CESC rassemble, au sein de l'établissement, une équipe variable dans la composition et le nombre qui peuvent être les personnels de l'établissement, les partenaires, les élèves et les familles. Dans ce cadre, il faudrait également comptabiliser, pour chacun des 5 999 CES, les personnels des établissements qui s'investissent dans le fonctionnement des CESC.

Si aucune donnée en terme de coût de fonctionnement des CESC ne peut être avancée pour 2003 (à l'exception des 0,71 millions d'euros en 2003 que le ministère a alloué sur fond propre), il faut

cependant signaler que ces derniers bénéficient de crédits MILDT. Ceux-ci sont répartis en deux chapitres : tout d'abord, le chapitre 37-20 relatif à la formation. Dans ce cas, il est procédé à un appel à projet pour effectuer la répartition. Les crédits MILDT 2003, dans le cadre de ce chapitre, se sont élevés à 200 000 euros ; ensuite, le chapitre 36-71 (devenu 37-81 en 2004) correspond à des crédits de fonctionnement. L'ensemble de ces crédits 2003 (soit 50 000 euros) ont été ciblés pour 22 établissements dans le cadre de l'action « lycées non fumeurs ».¹⁵

Au total, que pouvons-nous dire sur le coût des CESC imputables aux drogues ? En premier lieu, les crédits MILDT ne correspondent pas à un financement sur budget propre du ministère et sont donc comptabilisés dans un chapitre spécifique de ce rapport (voir chapitre 10). Ensuite, si la totalité du financement du ministère en 1995 (soit 0,30 million d'euros) avait été comptabilisée dans le cadre des drogues illicites, il ne peut en être ainsi en 2003. En effet, nous savons que les missions des CESC se déclinent en 6 axes :

- la mise en place de l'éducation citoyenne,
- l'organisation de la prévention des dépendances, des conduites à risques et de la violence,
- le suivi des jeunes dans et hors l'école,
- venir en aide aux élèves manifestant des risques de mal-être,
- renforcer le travail et les liens avec les parents,
- Apporter un appui aux acteurs de la lutte contre l'exclusion.

Dans ce cadre, on peut envisager de répartir de manière identique les 0,71 million d'euros entre ces 6 axes (soit environ 0,12 million d'euros par axe). Cependant, il faut tout d'abord constater que l'axe 2 ne se rapporte pas uniquement aux drogues, puisque cet axe inclut la prévention de la violence. De plus, les académies classent unanimement « la mise en place de l'éducation citoyenne » et « l'organisation de la prévention des dépendances, des conduites à risques et de la violence » comme priorités. Ceci signifie qu'un plus grand nombre d'actions est réalisé dans le cadre de ces deux axes, ce qui devrait, en principe, mobiliser des ressources financières plus importantes. Néanmoins, le nombre d'actions par axe n'étant pas comptabilisé par le ministère, il se révèle difficile d'imputer à tel axe ou à tel autre, tel ou tel montant financier. En conséquence, et en l'absence de toute information supplémentaire, nous retenons 1/6 comme clé de répartition du financement du ministère, soit environ 0,12 million d'euros minimum pour les drogues. Enfin, il faut mentionner que, dans le cadre de la prévention des dépendances, aucune distinction entre alcool, tabac et stupéfiants n'est effectuée. Suite à cette constatation, nous posons comme hypothèse que chacune de ces drogues se voit allouée 1/3 des 0,12 million d'euros, soit 0,40 million d'euros par drogue.

7.2 – L'Enseignement Supérieur et la Recherche

Concernant l'activité du ministère dans le cadre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, il existe, là encore, la difficulté à délimiter le champ des drogues. De plus, et malgré nos différentes demandes auprès du ministère, aucune donnée ne nous a été transmise concernant ces deux aspects pour 2003.

A titre de rappel, les données collectées pour la partie recherche auprès de l'INSERM et du CNRS par le Ministère de l'Education Nationale pour 1995, dénombreaient environ 50 chercheurs permanents (ETP) dans le domaine de la toxicomanie, auxquels il fallait ajouter une quarantaine de personnels ITA, soit 90 personnes engendrant une dépense (charges salariales et crédits de fonctionnement inclus) de 5,75 millions d'euros. Cependant, les critères que retenaient ces deux organismes pour inclure ou non un chercheur dans le champs de la toxicomanie n'étaient pas connus, la tendance naturelle de ces organismes étant plutôt de minimiser le montant des crédits et des chercheurs.

En fait, un rapide pointage (effectué par l'interlocuteur du ministère de l'époque) du nombre de chercheurs opérant dans le domaine de la neurobiologie et de la psychologie conduisait déjà vers un chiffre d'une cinquantaine de personnes. Il fallait ensuite prendre en compte les recherches « cliniques » dans les domaines de la psychiatrie et de la psychologie, et les recherches en sciences sociales. Un pointage basé sur le fichier des équipes de recherche du GDR « Psychotropes, politique et société » avait permis de recenser une vingtaine de chercheurs ETP menant un travail centré sur

¹⁵ En réalité, des reports de crédits de 2002 ont été effectués. Ainsi, le montant du report de crédits 2002 sur 2003 pour le chapitre 37-20 s'est élevé à 252 653 euros et à 457 347 euros pour le chapitre 36-71.

les drogues en 1995, et un seul poste d'ITA (ETP). Il fallait également compter une dépense d'environ 0,27 million d'euros correspondant essentiellement au paiement de vacances. Il fallait cependant noter que cet effectif était susceptible de fluctuer, certains chercheurs travaillant sur des champs plus larges (politique de santé, par exemple).

Au total, on pouvait estimer à une cinquantaine de chercheurs ETP dans le domaine de la neurobiologie, psychobiologie et recherche clinique, auxquels on adjoignait une quarantaine d'ITA (ETP), soit en tout 90 personnes pour un coût annuel moyen (charges comprises) de 48 783,69 euros. En ajoutant 10% de frais de fonctionnement, on obtenait une dépense pour cette catégorie de chercheurs de 4,83 millions d'euros.

Ensuite, pour les sciences sociales et humaines, 21 personnes étaient recensées, soit un coût salarial moyen plus élevé (moins d'ITA) de 54 881,65 euros. En comptant 10% de frais de fonctionnement et le paiement des vacances, la dépense totale s'élevait à 1,53 million d'euros en 1995.

En conséquence, le montant total des dépenses de recherche était estimé au minimum à 6,36 millions d'euros.

7.3 - Conclusion sur les dépenses du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche imputables aux drogues

En 2003, les dépenses du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche imputables aux drogues s'élevaient à 0,12 million d'euros, chaque type de drogue (Stupéfiants, Alcool et tabac) représentant un tiers du total (soit 0,4 millions d'euros par drogue). En 1995, ces dépenses étaient de l'ordre de 6,66 millions d'euros pour les seules drogues illicites.

L'explication d'un tel écart sur les drogues illicites s'explique par des données manquantes dans le domaine de la Recherche. Signalons que, quelque soit la drogue étudiée, les dépenses de ce ministère sont nettement supérieures à celles avancées ici, puisque aucune donnée sur l'Enseignement Supérieur et la Recherche n'a été communiquée par le ministère.

Tableau 7.2 – Récapitulatif des dépenses du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool		Tabac	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Education Nationale	0,30	0,40	na	0,40	na	0,40
dont : - CESC	0,30	0,40	na	0,40	na	0,40
Enseignement Supérieur	na	na	na	na	na	na
Recherche	6,36	na	na	na	na	na
dont : - Dépenses en frais de personnels	5,80	na	na	na	na	na
- Dépenses en frais de fonctionnement	0,56	na	na	na	na	na
Total	6,66	0,40	na	0,40	na	0,40

8 – Le Ministère de la Jeunesse et des Sports

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

Ainsi, et à part les crédits MILDT, seul pouvait être identifié, en 1995, le coût des personnes-ressources toxicomanies sur lesquelles reposaient, au niveau local, les politiques de prévention de la toxicomanie. Ces personnes étaient au nombre de 104 (1 individu par département et par région), et consacraient entre un tiers et deux tiers de leur activité au domaine de la toxicomanie. En prenant, à l'époque, une part d'activité toxicomanie moyenne de 50%, étaient donc comptabilisées 52 personnes ETP qui se consacraient au problème de la toxicomanie. Ainsi, avec un coût moyen budgétaire d'emploi de 25.800,62 euros, le ministère de la jeunesse et des sports consacrait, au minimum, 1,34 millions d'euros au problème de la toxicomanie.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Concernant les crédits MILDT, cette dernière s'est fortement engagée, depuis 2002, dans un processus de déconcentration des moyens à ses chefs de projets départementaux (moyens autrefois délégués aux administrations centrales qui « redistribuaient »). Etaient particulièrement concernés, à l'époque, le Ministère de la Jeunesse et des Sports, le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère de l'Agriculture. Les services déconcentrés de l'État concernés rendent donc compte aux chefs de projets départementaux qui, à leur tour, rendent compte à la MILDT. Ainsi, la DJEP participait, en 2003, et pour la 17^{ème} année consécutive, à la mise en œuvre du programme interministériel de lutte contre les drogues et de prévention des dépendances. Elle disposait d'un budget d'un montant global de 565.000 euros transférés en deux délégations :

- 400.000 euros par arrêté du 17 mars 2003 (crédits 2002 ayant fait l'objet d'un report sur l'exercice 2003),
- 165.000 euros par arrêté du 22 juillet 2003.

Ces crédits ont été déconcentrés de la manière suivante :

- aux 22 directions régionales, pour la mise en œuvre de formations interdisciplinaires et interprofessionnelles (330.000 euros en première délégation et 184.000 euros en deuxième délégation),
- aux 14 établissements nationaux (CREPS) candidats pour la mise en œuvre d'actions de prévention à l'attention des publics qu'ils accueillent (51.000 euros, soit 3.000 euros par structure d'accueil, au nombre de 17).

Comme nous le verrons lors du chapitre consacré à la MILDT, seuls les 165.000 euros de crédits MILDT doivent être comptabilisés ici, les 400.000 euros ne correspondant qu'à un report de l'année 2002 sur l'année 2003. Cependant, il doit être noté que, pour la partie Jeunesse, ce sont 15.000 euros de subventions supplémentaires perçues par le Ministère de la Jeunesse et des Sports au titre du chapitre 43-91 et qui ont servi à la mise en place de modules expérimentaux de formation et de sensibilisation des sportifs à l'INSEP et dans les CREPS. Pour la partie Jeunesse, Education Populaire et Vie Associative (chapitre 43-90), un montant de 165.000 euros a bien été alloué afin de financer des formations régionales interdisciplinaires et interprofessionnelles. Au total, les crédits MILDT au Ministère de la Jeunesse et des Sports se seraient donc élevés à 180.000 euros en 2003.

Bien évidemment, nous savons que certains ministères (et/ou leurs services déconcentrés) ont pu « injecter » des crédits propres en complément des crédits MILDT pour la mise en œuvre de certains programmes ou certaines actions. D'après le correspondant de la MILDT au Ministère de la Jeunesse et des Sports, ces crédits ont été assez rares et dans des proportions modestes depuis 1997. En fait, cette contribution se mesure surtout par la mise à disposition de personnel formé et donc, de compétences mobilisées, chaque Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS) et Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS) ayant un cadre technique et pédagogique missionné. En d'autres termes, on retrouve ici les 104 personnes mentionnées pour 1995. Cependant, aucune information n'a été transmise par le Ministère de la Jeunesse et des Sports concernant le temps consacré par chacun de ces personnels aux problèmes de stupéfiants. De même, aucune information ne nous a été transmise quant au coût annuel moyen de ces personnels.

En conséquence, nous retenons, à titre d'hypothèse, le pourcentage de 1995 (soit 50%) comme part « toxicomanie » dans l'activité totale de ces personnels. Ainsi, nous retrouvons les 52 personnes ETP qui se consacrent entièrement aux drogues illicites. Concernant le coût annuel moyen de ces dernières, nous pouvons retenir, comme dans le cas des magistrats, l'inflation sur la période 1995 – 2003 (soit 11,97%), en considérant que les rémunérations de ces personnels ont suivi, depuis 1995, l'augmentation du coût de la vie. En conséquence, le coût annuel moyen de 2003 se serait élevé, par personnel, à 28 888,95 euros, le coût total supporté par le Ministère de la Jeunesse et des Sports pour les 52 personnes dont l'activité est totalement consacrée aux problèmes liés à la toxicomanie correspondant, quant à lui, à 1,50 millions d'euros (1,43 en 1995).

En conclusion, on peut remarquer que très peu d'informations sont disponibles pour ce ministère concernant la prévention de la toxicomanie. Seules peuvent être évaluées les dépenses en frais de personnels liées à la mise à disposition de personnes formées et donc, de compétences mobilisées, par chaque Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS) et Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS). Les crédits MILDT, quant à eux, correspondent à des crédits interministériels et ne rentrent pas dans les dépenses effectuées sur budget propre du ministère.

Tableau 8.1 – Récapitulatif des dépenses du Ministère de la Jeunesse et des Sports imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool		Tabac	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Dépenses en frais de personnels	1,43	1,50	na	na	na	na
Total	1,43	1,50	na	na	na	na

(1) ne concerne que la sécurité routière.

(2) dont 2,13 millions d'euros de frais de fonctionnement et 8,31 millions d'euros de matériels.

Enfin, concernant l'alcool et le tabac, il est plus que probable que des montants soient alloués par le Ministère de la Jeunesse et des Sports dans le cadre de la prévention. Cependant, là encore, aucune information n'est disponible.

9 – Le Ministère de l'Agriculture

Si le rapport Kopp et Palle (1998) ne mentionnait pas les dépenses du Ministère de l'Agriculture, en fait celui-ci intervient dans les filières « alcool » et « tabac » à travers les concours publics à l'agriculture. Ces derniers regroupent l'ensemble des dépenses bénéficiant aux secteurs agricoles et forestiers, financées globalement par le budget de l'État (24%) et par le budget de l'Union européenne (36%). Ils comprennent également les autres financements publics du Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles (BAPSA) (40 %). Au total, l'ensemble de ces dépenses se sont élevées à 28,8 milliards d'euros en 2003 (en hausse de 2,3% par rapport à 2002) et sont présentées selon la nomenclature fonctionnelle retracée dans le tableau suivante.

Tableau 9.1 – les concours publics à l'agriculture en France (millions d'euros)

Concours Publics à l'agriculture	Budget national 2003	Budget UE 2003	Total 2003
I – Activités agricoles	2 238,3	9 880,0	12 218,3
1.1 – Installation et modernisation des exploitations	473,4	237,8	711,2
1.2 – Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	404,2	9 086,5	9 490,7
1.3 – Compensation de handicaps naturels et d'éloignement	233,1	230,5	463,6
1.4 – Mesures agrienvironnementales	323,7	278,3	602,0
1.5 – Calamités agricoles	305,1	0,0	305,1
1.6 – Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux et services publics de l'équarrissage	491,6	42,1	533,7
1.7 – Autres financements aux activités agricoles	7,2	4,8	12,1
II – Industries agroalimentaires et actions de promotion	131,6	39,4	171,1
2.1 – Promotion des produits et de la qualité	98,1	6,0	104,1
2.2 – Financements en faveur des IAA	33,5	33,4	67,0
III – Espace rural et activités hippiques	280,3	212,2	492,5
3.1 – Aménagement et protection de l'espace rural	140,3	212,2	352,5
3.2 – Activités hippiques	140,0	0,0	140,0
IV – Gestion durable de la forêt	362,1	59,4	421,6
4.1 – Financements en faveur de la forêt productive	335,1	59,4	394,5
4.2 – Aménagement et protection de l'espace forestier	27,0	0,0	27,0
V – Recherche et enseignement	1 868,0	3,1	1 871,0
5.1 – Enseignement technique	1 029,1	0,0	1 029,1
5.2 – Enseignement supérieur	149,0	0,0	149,0
5.3 – Recherche et appui technique	667,1	0,0	667,1
5.4 – Apprentissage, formation continue et autres	22,7	3,1	25,8
VI – Protection sociale et solidarité	12 216,1	92,3	12 308,4
6.1 – Protection sociale en agriculture	12 101,4	0,0	12 101,4
6.2 – Cessation d'activité en agriculture	89,6	10,5	100,1
6.3 – Aide alimentaire	25	81,8	106,8
VII – Services généraux	1 439,4	9,2	1 448,7
7.1 – Personnels	1 184,9	0,0	1 184,9
7.2 – Autres frais de fonctionnement	254,6	9,2	263,8
Total	18 535,9	10 295,5	28 831,5

Source : Les concours publics à l'agriculture - MAAPAR

Avant de tenter d'isoler les concours publics en faveur de l'alcool et du tabac, il convient d'explicitier chaque domaine de concours afin de connaître ce que recouvrent ces différentes formes d'aides.

Dans le domaine I intitulé « activités agricoles », l'ensemble 1.1 relatif aux aides à l'installation et la modernisation des exploitations regroupe les dépenses publiques destinées à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, le financement des investissements dans l'agriculture, l'équipement ou la mise aux normes des installations sur les exploitations, et la réalisation d'opérations d'aménagement foncier ou d'hydraulique d'intérêt général. Par ailleurs, cet ensemble enregistre également les aides accordées pour le financement des mesures à caractère économique retenues dans les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et les contrats d'agriculture durable (CAD). L'ensemble 1.2, quant à lui, est constitué de l'ensemble des dépenses de régulation des marchés, des aides aux produits et de maîtrise de l'offre. Il représente à lui seul 32,92% des concours publics à l'agriculture et 88,26% des aides versées par l'Union Européenne. L'ensemble 1.3 comprend les dépenses pour les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et inclut également les aides particulières accordées pour compenser le coût plus élevé des investissements, tout particulièrement en bâtiments, des exploitations agricoles situées en zones de montagne. Le dispositif agrienvironnemental (ensemble 1.4) actuellement appliqué comprend principalement (i) les mesures agrienvironnementales (MAE) retenues pour les CTE et désormais dans le cadre des CAD qui les ont remplacés, (ii) la prime herbagère agrienvironnementale (PHAE) qui a succédé, en 2003, à la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE), (iii) la mesure rotationnelle destinée à encourager la diversification des cultures dans l'assolement et (iv) l'indemnité de couverture des sols destinée à réduire la superficie des sols nus en période sensible par l'implantation d'un couvert végétal. L'ensemble 1.5 (« calamités agricoles ») comptabilise les subventions du ministère au fonds de garantie contre les calamités d'origine agricole (FNGCA), ainsi que les charges de bonification des prêts calamités et certaines aides exceptionnelles. La lutte contre les maladies des végétaux et des animaux et le service public de l'équarrissage (ensemble 1.6) ne concerne que les dépenses d'intervention en matière de protection des végétaux et de santé animale, à l'exclusion des dépenses de personnel et de fonctionnement des services (services de la protection des végétaux et services vétérinaires) qui sont comptabilisés dans le domaine VII « services généraux ». Enfin, l'ensemble 1.7 (« Autres financements aux activités agricoles ») regroupe, d'une part, le financement pour les plans de redressement et le suivi des exploitations en difficulté et, d'autre part, les dotations attribuées aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Pour l'alcool, nous avons repéré, parmi le domaine I, 3 ensembles (1.1, 1.2 et 1.5) dans lesquels apparaissent des aides à la filière viti-vinicole. Tout d'abord, dans l'ensemble 1.1, les mesures regroupées dans la rubrique « autres aides à la modernisation » sont principalement constituées de programmes sectoriels mis en œuvre par les organismes d'intervention agricoles, dont l'un des plus importants en 2003 est le plan de restructuration du vignoble mené par l'ONIVINS, pour lequel les financements, d'origine européenne depuis 2001, se sont élevés à 88 millions d'euros en 2003. Ensuite, dans l'ensemble 1.2, le tableau 9.2 donne les différents montants selon les aides directes et indirectes. Au total, ce sont 199,7 millions d'euros de subventions dans le cadre de la régulation des marchés, des aides aux produits et de la maîtrise de l'offre pour les vins et les produits de la viticulture, dont 92,3% sont financés par l'UE.

Tableau 9.2 – Aides indirectes et directes pour les vins et produits de la viticulture (millions d'euros)

Ensemble 1.2 – Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	2003
Aides indirectes	142,8
dont : - Restitutions à l'exportation	1,5
- Dépenses d'intervention	132,0
- Aides à l'écoulement du marché intérieur	7,1
- Autres soutiens	3,3
- Taxes et prélèvements	-1,0
Aides directes	56,9
dont : - aides aux produits	44,3
- maîtrise de l'offre	12,6
Total	199,7
dont : - part communautaire	92,3%

Source : Les concours publics à l'agriculture - MAAPAR

Concernant les restitutions à l'exportation, les vins de table (sauf les piquettes, lies de vin et marcs de raisin) et les moûts peuvent faire l'objet de restitutions couvrant la différence entre les prix du commerce mondial et les prix de l'Union Européenne. Les restitutions sont les mêmes pour toute l'Union et peuvent être différenciées selon les destinations et le type de produit exporté. Les dépenses d'intervention, quant à elles, recouvrent trois aspects :

- *l'aide au stockage privé des vins et des moûts de raisin* : le but des aides au stockage privé est d'inciter les viticulteurs à stocker afin de geler les disponibilités excessives existant sur le marché pendant une certaine période,
- *la distillation du vin* : celle-ci est déclenchée en début de campagne afin d'éviter que les excédents de vin ne perturbent les marchés. Il existe trois types de distillation : préventive, de soutien et obligatoire. Pour toutes celles-ci, un prix minimal d'achat est garanti aux producteurs pour le vin qu'ils livrent aux distillateurs. Ce prix est différencié selon le type de distillation. En contrepartie, ces derniers reçoivent une aide pour écouler l'alcool produit ou, dans le cas des distillations obligatoires, peuvent livrer leur alcool aux organismes d'intervention qui le prennent en charge pour le compte de la Commission Européenne. Il faut mentionner que depuis 1999, la réforme de l'Organisation Commune des Marchés (OCM) modifie le régime de distillation.
- *La prise en charge de l'alcool provenant des distillations obligatoires* : ce mécanisme correspond à celui décrit précédemment, à savoir que, dans le cadre de la distillation obligatoire, les distillateurs bénéficient d'une aide à l'écoulement des alcools produits soit en recevant l'aide directement, soit en livrant l'alcool obtenu à un organisme d'intervention communautaire. En pratique, c'est cette seconde solution qui est observée.

Les aides à l'écoulement du marché intérieur concernent exclusivement les aides à l'utilisation des moûts en vue de l'élaboration de jus de raisin. Cette aide est destinée à améliorer la position concurrentielle des moûts produits dans l'Union Européenne, ainsi qu'à élargir les débouchés des produits de la vigne, afin d'atteindre un équilibre plus stable entre la production et les utilisations. Elle est octroyée pour l'utilisation de moûts de raisin, concentrés ou non, en vue de l'élaboration de jus de raisin ou pour l'enrichissement de certains vins.

Enfin, le programme d'arrachage et de limitation des nouvelles plantations correspond aux aides à l'abandon définitif des superficies plantées en vignes, c'est-à-dire à l'arrachage des vignobles, avec droit à la prime, destinées à réduire le potentiel de production.

Dans l'ensemble 1.5 (« Calamités agricoles ») on compte l'indemnisation des exploitants victimes des inondations de l'automne 2002 ou du gel d'avril 2003 (viticulteurs et arboriculteurs), en plus des agriculteurs sinistrés par la sécheresse estivale. Dans ce cadre, l'État a versé 249,00 millions d'euros en 2003, Cependant, nous ne connaissons pas la part versée à la filière vitivinicole dans ces 249 millions. En outre, l'ONIVINS et l'ONIFLHOR ont consacré 32 millions d'euros pour différentes mesures d'aides liées aux inondations de l'automne 2002. Néanmoins, nous ne connaissons pas, là encore, la part de l'ONIVINS dans ces 32 millions.

Pour le tabac, seul l'ensemble 1.2 intègre des aides en direction de ce secteur d'activité. Ces subventions correspondent à des aides directes appelées « prime tabac ». Ces concours publics au tabac sont relativement stables en France au cours de la dernière décennie et s'élèvent à 75,3 millions d'euros en 2003 financés à 100% par l'Union Européenne.

Le domaine II, intitulé « Industries Agroalimentaires (IAA) et actions de promotion » comprend deux ensembles correspondant respectivement aux actions favorisant la promotion et la valorisation des productions de qualité, et aux aides à l'investissement matériel ou immatériel des entreprises agroalimentaires de transformation et de commercialisation de produits agricoles. L'ensemble 2.1 correspond donc à une politique de qualité qui constitue un axe majeur de la politique du ministère. Elle s'appuie sur un système d'identification et de certification de la qualité des produits, constitués des signes suivants : l'appellation d'origine contrôlée (AOC), l'indication géographique protégée (IGP), le label, la certification de conformité, la certification du mode de production biologique et la dénomination montagne. La délivrance et le bon fonctionnement des signes de qualité font intervenir deux instances spécifiques : l'Institut national des appellations d'origine (INAO) pour les AOC et les IGP et la Commission nationale des labels et des certifications de produits agricoles et alimentaires pour les autres signes de qualité. Les concours publics pour la promotion et la qualité des produits, qui sont très largement d'origine nationale, ont diminué de 4,3% en 2003. Cette évolution est

notamment due à l'achèvement des actions de promotion des vins de pays menées par l'ONIVINS pour lesquelles les financements avaient beaucoup augmenté en 2001. L'ensemble 2.2, quant à lui, concerne la santé et le dynamisme des entreprises situées en aval de l'agriculture et qui conditionnent la bonne valorisation des productions agricoles. Ainsi, la quasi-totalité des aides aux investissements physiques des IAA sont réservées, depuis de nombreuses années, aux entreprises de première transformation agricole.

Que ce soit pour l'alcool ou pour le tabac, aucune donnée n'est disponible quant aux aides versées au titre du domaine II (ensemble 2.1 et 2.2). Or, il est évident, au moins pour l'alcool, que des subventions existent dans ce cadre (comme par exemple, la gestion des AOC).

Le domaine III relatif à l'espace rural et aux activités hippiques recouvre les interventions en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de l'aménagement de l'espace rural (ensemble 3.1), mais également le soutien aux activités hippiques et à l'organisation et au développement de l'élevage des équidés, mis en œuvre, notamment, par l'établissement public « Les Haras nationaux ». Dans ce cadre, il semble que l'alcool et le tabac soient exclus de ces types de subventions.

Comme pour le domaine III, le domaine IV n'inclut pas d'aides en direction des secteurs « alcool » et « tabac ». En effet, ce domaine concerne la gestion durable de la forêt, les orientations de cette politique étant fixées dans la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001.

Le domaine V concerne la recherche et l'enseignement. Le Ministère de l'Agriculture gère ces deux domaines d'activités, en coordination avec le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Dans ce cadre, avec 1,9 milliards d'euros, financés en quasi totalité par le budget de l'État, les concours publics du domaine V représentent 6,5% de l'ensemble des concours à l'agriculture et 10% des crédits nationaux. Ce domaine regroupe les 4 ensembles suivants : l'enseignement technique (5.1), l'enseignement supérieur (5.2), la recherche et l'appui technique (5.3) et l'apprentissage, la formation continue et autres (5.4). Si, comme pour le domaine II, il apparaît évident que les secteurs « alcool » et « tabac » sont concernés par ces concours publics, aucune donnée n'est disponible sur le sujet.

Le domaine VI recouvre la protection sociale et la solidarité. Dans ce cadre, la protection sociale agricole (ensemble 6.1) regroupe, au titre du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), les financements sociaux pour les exploitants agricoles et leurs familles et, hors BAPSA, le soutien à certaines mesures sociales spécifiques relatives au fonds commun des accidents du travail agricole, aux caisses de prévoyance des rapatriés et aux actions d'hygiène et de sécurité du travail. La solidarité prend également en considération deux autres types d'actions : d'une part, les mesures qui accompagnent la cessation d'activité (ensemble 6.2) pour des raisons d'âge ou de difficultés économiques et, d'autre part, l'aide alimentaire (ensemble 6.3) en faveur des catégories sociales les plus démunies, ainsi qu'à l'endroit des populations défavorisées des pays tiers. En 2003, les dépenses du domaine VI s'élèvent à 12,3 milliards d'euros et sont financés en quasi-totalité par le Budget de l'État. Elles représentent 43% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture et 66,4% des financements nationaux consacrés au secteur. Si, comme pour les domaines II et V, il apparaît évident que les secteurs « alcool » et « tabac » sont concernés par ces concours publics, aucune donnée n'est là encore disponible sur le sujet.

Enfin, concernant le domaine VII (« Services généraux »), le champ d'activité du ministère s'étend de la mise en œuvre de la politique agricole élaborée dans le cadre de l'Union Européenne, à la gestion de l'espace rural et à la sauvegarde de l'environnement. Il comprend la protection et le contrôle de la chaîne agroalimentaire, la protection contre les maladies des végétaux et des animaux, la sécurité alimentaire du consommateur par la surveillance de la qualité des produits. De plus, il recouvre l'enseignement agricole et l'ensemble de la politique sociale agricole au bénéfice des exploitants, des salariés et de leurs familles. Le ministère accomplit ces missions en s'appuyant sur un réseau de services centraux et déconcentrés, d'établissements publics et d'organismes relevant de sa compétence. Par convention, le domaine « Services généraux » ne prend pas en compte les dépenses de personnel et de fonctionnement des Haras, de l'enseignement agricole et des organismes de recherche, intégrés dans leurs domaines respectifs (III et IV). En revanche, il comptabilise les dépenses propres à l'administration centrale, aux services déconcentrés, aux offices d'intervention et au CNASEA. Dans le cadre de ce domaine VII, 2 ensembles existent : le premier, est l'ensemble 6.1 et concerne les dépenses en personnels (rémunération des personnels de

l'administration centrale et des services déconcentrés, rémunération des personnels des offices, dépenses pour les vacances et participation aux charges de pension) ; ensuite, l'ensemble 6.2, relatif aux autres frais de fonctionnement, regroupe les dépenses en moyen de fonctionnement courant (hors personnel) et en investissement des services centraux et déconcentrés du ministère et de ses établissements publics rattachés (hors enseignement, recherche et Haras). Il apparaît, encore une fois, qu'une partie de ces dépenses pourraient être affectées au prorata pour les secteurs « alcool » et « tabac ». La seule clef de répartition possible en fonction des informations dont nous disposons est de déterminer la part des concours publics à l'alcool, d'une part, et au tabac, d'autre part, dans le total des concours publics à l'agriculture et d'appliquer cette part aux dépenses relatives au titre VII.

Au total, quelle estimation sur les concours publics en direction de l'alcool et du tabac peut-on avancer ?

Le tableau 9.3 reprend les différents éléments précités en donnant le total pour chaque type de concours public, ce total étant réparti entre la contribution de la France et celle de l'Union Européenne. De plus, sachant que la part de la France dans le budget de l'Union Européenne s'est élevée à 17,94% en 2003, la quatrième colonne calcule le montant que la France a financé dans la contribution de l'UE (soit la colonne 3 x 17,94%). Enfin, la dernière colonne correspond aux concours publics total de la France destinés à chaque drogue et qui correspond donc à la contribution nationale (colonne 2) augmentée du montant que la France a financé dans la contribution de l'UE (colonne 4).

Concernant le calcul de la ligne relative au domaine VII, nous calculons, par le biais du tableau 9.1, le montant de la contribution française dans les concours totaux versés par l'Union Européenne à la France, soit 1 847,01 millions d'euros (10 295,5 x 17,94%), que nous additionnons aux concours publics français, soit un total de 20 382,91 (1 847,01 + 18 535,90). Le total des concours publics versés par la France pour l'alcool (hors domaine VII) s'élevant à 64,24 millions d'euros ceux-ci représentent 0,32% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture versés par la France. Le montant du domaine VII financé par la France étant de 1 441,05 (1 439,4 + 9,2 x 17,94%), la part du domaine VII imputable à l'alcool s'élève donc à 4,61 millions d'euros. Pour le tabac, le total des concours publics versés par la France (hors domaine VII) s'élève à 15,61 millions d'euros. Ceux-ci représentent donc 0,077% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture versés par la France. En conséquence, la part du domaine VII imputable au tabac s'élève à 1,11 million d'euros.

Tableau 9.3 – Estimation des concours publics de la France à l'alcool et au tabac en 2003 (millions d'euros)

Type de concours	Total	Contribution de la France	Contribution de l'UE	Contribution de la France dans la contribution de l'UE	Contribution totale de la France
Alcool					68,85
Restructuration du vignoble (1.1)	88,00	0,00	88,00	15,79	15,79
Régulation des marchés (1.2)	199,7	15,38	184,32	33,07	48,45
Services généraux (Domaine VII)					4,61
Tabac					14,62
prime tabac (1.2)	75,30	0,00	75,30	13,51	13,51
Services généraux (Domaine VII)					1,11

Au total, les concours publics à l'alcool du ministère de l'agriculture se sont élevés à 68,85 millions d'euros en 2003, alors que ceux-ci ont représenté 14,62 millions d'euros pour le tabac la même année.

En fait, nous pouvons affirmer que ces estimations correspondent au bas de la fourchette, puisque nous savons que certaines dépenses identifiées ne sont pas comptabilisées ici. Tel est le cas, par exemple, pour les aides versées par l'ONIVINS en 2003 liées aux inondations de l'automne 2002. De même, nous savons que les domaines II, V et VI doivent nécessairement comporter des dépenses en faveur de l'alcool et du tabac.

10 – La Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et Toxicomanies (MILDT)

Créée en 1982 sous le nom de Mission Permanente de Lutte Contre la Toxicomanie, cette institution connut ensuite différentes appellations, jusqu'en 1996 où elle devint la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT). Placée sous l'autorité du Premier ministre, la

MILDT, constitue l'épicentre du dispositif français de lutte contre les toxicomanies. En fait, celle-ci 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. Plus récemment, elle a été chargée d'étendre sa compétence à l'abus d'alcool, de tabac et de médicaments psychotropes. Globalement, la MILDT prépare les plans gouvernementaux de lutte contre les drogues et veille à leur application. Dans ce cadre, elle coordonne les politiques de 19 départements ministériels compétents dans le domaine. Elle anime et soutient également les efforts des autres partenaires publics et privés que sont les collectivités locales, les institutions spécialisées, les organismes professionnels, les associations et acteurs de la société civile. Par son action, elle favorise une meilleure cohérence des interventions respectives de chacun de ces acteurs. Au niveau local elle s'appuie sur des chefs de projets désignés par les préfets pour coordonner l'action interministérielle de l'État et susciter des partenariats avec les élus locaux ou les associations. Enfin, la MILDT assure également le financement des groupements d'intérêt public : Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT) et Drogues Alcool Tabac Info Service, outil d'écoute téléphonique, d'information et d'orientation. Le budget de la MILDT est réparti entre les différents ministères afin de réaliser les orientations définies au niveau gouvernemental.

Ainsi, pour 2003, une partie des crédits de la MILDT ont fait l'objet d'un arrêté de répartition au Journal Officiel, ces crédits ayant été inscrits au chapitre 47-16 du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité. Ces crédits financent les actions de prévention, de formation et expérimentales qui ne peuvent l'être sur crédits déconcentrés.

La répartition de ces crédits, telle qu'elle était exposée au 21 juillet 2003, est retracée dans le tableau 10.1 ci dessous.

Tableau 10.1 – Les crédits MILDT en direction des ministères (en euros)

Service	Chapitre	Crédits Ouverts (1)
Ministère des Affaires étrangères (Titre IV)		539 000
dont : - Coopération internationale et développement	42-15	69 000
- Participation de la France à des dépenses internat. (contributions volontaires)	42-32	470 000
Ministère de l'Agriculture et de la pêche (Titre III)		50 000
dont : - Enseignement agricole	36-20	50 000
Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie (Titre III)		445 506
dont : - Moyens de fonctionnement des services	34-98	445 506
Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche		645 000
dont : - Enseignement scolaire (Titre III)		250 000
dont : - Etabts scolaires et de format. – Dépenses pédag. et subv. de fonctionnement	36-71	50 000
- Formation des personnels	37-20	200 000
- Enseignement Supérieur (Titre III)		150 000
dont : - Enseignement supérieur et recherche – Subventions de fonctionnement	36-11	150 000
- Recherche (Titre IV)		80 000
dont : - Formation à et par la recherche	43-80	80 000
- Jeunesse, Education Populaire et Vie Associative (Titre IV)		165 000
dont : - Moyens d'intervention	43-90	165 000
Ministère de la Santé, du travail et de la Solidarité		766 007
dont : - Santé, famille, personne handicapée et solidarité (Titre III)		766 007
dont : - Autres rémunérations	31-96	639 553
- Moyens de fonctionnement des services	34-94	26 454
- Etablissements nationaux à caractère sanitaire et social	36-81	100 000
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (Titre III)		44 000
dont : - Police opérationnelle – Moyens de fonctionnement	34-41	19 000
- Police nationale – Moyens de fonctionnement	34-41	25 000
Ministère de la Jeunesse et des Sports (Titre IV)		15 000
dont : - Moyens d'intervention	43-91	15 000
Ministère de la Justice (Titre III)		10 000
dont : - Services judiciaires – Moyens de fonctionnement et de formation	37-92	10 000
Ministère de la Défense (Titre III)		35 000
dont : - Gendarmerie – Fonctionnement	34-06	35 000
Total		2 549 513,00

(1) En euros

Les subventions perçues par le Ministère des Affaires Etrangères se répartissent en deux volets. Le premier (chapitre 42-15) renvoie aux actions bilatérales. En 2003, seule la Colombie a bénéficié de subventions de la MILDT avec 29 000 euros d'achats d'équipements opérationnels pour la police colombienne et 40 000 euros afin de poursuivre la coopération en matière de culture de substitution. Le second volet concerne le chapitre 42-32 (Contribution à des organismes internationaux) et finance le soutien au programme du PNUCID à hauteur de 450 000 euros, ainsi que le soutien au groupe Pompidou aéroportuaire (20 000 euros).

Concernant les subventions allouées au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le montant du chapitre 36-20 est affecté, d'une part, en 35 000 euros pour l'animation du réseau RESEDA et, d'autre part, en 15 000 euros pour un séminaire interministériel des professeurs en formation initiale ENFA.

Pour le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche, les subventions allouées sur le chapitre 36-71 (50 000 euros) ont servi à l'expérimentation sur 20 sites de lycées pilotes de l'action nommée « Etablissements sans tabac ». Les financements sur le chapitre 37-20 (200 000 euros) ont servi, quant à eux, à la formation des personnels dans le cadre des CESC. En plus de ces aspects concernant l'Enseignement Scolaire, la MILDT a financé des actions menées dans le cadre de l'Enseignement Supérieur à hauteur de 150 000 euros (chapitre 36-11). Sont financées ici, des actions sur projets intitulés « Universités sans fumée » et correspond à un volet préventif de sensibilisation et de prise en charge. Pour la partie Recherche (chapitre 43-80), les 80 000 euros de financements correspondent au paiement de la troisième année des 8 allocations de recherche qui étaient en cours en 2003. De plus, pour la partie « Jeunesse, Education Populaire et Vie Associative » (chapitre 43-90) un montant de 165 000 euros a été alloué afin de financer des formations régionales interdisciplinaires et interprofessionnelles.

Concernant le Ministère de la Santé, du travail et de la Solidarité, trois types d'actions sont financés par les chapitres 31-96, 34-94 et 36-81. Les deux premiers chapitres renvoient à la Direction de l'Administration Générale du Personnel et du Budget et concernent le paiement de vacances médico-sociales (chapitre 31-96) à hauteur de 639 553 euros, ainsi que le financement du fonctionnement liés aux injonctions thérapeutiques (chapitre 34-94) à hauteur de 26 454 euros. Pour sa part, le chapitre 36-81 renvoie à l'AFSSAPS et participe au fonctionnement du réseau CEIP (100 000 euros).

Pour le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le chapitre 34-41 se décompose en deux volets. Le premier concerne les « actions nationales pour la police opérationnelle » et renvoie au financement d'équipements spécialisés au profit de l'OCTRIS (19 000 euros). Le second volet, en revanche, correspond à des actions internationales. Dans ce cadre, 25 000 euros ont été affectés à un séminaire régional stupéfiants avec le SCTIP d'Ouzbekistan.

Les subventions perçues par le Ministère de la Jeunesse et des Sports au titre du chapitre 43-91 (15 000 euros) ont servi à la mise en place de modules expérimentaux de formation et de sensibilisation des sportifs à l'INSEP et dans les CREPS.

Pour le Ministère de la Justice (chapitre 37-92, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces), les 10 000 euros de subventions représentent le financement d'une conférence régionale d'action publique dans la zone Antilles-Guyane.

Enfin, l'action financée à hauteur de 35 000 euros en direction du Ministère de la Défense (Gendarmerie Nationale – Chapitre 34-06) concerne un volet préventif et correspond à la mise à jour des outils des PFAD et des FRAD.

Ces crédits se retrouvent à l'article 10 du budget de la MILDT, dans la partie Exécution 2003 du tableau ci-dessous. Si ces crédits sont présentés de manière quelque peu différente (répartis dans un premier volet appelé « coopération internationale » et dans un second nommé « actions nationales »), on retrouve le total de 2,55 millions d'euros alloué à la MILDT et redistribué par cette dernière aux différents ministères. Cependant, en plus de cet article 10, existent les articles 20 et 30. Le premier de ces deux articles se voit doté d'un montant d'environ 9,96 millions d'euros et sert à financer différents organismes et associations. L'article 30, quant à lui, finance différentes actions et programmes à hauteur de 16,18 millions d'euros.

Tableau 10.2 – Ensemble des crédits MILDT (en euros)

Dispositifs Fondements juridiques Nature des actions	2002	gestion 2003	
	Dispositif exécution 2002	dont report 2002/2003	Exécution 2003 (1)
Article 10	5 691 560,00	3 837 370,00	2 549 513,00
dont : - Coopération internationale			579 000,00
dont : - Organismes internationaux	1 006 230,00		470 000,00
- Affaires étrangères	215 500,00		69 000,00
- Douanes	55 000,00		15 000,00
- Intérieur	53 500,00		25 000,00
- Justice SAEI	15 000,00		
- Actions nationales			1 970 513,00
dont : - Agriculture	80 000,00		50 000,00
- Douanes	142 253,00		150 000,00
- Douanes CIFAD (350K euros)	350 633,00		280 506,00
- Education nationale DESCO	796 000,00		250 000,00
- Enseignement supérieur	204 000,00		150 000,00
- Recherche	57 637,00		80 000,00
- Gendarmerie	195 000,00		35 000,00
- Intérieur	221 500,00		19 000,00
- Jeunesse	400 000,00		165 000,00
- Sport			15 000,00
- Justice	150 000,00		10 000,00
- Santé	420 800,00		
- AFSSAPS	180 000,00		100 000,00
- DAGPB IT	1 148 507,00		666 007,00
Article 20	15 321 375,17	5 238 579,00	9 959 581,00
dont : - GIP DATIS	4 546 802,00	2 516 802,00	4 669 210,00
- GIP OFDT	3 927 020,76	1 676 939,38	3 353 900,00
- INPES	4 530 784,79		
- CIFAD			70 127,00
- Associations diverses + CNID	1 244 529,00	404 356,00	945 763,00
- Toxibase centre coordinateur	431 757,00		431 757,00
- Recherche	640 481,62	640 481,62	488 824,00
Article 30	21 480 965,00		16 179 229,00
dont : - Programme Prévention (75% 2002)	6 653 106,00		5 815 861,50
- Convention CDO (75% de 2002)	9 028 160,00		6 811 120,00
- CIRDD et toxibases locaux (75%2002)	2 898 770,00		2 254 338,50
- Formation multicatégorielle et interministérielle	150 000,00		
- Actions locales ministères			1 297 909,00
- Crédits jeunesse et sport (2ème délégation)	1 295 817,00		
- Crédits agriculture (2ème délégation)	127 280,00		
- Crédits CESC prévision (2ème délégation)	1 327 832,00		
Total	42 493 900,17	9 075 949,00	28 688 323,00

(1) En euros

Au total, la MILDT a alloué environ 28,69 millions d'euros à la lutte contre les drogues. Cependant, si certaines dépenses sont directement imputables à telle ou telle drogue, les informations transmises par nos contacts à la MILDT ne nous permettent pas de définir dans quelle mesure les autres crédits ont été affectés pour traiter les problèmes liés à l'alcool, au tabac ou aux drogues illicites. Ceci provient du fait que certaines dépenses concernent simultanément les trois types de drogues (cas de l'OFDT, par exemple), aucune clé de répartition ne pouvant être affectée à celles-ci.

11 - Conclusion générale

Le tableau 11.1 résume l'ensemble des dépenses publiques en matière de drogues pour 1995 et 2003. Au total, ce sont environ 1 130,43 millions d'euros que les administrations publiques consacrent en 2003 à la lutte contre les drogues (hors crédits MILDT). Dans cet ensemble, les drogues illicites représentent 80,24% (907,03 millions d'euros), l'alcool 15,08% (170,42 millions d'euros) et le tabac seulement 4,69% (52,98 millions d'euros). En intégrant les crédits MILDT (28,69 millions d'euros), les dépenses publiques, toutes drogues confondues, s'élèvent à 1 159,12 millions d'euros en 2003.

En 1995, Kopp et Palle (1998) estimaient les dépenses pour les seules drogues illicites à 699,45 millions d'euros, soit un accroissement des dépenses entre 1995 et 2003 de l'ordre de 29,68%. Pour leur part, les crédits MILDT s'élevaient à 30,17 millions d'euros en 1995, soit une diminution de l'ordre de 4,90%.

Ainsi, en considérant que les dépenses publiques totales se sont élevées, en 2003, à 346,95 milliards d'euros, la part des dépenses imputables à la lutte contre les drogues (alcool, tabac et stupéfiants) a représenté 0,33% de cet ensemble.

Cependant, l'explication de ces variations restent complexes. En effet, bien que nous ayons tenté de « coller » à la méthodologie retenue à l'époque, il s'avère que les changements opérés dans les différents ministères, ainsi que la disponibilité des données, rendent difficiles toutes comparaisons entre 1995 et 2003.

A titre d'exemple, la réorganisation du Ministère de la Santé implique que les dépenses propres de ce ministère ont fortement diminuées. Celles-ci sont en effet passées de 114,03 millions d'euros en 1995 à 25,68 millions d'euros. L'explication provient du transfert de charges du Ministère de la Santé vers la Sécurité Sociale. En d'autres termes, des dépenses qui relevaient initialement du budget propre du ministère sont aujourd'hui prises en charge par d'autres acteurs du domaine médico-social. Aussi, en intégrant les montants de la Sécurité Sociale, les dépenses cumulées de ces deux entités passent à 248,66 millions d'euros, soit une progression de 118,07% des dépenses dans le domaine médico-social.

D'un autre côté, certaines données disponibles à l'époque ne le sont plus aujourd'hui. Ceci résulte soit de modifications dans la façon dont les différents ministères traitent leurs données, soit du fait que nos interlocuteurs n'étaient pas en mesure de nous fournir les données, faute de temps et de moyens. Tel est le cas pour bon nombre de ministères tels que la Justice, les Affaires Etrangères, l'Education Nationale et la Recherche et la Jeunesse et les Sports. Selon certains interlocuteurs, il apparaît que la mise en place de la LOLF devrait sensiblement appauvrir les données disponibles aujourd'hui. Ainsi, il s'avère urgent de réfléchir à la mise en place rapide d'un système d'information efficace et pérenne sur ces questions au sein de l'ensemble des ministères et administrations concernées. Il apparaît, par exemple, que les correspondants MILDT n'aient pas accès à l'ensemble des informations, et ne disposent que des données sur les programmes directement labellisés « drogues ». En revanche, dès que des informations en relation indirecte avec les drogues sont nécessaires, il semble que les correspondants MILDT éprouvent des difficultés à les obtenir auprès des personnels ayant accès à celles-ci dans les différents ministères.

Concernant les drogues licites, celles-ci ne faisaient pas l'objet de développements dans le rapport Kopp et Palle (1998). Les chiffres mentionnés pour 1995 résultent de différentes études menées par l'OFDT. Cette nouvelle étude permet d'affiner les données antérieures, même si, là encore, des manques apparaissent. Par exemple, le Ministère de la Justice n'a pas été en mesure de fournir les éléments nécessaires au calcul du coût imputable à l'alcool dans le cas des délits routiers. De même, aucune donnée n'est disponible, comme pour les drogues illicites, sur les crimes et délits (hors délits routiers) imputables à l'alcool. Or les coûts de police, gendarmerie, justice et d'incarcération pèsent indéniablement sur la collectivité.

Tout ceci conduit à conclure de façon certaine que les dépenses publiques imputables aux drogues estimées ici constituent un minimum. En d'autres termes, il ne serait pas surprenant de constater, dans des études ultérieures, que les dépenses publiques imputables aux drogues se révèlent, en réalité, bien supérieures à celles décrites dans ce rapport. Ceci ne devrait pas conduire à considérer comme inefficaces les politiques de lutte contre les drogues actuellement menées, mais tout simplement à constater une amélioration dans le traitement et la disponibilité des données auprès des différents intervenants.

Tableau 11.1 – Récapitulatif des dépenses des Administrations Publiques imputables aux drogues (millions d'euros)

Type de dépenses	Drogues illicites		Alcool		tabac	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
1. Ministère de la Justice	228,13	196,93	122,28	14,03	-	-
dont : - Services Judiciaires	41,97	92,35	20,00	na	-	-
<i>dont : - dépenses en personnels</i>	26,02	45,65	na	na	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	15,95	46,70	na	na	-	-
- Administration Pénitentiaire	186,16	89,33	102,28	14,03	-	-
<i>dont : - dépenses en personnels</i>	130,10	65,67	71,48	10,31	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	56,06	23,66	30,80	3,72	-	-
- Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse	na	15,25	na	na	-	-
<i>dont : - dépenses en personnels</i>	na	na	na	na	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	na	na	na	-	-
2. Douanes	81,12	58,30	na	4,20	na	14,12
dont : - Dépenses en personnels	66,24	47,89	na	3,45	na	11,60
- Dépenses en frais de fonctionnement	14,88	10,41	na	0,75	na	2,52
3. Gendarmerie Nationale	70,03	120,20	5,22	12,42	-	-
dont : - Mission de Police Judiciaire	47,51	85,28	-	-	-	-
<i>dont : - Dépenses en frais de personnels</i>	na	67,40	-	-	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	17,88	-	-	-	-
- Sécurité Publique Générale	16,69	22,39	5,22	12,42	-	-
<i>dont : - dépenses en personnels</i>	na	17,70	na	4,11	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	4,69	na	8,31	-	-
- Autres dépenses pour ILS	5,83	12,53	-	-	-	-
<i>dont : - dépenses en personnels</i>	na	9,82	-	-	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	na	2,71	-	-	-	-
4. Police Nationale	188,35	277,14	0,95	18,13	-	-
dont : - Fonctionnaires spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants	76,73	77,59	-	-	-	-
<i>dont : - Dépenses en frais de personnels</i>	65,22	62,54	-	-	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	11,51	15,05	-	-	-	-
- Sécurité Publique Générale	111,62	199,55	0,95	18,13	-	-
<i>dont : - dépenses en personnels</i>	94,89	155,85	0,86	7,69	-	-
- Dépenses en frais de fonctionnement	16,73	43,70	0,09	10,44	-	-
5. Ministère de la Santé	114,03	248,66	na	52,39	na	23,84
dont : - DGS	110,68	25,68	na	0,81	na	4,81
- DIV	3,35	-	-	-	-	-
- MSO	-	100,12	-	-	-	-
- CSST	-	122,86	-	-	-	-
- Consultations cannabis	-	-	-	-	-	-
- Crédits ARH régionalisés	-	-	na	0,00	-	-
- INPES	-	-	na	2,58	na	12,86
- FNPEIS	-	-	na	11,00	na	3,10
- CNAM ONDAM	-	-	na	38,00	na	3,07
- DHOS	-	-	-	-	na	0,00
6. Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération	9,70	3,90	-	-	-	-
dont : - PNUCID	1,07	1,03	-	-	-	-
- Actions de coopération	3,88	2,87	-	-	-	-
- Contribution de la France au budget de l'UE	4,75	na	-	-	-	-
7. Ministère de l'Éducation Nationale	6,66	0,40	na	0,40	na	0,40
dont : - Education Nationale	0,30	0,40	na	0,40	na	0,40
<i>dont : - CESC</i>	0,30	0,40	na	0,40	na	0,40
- Enseignement Supérieur	na	na	na	na	na	na
- Recherche	6,36	na	na	na	na	na
<i>dont : - dépenses en personnels</i>	5,80	na	na	na	na	na
- Dépenses en frais de fonctionnement	0,56	na	na	na	na	na
8. Ministère de la Jeunesse et des Sports	1,43	1,50	na	na	na	na
Dont : - Dépenses en frais de personnels	1,43	1,50	na	na	na	na
9. Ministère de l'Agriculture	-	-	na	68,85	na	14,62
dont : - Restructuration du vignoble (ensemble 1.1)	-	-	na	15,79	na	-
- Régulation des marchés (ensemble 1.2)	-	-	na	48,45	na	-
- Prime tabac (ensemble 1.2)	-	-	na	-	na	13,51
- Services généraux (Domaine VII)	-	-	na	4,61	na	1,11
Total hors MILDT	699,45	907,03	128,45	170,42	0	52,98
10. MILDT		30,17				28,69
dont : - Article 10	na					2,55
<i>dont : - Coopération internationale</i>	na					0,58
- Actions nationales	na					1,97
- Article 20	na					9,96
- Article 30	na					16,18

12 - Annexes

12.1 - Cinq ans d'estimation du coût social des drogues en France : un bilan

Le calcul du coût social des drogues constitue un projet statistique complexe où l'insuffisance des données affecte la précision du résultat. L'expérience des études menées à l'étranger montre qu'au fur et à mesure que des données nouvelles sont disponibles, une même équipe doit réévaluer ses résultats. L'expérience des cinq dernières années conduit à procéder ainsi, et à proposer une nouvelle évaluation du coût social des drogues pour l'année 2000 (et non plus 1997) prenant en compte les informations nouvelles que nous avons pu recueillir.¹⁶

Initialement, le rapport Kopp et Fenoglio (2000) sur *Le coût social des drogues licites et illicites en France* évaluait le coût supporté annuellement par la collectivité à 13 607,13 millions d'euros pour le tabac, 17 595,80 millions d'euros pour l'alcool et 2 035,24 millions d'euros pour les drogues illicites. Depuis ce premier rapport, plusieurs études menées par les deux auteurs, et publiées par l'OFDT (ou en cours de publication), conduisent aujourd'hui à réévaluer le coût social des différentes drogues en France.

Ainsi, Kopp et Fenoglio (2004) évaluaient le coût social du tabac à 33 597,51 millions d'euros (+146,91%), à 33 683,41 millions d'euros pour l'alcool (+91,43%) et à 2 333,54 millions d'euros pour les drogues illicites (+14,66%). De la même manière, Kopp et Fenoglio (2005) prennent en compte de nouvelles données disponibles sur le coût des traitements des pathologies imputables aux drogues en France, conduisant à ré-estimer le coût social du tabac à 47 739,62 millions d'euros, celui de l'alcool à 37 030,90 millions d'euros et à 2 824,44 millions d'euros pour les drogues illicites.

La réactualisation régulière des données entre 2000 et 2005 conduirait donc à une augmentation du coût social du tabac de l'ordre de 250,84%, de 110,45% dans le cas de l'alcool et de 38,78% dans celui des drogues illicites (tableau 12.1).

Tableau 12.1 – Évolution des mesures du coût social des drogues en France

Types de dépenses	Tabac			Alcool			Drogues illicites		
	Rapport 2000	Rapport 2005	Variation	Rapport 2000	Rapport 2005	Variation	Rapport 2000	Rapport 2005	Variation
Sphère publique	5 916,58	21 996,62	271,78%	5 290,49	10 254,62	93,83%	1 104,62	1 643,17	48,75%
Dépenses de santé	4 112,11	18 254,22	343,91%	2 808,38	6 155,88	119,20%	232,41	723,32	211,22%
dont : - soins hospitaliers (1)	3 066,66	8 731,72	184,73%	1 553,33	4 345,59	179,76%	140,94	280,26	98,85%
- médecine de ville (2)	1 045,45	9 522,50	810,85%	1 255,05	1 810,29	44,24%	91,47	443,06	384,38%
Dépense des administrations	-	-	-	87,00	87,00	0,00%	740,15	740,15	0,00%
Dépenses de prévention	2,82	2,82	0,00%	-	-	-	-	-	-
CNAM	-	-	-	522,95	522,95	0,00%	-	-	-
Fiscalité	1 799,86	3 737,80	107,67%	1 872,15	3 488,79	86,35%	132,06	179,70	36,08%
Incendies	1,78	1,78	0,00%	-	-	-	-	-	-
Sphère privée	7 690,55	25 743,00	234,74%	12 305,32	26 776,28	117,60%	930,62	1 181,27	26,93%
Particuliers	3 687,47	7 657,84	107,67%	3 835,61	7 147,71	86,35%	270,56	368,17	36,08%
Assurances	-	-	-	3 524,62	3 524,62	0,00%	-	-	-
Entreprises	4 003,08	18 085,16	351,78%	4 938,69	16 097,57	225,95%	659,26	812,29	23,21%
Associations privées	na	na	na	0,87	0,87	0,00%	na	na	na
Autres coûts privés	-	-	-	5,52	5,52	0,00%	0,80	0,80	0,00%
Total	13 607,13	47 739,62	250,84%	17 595,80	37 030,90	110,45%	2 035,24	2 824,44	38,78%

(1) Pour les drogues illicites, le chiffre du rapport 2000 ne correspond qu'au traitement du SIDA-VIH. Le rapport 2005 inclus, quant à lui, toutes les dépenses hospitalières liées au traitement des pathologies imputables à ces drogues.

(2) Pour les drogues illicites, le chiffre du rapport 2000 ne correspond qu'au traitement par Subutex. Le rapport 2005 inclus, quant à lui, toutes les dépenses de traitements délivrés en médecine de ville pour des pathologies imputables à ces drogues.

L'accroissement des valeurs estimées du coût social des drogues en France entre 2000 et 2005 étant important pour le tabac et l'alcool, il convient, en conséquence, d'en expliquer les raisons. Sur ce point, on discerne deux causes d'augmentation du coût social calculé.

¹⁶ La présente note ne doit pas conduire à penser que le coût social des drogues a augmenté sur la période étudiée. Il s'agit simplement d'actualiser les travaux antérieurs par de nouvelles données disponibles.

Premièrement, le dernier rapport consacré au calcul des coûts de santé imputables aux drogues effectué par Kopp et Fenoglio (2005) propose trois modifications du calcul :

- une actualisation des données sur les coûts hospitaliers,
- un changement de méthodologie concernant les soins en médecine de ville,
- l'introduction des pathologies non-traitées dans Kopp et Fenoglio (2000), notamment pour les drogues illicites.

Concernant les dépenses hospitalières, des données plus récentes ont été recueillies auprès de l'Agence Technique de l'Information sur l'Hospitalisation (ATIH) qui dépend du PMSI. L'écart important que l'on peut constater en matière de soins hospitaliers ne traduit pas un accroissement en valeur de chaque acte pratiqué dans le secteur hospitalier entre les rapports 2000 et 2005, mais un accroissement du nombre de séjours hospitaliers effectués du à la prise en compte des diagnostics associés.¹⁷

Pour les dépenses en médecine de ville, le rapport 2000 suivait la méthode utilisée par Rosa (1994, 1996) qui consistait à appliquer aux dépenses totales en médecine de ville, une fraction attribuable à la drogue étudiée. En fait, cette démarche se révèle peu satisfaisante. En conséquence, le rapport 2005 retient une approche plus précise basée sur une ordonnance « moyenne » pour chaque pathologie imputable aux drogues et qui déclenche des dépenses en médecine de ville. Le coût associé à cette ordonnance est ensuite calculé sur la base des cotations de la sécurité sociale, ce coût étant enfin multiplié par le nombre de cas imputables aux drogues. Si cette méthode peut également soulever certaines critiques, elle apparaît cependant mieux refléter la réalité qu'un coefficient global (toutes pathologies confondues) et dont les hypothèses de calcul sont souvent nébuleuses.

Enfin, l'évolution des dépenses de santé relève également du fait que certaines pathologies qui n'étaient pas traitées dans le rapport 2000 ont fait l'objet d'une analyse dans le rapport 2005. Ceci est notamment le cas pour les drogues illicites, puisque le rapport 2000 ne traitait que les coûts imputables au SIDA-VIH. Le rapport de 2005 inclus, quant à lui, les hépatites virales, les troubles mentaux et du comportement, etc. Certaines pathologies ou traitements ont également été ajoutées pour l'alcool et le tabac comme, par exemple, les troubles mentaux et du comportement ou les consultations pour l'arrêt du tabac effectuées en milieu hospitalier.

Deuxièmement, nous avons amélioré la technique d'actualisation des pertes de prélèvements obligatoires (fiscalité), des pertes de revenus (particuliers) et des pertes de production (entreprises). Rappelons que la procédure d'actualisation est une méthode permettant de donner une valeur actuelle à des pertes (ou des gains) futures en tenant compte de la plus ou moins grande aversion des individus pour le futur. Ainsi, à partir d'un montant de pertes de revenu futur correspondant aux décès d'individus disparus prématurément, le recours à un taux d'actualisation conventionnel (6%) permet de donner la valeur présente des revenus futurs perdus.

Ayant expliqué les raisons de l'évolution de nos estimations du coût social des drogues en France entre 2000 et 2005, quels enseignements peuvent être tirés ?

Tout d'abord, il devient évident à la lumière de nos nouveaux calculs que le paradoxe français n'existe plus. En effet, dans une publication tirée du rapport 2000, Fenoglio et Kopp (2003) montraient que la France constituait un cas particulier dans le monde, puisque le coût social de l'alcool se révélait supérieur au coût social du tabac. Or, avec les récentes données sur les coûts de santé, cette spécificité française disparaît, la France rentrant ainsi dans la norme internationale avec un coût social du tabac supérieur à celui de l'alcool d'environ 28,92%.

Ensuite, le nouveau niveau du coût social calculé modifie la valeur des indicateurs synthétiques. Deux indicateurs étaient retenus dans le rapport 2000. Le premier était constitué par le rapport entre le coût social de chacune des drogues et le Produit Intérieur Brut (PIB) de la France. En 1997, pour un PIB

¹⁷ Le traitement des séjours hospitaliers dans le cadre du PMSI distingue les diagnostics principaux des diagnostics associés. Cette distinction peut se résumer de la manière suivante : lors de l'admission d'un patient dans un établissement hospitalier, un diagnostic principal est établi par le médecin hospitalier qui indique la pathologie pour laquelle le patient est admis. Or, au cours de l'hospitalisation, une autre pathologie (voire plusieurs) peut être découverte pour ce même patient, cette pathologie correspondant à ce que l'on appelle le diagnostic associé.

s'élevant à 1 240 477,65 millions d'euros, les dépenses supportées par la collectivité du fait de la consommation d'alcool, de tabac et de drogues illicites correspondaient respectivement à 1,42%, 1,10% et 0,16% du PIB. En utilisant les nouvelles données disponibles, on doit désormais considérer que le coût social de l'alcool, du tabac et des drogues illicites correspond respectivement à 2,37%, 3,05% et 0,18% du PIB de 2000.

Tableau 12.2 – Poids du coût social des drogues dans l'économie Française

	Rapport 2000	Rapport 2005
PIB (1)	1 240 477,65	1 563 849,00
Alcool / PIB	1,42%	2,37%
Tabac / PIB	1,10%	3,05%
Drogues illicites / PIB	0,16%	0,18%

(1) Millions d'euros

L'autre indicateur permettant de préciser l'importance du coût social des drogues, indiquait le coût annuel moyen imputable aux drogues supporté par chaque habitant. Selon le rapport 2000, avec 58,7 millions d'habitants en 1997, chaque français supportait un coût annuel moyen de 299,76 euros pour l'alcool, 231,81 euros pour le tabac et 34,67 euros pour les drogues illicites. Les nouvelles données conduisent à considérer que le coût annuel moyen par habitant est en fait de 599,21 euros pour l'alcool, 772,49 euros pour le tabac et 45,70 euros pour les drogues illicites, avec une population de 61,8 millions d'habitants en 2000.

Tableau 12.3 – Coût social des drogues supporté par habitant (en euros)

	Rapport 2000	Rapport 2005
Population (1)	58,7	61,8
Alcool	299,76	599,21
Tabac	231,81	772,49
Drogues illicites	34,67	45,70

(1) Millions d'habitants

La présente note actualise l'estimation du coût social des drogues à la lumière des nouvelles données disponibles et suite à la prise en compte de nouvelles méthodes de calcul suggérées par la discussion publique des résultats antérieurs. Elle participe de la politique de mise à jour permanente des données engagée par l'OFDT depuis sa création.

13 - Bibliographie

Fenoglio et Kopp (2003), « The Social Cost of Alcohol, Tobacco and Illicit Drugs in France, 1997 », *European Addiction Research*, vol. 9, n° 1, pp. 18-28.

Kopp P. et Fenoglio P. (2005), *Le coût de traitement des pathologies imputables aux drogues licites (alcool et tabac) et illicites en France*, rapport de recherche, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (O.F.D.T.), en cours de publication.

Kopp P. et Fenoglio P. (2004), *Coûts et bénéfices économiques des drogues*, rapport de recherche, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (O.F.D.T.), juin 2004, 125 pages.

Kopp P. et Fenoglio P. (2000), *Le coût social des drogues licites (alcool et tabac) et illicites en France*, rapport de recherche, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (O.F.D.T.), septembre 2000, 277 pages.

Kopp P. et Palle C. (1998), *Vers l'analyse du coût des drogues illégales : un essai de mesure du coût de la politique publique de la drogue et quelques réflexions sur la mesure des autres coûts*, rapport de recherche, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (O.F.D.T.), mai 1998, 79 pages.

Rosa J.J. (1996), *Le coût social de la consommation de tabac et l'équilibre des finances publiques : le cas de la France (actualisation)*, Cahiers de recherche en économie de l'entreprise – 9601, Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Rosa J.J. (1994), *Le coût social de la consommation de tabac et l'équilibre des finances publiques : le cas de la France*, Cahiers de recherche en économie de l'entreprise – 9402, Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Depuis une dizaine d'années, à l'initiative de l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, le coût social des drogues licites et illicites supporté par la collectivité est régulièrement évalué. L'analyse proposée dans ce rapport focalise sur la dépense publique entendue comme le coût de la politique engagée par l'État pour traiter la question des drogues à travers la répression, les soins et la prévention.

La démarche, reprise et améliorée des deux précédentes évaluations de 1995 et 1998, a consisté en l'envoi à chaque ministère concerné d'un questionnaire relatif à chacune des drogues traitées dans cette étude. Ce sont au final les dépenses de dix ministères, ainsi que celles de la MILDT, qui sont examinées. Le lecteur trouvera alors pour chaque ministère les dépenses engagées dans la lutte contre les drogues qu'elles soient licites (tabac, alcool) ou illicites et ventilées en fonction des moyens mis en oeuvre.

En intégrant les crédits de la MILDT, les dépenses publiques, toutes drogues confondues, s'élevaient à 1 159,12 millions d'euros pour l'année 2003 ; l'essentiel des dépenses concernait les drogues illicites (environ 80 %), la part la plus faible étant consacrée au tabac (moins de 5 %). Au final, la part des dépenses imputables à la lutte contre les drogues licites et illicites a représenté 0,33 % des dépenses publiques totales en 2003.