



# Approches de santé et aspects sociaux

**Outre la répression, les politiques de lutte contre la toxicomanie se déclinent en termes de prévention et de prises en charge de la dépendance. La prévention tente de trouver des réponses adaptées pour éviter les premières consommations mais aussi pour prévenir l'usage nocif. Quant au dispositif de prise en charge, il propose une grande diversité d'approches pour répondre à un problème complexe. Enfin et dans le cadre de ces évolutions, une analyse récente du coût de la drogue propose des perspectives nouvelles pour l'orientation des politiques publiques.**

## L'organisation de la prévention en France

La prévention constitue traditionnellement, depuis la mise en place des structures interministérielles de la lutte contre la drogue et la toxicomanie, l'un des axes de la politique gouvernementale dans ce domaine. Des ministères, membres du comité de coordination interministérielle, ainsi que leurs services déconcentrés, y apportent leur concours soit en menant des actions propres, qui reflètent les orientations gouvernementales, soit en participant aux différents plans gouvernementaux.

Toutefois, il faut bien reconnaître que la prévention n'a jamais bénéficié de toute l'ampleur nécessaire aux enjeux qui lui sont assignés.

Les principales raisons de ce déficit tiennent à l'application de la loi du 31 décembre 1970,

qui a conduit naturellement à mettre l'accent sur la répression et sur la prise en charge sanitaire des toxicomanes. Les plans gouvernementaux du 21 septembre 1993 et du 14 septembre 1995 ont très largement contribué à développer le volet sanitaire qui souffrait d'un déficit important pour enrayer la contamination par le VIH, soigner les toxicomanes malades du sida, malades d'hépatites et de pathologies nombreuses.

À l'échelon national, certains ministères sont absents de la coordination interministérielle même si, théoriquement, ils peuvent être appelés à siéger au comité. La mise en œuvre des moyens financiers (pour soutenir les actions dont la plupart sont organisées par des associations nationales et locales et surtout pour rémunérer en plus grand nombre des personnels présents auprès des jeunes et des jeunes usagers) est insuffisante. Des ministères comme ceux de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et des Sports engagent des actions de prévention, avec pour financement essentiel les crédits

interministériels répartis par la Mildt. À l'échelon local, la plupart des collectivités territoriales sont acquises à l'idée qu'elles doivent apporter leur concours à la prévention des toxicomanies, soit parce qu'elles sont en charge, depuis les lois de décentralisation, de la protection des mineurs, soit parce qu'elles estiment en particulier que ce dossier est partie intégrante des dispositifs contractuels initiés par la politique de la ville.

La prévention est donc entrée progressivement dans l'action des services de l'État, les préoccupations des associations, les missions des collectivités territoriales. Cet éventail très large d'interventions, souvent fécond, appelle à l'évidence plus de coordination, plus de cohérence et nécessite que les différents partenaires, à la lumière de l'évolution des toxicomanies (usage social de consommation de cannabis banalisé, importante croissance des comportements d'usage, d'usage nocif et polyconsommation,...) et du comportement des jeunes, réexaminent leurs priorités et leurs méthodes de travail. L'année 1998 doit être considérée comme une année de transition où les interventions traditionnelles de la prévention connaîtront des réorientations significatives. Dans le domaine de la prévention de la toxicomanie, l'attente des Français est forte. Mais elle est très hétérogène : elle dépend des représentations qu'ils se font du problème et de leurs expériences personnelles.

Il est important de conforter l'espoir de ceux pour lesquels la « drogue » est un grave sujet de préoccupation, de donner les moyens de comprendre, de rendre plus visibles, et de développer les efforts menés depuis des années pour réduire la demande face à la pression de l'offre.

Mais il est tout aussi important, devant la croissance et les nouvelles modalités de consommation, de bâtir des réponses pour les jeunes dont les premiers contacts avec les produits sont signes de mal-être et sources de risques sociaux et sanitaires.

Un tableau rapide des interventions menées pour servir la prévention ne saurait rendre parfaitement compte des évolutions en cours. Celles-ci sont notamment inspirées du rapport, établi par le Pr Parquet à la demande de la Mildt, « Pour une politique de prévention en matière de comportements (usages, abus et dépendance) de consommation des substances psychoactives (licites et illicites).

*Pour une politique de  
prévention en matière de  
comportements de  
consommation de  
substances psychoactives.  
Vanves : Comité français  
d'éducation pour la santé,  
décembre 1997*

## Prévention très en amont

Les acteurs de la prévention se sont attelés, dans un premier temps, à prévenir très en amont l'ensemble des conduites à risque de l'enfant et de l'adolescent, et parmi celles-ci l'usage de substances psychoactives licites et illicites. La poursuite de cet objectif représente le champ traditionnel de la prévention primaire : il concerne les jeunes non consommateurs. Il s'agit d'une démarche globale qui requiert des interventions multidisciplinaires et non spécialisées, mobilisant les acteurs traditionnels de l'éducation. Pour renforcer le travail éducatif auprès des jeunes, des actions de formation de tous ceux qui ont un rôle éducatif, des actions directes auprès des jeunes, et des actions associatives tendant à instaurer, dans un quartier, un climat propice au travail en réseau sont organisées, simultanément, aux niveaux national et local.

### La formation des adultes

Il serait sans doute fastidieux de développer ici, toutes les formations dispensées aux adultes : enseignants et éducateurs socioculturels, sportifs, de la prévention spécialisée, adultes-relais, personnels travaillant dans les structures d'accueil (foyers de jeunes travailleurs, maison des jeunes et de la culture, missions locales, centres information jeunesse, etc.), intervenants spécialisés (regroupés au sein de France-formation-toxicomanie), policiers formateurs antidrogue (PFAD) et formateurs relais antidrogue de la gendarmerie (Frad).

Le foisonnement actuel appelle quelques observations :

- la formation des intervenants devient l'un des critères présidant au choix des actions,
- le contenu des formations fait l'objet de clarification dans chaque institution qui les met en œuvre : inscription dans les cycles de formation initiale comme dans les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), appui sur des guides méthodologiques (deux documents « Repères », pour l'école primaire et les lycées et les collèges, un guide méthodologique pour les formations d'animateurs), une charte pour France-formation-toxicomanie. Cette liste ne saurait être exhaustive.

Cependant, on observe l'hétérogénéité de l'offre de formation. C'est la raison pour laquelle les préconisations du rapport Parquet devront à l'avenir constituer un socle pour les formations.

## Pour en parler

Lorsqu'on montre la lune à un imbécile, au lieu de chercher la lune, il regarde le doigt. Lorsqu'on parle de prévention, au lieu de rechercher le sens du mot, ne faut-il pas d'abord regarder son objet ? On parle de prévention parce qu'il y a des risques.

Ceux qui nous concernent sont liés, directement ou non, à la consommation de drogues.

Or ici commence la difficulté. Il faut mettre des mots sur des risques, des règles sur des situations qui ne se ressemblent pas, du sens sur des comportements qui nous échappent. Le mot « drogue » recouvre un ensemble de produits dont les effets n'ont rien à voir les uns avec les autres. Le mot « toxicomanie » est utilisé pour désigner des comportements qui vont de la consommation occasionnelle à la plus grave dépendance. La dépendance ne définit pas, en soi, un risque majeur ; elle n'est d'ailleurs pas le seul risque de la toxicomanie.

Les mots « politiques de prévention » évoquent autant la loi, qui définit un cadre social et juridique, que les programmes de distribution de seringues qui contredisent ce même cadre au nom des mêmes principes, ceux de la justice, de la solidarité, de l'urgence, de la santé. Les mots de « santé publique » semblent s'opposer à ceux de « sécurité publique » alors même qu'il n'y a pas de citoyenneté possible sans l'une et sans l'autre.

Que cherche-t-on à prévenir ? Qu'est-ce que la toxicomanie ?

Qu'est-ce qu'un problème posé par la drogue ? Qu'est-ce qu'un abus ?

Peut-on user sans abuser ? Toute consommation est-elle dangereuse ?

Le débat est sans doute sanitaire ; il faut en effet que la faculté donne son avis. Mais il concerne également l'éducation, la sécurité, la justice. Il s'agit d'un débat politique qui engage notre perception de la santé, du développement de la personne, de la sécurité de la communauté, de la justice.

De la présomption d'usage par des adolescents à la réglementation douanière, de la consommation d'alcool à celle d'héroïne, de la demande de soutien à la recherche de produits de substitution, du fait d'usage à l'histoire d'une vie, de la danse au suicide, toutes les situations sont évoquées au téléphone.

Aussi, pour expliquer la mission de prévention de Drogues info service, l'essentiel est d'en expliquer l'intention, aussi simple à décrire que difficile à mettre en œuvre. Elle repose sur trois présupposés :

L'usage de drogue peut poser des problèmes que les personnes concernées ne savent pas comment résoudre ; l'usage de drogue n'est pas seulement un délit ou une maladie.

Les difficultés liées, causées, révélées par l'usage de drogues ne sont pas toujours graves, mais elles sont toujours mélangées avec ce qui rend la vie parfois difficile à comprendre : les relations avec les autres et avec soi, l'incertitude face à l'avenir, la solitude.

La parole permet d'échanger et de lier entre eux les faits, les émotions, les craintes, les douleurs, les plaisirs, les valeurs, les personnes, les rencontres qui font de la vie une histoire et qui lui donnent son sens.

Au-delà de l'information et de l'orientation, la mission d'un service téléphonique trouve ses racines les plus profondes dans la nécessité de parler pour pouvoir demander de l'aide. Le pari de Drogues info service est de croire que la prévention est une démarche individuelle et pas seulement une politique publique. En cela la prévention suppose une attention personnelle à ceux qui ont besoin d'aide. Aider à demander de l'aide, parfois aider à donner de l'aide, telle est la mission de Drogues info service.

Baptiste Cohen

## Les actions directes auprès des jeunes

Les actions de sensibilisation et l'information sont fondées sur l'hypothèse que la connaissance influe sur les comportements. Il s'agit là d'une prévention spécifique directement liée au risque d'usage et d'abus de produits.

Les jeunes, de plus en plus, ont un accès direct et anonyme à toutes les informations qu'ils estiment utiles. La plupart des lieux qu'ils fréquentent se dotent des moyens nécessaires à cette information. C'est le cas des centres information-jeunesse (3 millions de jeunes) et de leur réseau, des centres de documentation de d'information (CDI) dans les lycées et collèges, des missions locales (1,3 million de jeunes), des centres sociaux, des maisons de jeunes, des foyers de jeunes travailleurs, des centres de planning familial,...

Cette information, accessible en permanence, est relayée par des actions de sensibilisation ponctuelles : les quinzaines et les semaines « santé » organisées par certaines communes ou associations, les séquences d'information délivrées au sein des lycées et des collèges, etc.

À ce stade quelques remarques paraissent indispensables. De plus en plus, des spécialistes de prévention reconnaissent que ces actions peuvent avoir des effets contre-productifs, et qu'à tout le moins elles influent peu sur les décisions de première consommation. Enfin, et c'est un inconvénient qu'il ne faut pas passer sous silence, un message mettant en avant l'interdit risque d'être invalidé lorsque la transgression de cet interdit n'est que peu, voire pas sanctionnée. C'est tout le problème posé par l'information sur l'usage des produits illicites. Cependant, en même temps, les jeunes ont le droit d'avoir des réponses aux questions qu'ils se posent et qui sont suscitées par leur environnement et/ou par leur éventuelle consommation. Pour pallier les inconvénients d'une information ponctuelle, beaucoup d'organismes se sont attachés à l'intégrer dans le cadre plus large de la consommation de toutes les substances psychoactives et à la relayer par la possibilité d'une rencontre, d'un conseil (numéro de téléphone de Drogues info service), par les adresses de personnes-relais ou de centres spécialisés.

Le guide Jalons effectue une analyse critique des principaux outils de la prévention. Cependant ces actions d'information qui sont sans conteste les plus faciles à organiser font de plus

en plus place à des actions éducatives inscrites dans la permanence.

Les animations à caractère culturel, sportif, humanitaire se donnent pour objectif de travailler sur les facteurs de protection des jeunes, respect de l'autre, restauration de l'image de soi, apprentissage de la vie collective et de l'autonomie, de la responsabilité et de la solidarité. Très souvent, le théâtre, la vidéo, l'activité sportive sous toutes ses formes sont retenus. Les méthodes (diagnostic préalable, objectifs assignés, formation de l'encadrement, participation des jeunes) avec lesquelles les actions sont conduites sont déterminantes : grâce à elles, les animations de simplement occupationnelles deviennent éducatives et revêtent une fonction différente selon qu'elles visent à éviter l'usage ou l'abus.

Ces animations sont organisées dans le cadre scolaire, dans celui de la politique de la ville ou sous l'impulsion des services de la jeunesse et des sports. Certaines s'inscrivent dans le dispositif interministériel des opérations « prévention-été ». Toutes s'appuient sur le savoir-faire des associations et des éducateurs.

Enfin, dans divers sites, des groupes de pairs « jeunes-relais » ont vu le jour, inspirés par les expériences anglo-saxonnes, et marqués par le souci commun de formation et de suivi des jeunes qui acceptent ce rôle de « référent » auprès d'autres jeunes. Ces expériences devront être évaluées.

Sensibilisation et information, activités d'expression culturelle et artistique, responsabilisation des jeunes concourent à développer leurs compétences, afin de leur permettre de devenir les acteurs de leur vie. Le temps et le lieu de ces actions permettent aussi aux éducateurs, à condition qu'ils soient formés, de comprendre les signes que les jeunes donnent de leur vulnérabilité et de trouver, en s'appuyant sur un réseau rapproché, le moyen d'intervenir précocement.

## Éviter l'abus et la dépendance

Cependant, et malgré les efforts poursuivis, de plus en plus de jeunes consomment des substances psychoactives. Le second objectif poursuivi, c'est une évolution récente mais devenue nécessaire, consiste alors à éviter le passage d'un usage occasionnel ou récréationnel à l'abus et à la dépendance. La poursuite de cet

Ministère de la Jeunesse et des sports. *Jalons pour des actions de prévention : guide critique des outils de prévention des toxicomanies.* Lyon : CNDT, 1994, 350 pages

objectif nécessite le recours aux dispositifs de droit commun, éducatifs et sociaux, mais aussi à des interventions plus spécialisées préparant à une éventuelle prise en charge sanitaire qui peut être indépendante des soins dispensés aux toxicomanes, mais qui pose en France le problème de l'organisation d'une médecine mieux adaptée au traitement de l'adolescent et des jeunes adultes.

Les ministères, les associations sont donc invités, pour atteindre ce deuxième objectif, à apporter une attention continue aux problèmes des jeunes consommateurs. Les formations dispensées, les actions directes auprès des jeunes commencent à intégrer ces nouvelles données, mais aussi les institutions qui accueillent les jeunes. Le recul n'est pas suffisant pour permettre de connaître et d'apprécier toutes les initiatives en cours.

Ainsi, les 2 000 comités d'environnement social implantés dans les lycées et les collèges sont l'expression d'une volonté claire : ils font en sorte qu'autour du chef d'établissement s'établisse un réseau permanent de compétences croisées à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement, pour assurer un diagnostic de la vie de l'établissement, pour trouver les modalités d'un accompagnement des jeunes qui donnent les signes d'un abus de consommation. Un récent rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale invite à développer ce dispositif pour couvrir l'ensemble des établissements scolaires et à le renforcer avec l'aide de la médecine scolaire notamment.

### PAIO

Permanences d'accueil, d'information et d'orientation

Le réseau des missions locales et des PAIO, accueille près de 1 300 000 jeunes par an. Parmi ces jeunes 200 000 environ sont en très grande difficulté. Sans qu'ils soient bien sûr dénombrés, les jeunes qui abusent d'alcool, de médicaments détournés de leur usage, de cannabis, sont nombreux et retardent par cette consommation leur processus d'insertion. La formation des accueillants à l'écoute, les ateliers collectifs d'expression, de look, de création, les groupes de parole organisés entre jeunes tentent d'apporter des réponses. La plupart des missions locales organisent un partenariat étroit avec la médecine de ville et les centres de soins spécialisés au toxicomanes (CSST).

Les lieux d'écoute et les espaces santé se sont multipliés, intermédiaires entre les dispositifs de droit commun (école, loisirs...) et des structures spécialisées dans la prise en charge sanitaire.

Ils font œuvre de prévention dans la mesure où leurs permanents sont aptes à remplir des fonctions d'alerte et d'accompagnement qui s'appuient essentiellement sur l'analyse initiale des raisons qui ont pu amener un jeune à une consommation abusive. Nés à l'initiative de promoteurs très diversifiés, ils étendent leurs missions de l'échange convivial à l'entretien à visée thérapeutique. Ils sont souvent créés à l'intérieur même de structures spécialisées et mis en place par la direction de l'Action sociale dans le cadre du plan gouvernemental du 14 septembre 1995.

Des évaluations ont été confiées à des équipes de chercheurs. Il s'agit, en effet, non seulement de mieux connaître leurs fonctions et leur fréquentation, mais aussi d'évaluer la pertinence pour les jeunes de ce temps particulier entre accueil et prise en charge thérapeutique de type psychologique.

L'émergence d'une nouvelle forme de consommation liée en particulier à la musique techno a suscité des interventions ponctuelles de prévention et de réduction des risques. Le consensus interministériel (essentiellement Intérieur et Culture) favorisera le développement de telles interventions. Dans la même optique, les modes d'information destinés aux jeunes consommateurs seront précisés afin que les jeunes aient accès à des données scientifiques sur les effets sanitaires des substances psychoactives (tous produits confondus, y compris les produits de substitution). Ces documents pourront être établis après le rapport confié au Pr Rocques, et en lien avec la campagne de communication prévue par le Comité français d'éducation pour la santé (CFES).

Enfin, les modalités de la prise en compte des nouvelles formes de consommation ainsi que l'accompagnement socio-sanitaire proposé aux consommateurs de produits stupéfiants dans le cadre des mesures prononcées par la Justice sont à l'étude. D'ores et déjà, des mesures expérimentales ont été prises par certains parquets.

Ces dernières tendances sont significatives. Elles n'invalident en rien le travail préliminaire indispensable de « protection » des jeunes mineurs, mais à l'instar de ce qui s'est mis en place pour les toxicomanes dépendant à l'héroïne, elles traduisent l'urgence de trouver une réponse plus adaptée aux jeunes, qui pour des raisons multiples ont franchi le pas vers la consommation et courent d'autant plus de risques d'aller vers un usage nocif et jusqu'à la dépendance.

Depuis quelques années, les numéros de téléphone ont été mis à la disposition des jeunes et des adultes à l'initiative d'associations (Fil santé jeunes, SOS-amitiés, « La Croix Rouge écoute »...) ou des pouvoirs publics (Sida-info-service), ces équipes observent les évolutions et remplissent tout à la fois des fonctions d'information, d'écoute et d'accompagnement. Le plus spécialisé d'entre eux, dans le domaine de la toxicomanie, est bien entendu Drogues info service.

Françoise Moyen

## **Le système de soins : une prise en charge diversifiée**

La politique de lutte contre la toxicomanie se conçoit dans le cadre d'une prise en charge globale d'un problème de santé publique associant prévention, soins, accès aux soins et réinsertion. L'évolution des pratiques et des politiques corrélée avec la diversification des prises en charge a permis un certain rapprochement et la coopération entre le système sanitaire et social général et le dispositif spécialisé mis en place en application de la loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970.

La loi de 1970, texte princeps de la politique de lutte contre la toxicomanie repose en ce qui concerne le soin sur l'anonymat et la gratuité, réponses du législateur à l'existence d'une pénalisation de l'usage.

### **Le dispositif spécialisé**

Dès 1972, un dispositif de soins a été créé par l'État pour partie à partir d'un milieu psychiatrique et surtout par des associations qui ont œuvré dans ce domaine. Il s'agit d'un dispositif d'exception financé par l'État avec parfois un cofinancement pour les activités de prévention. Le décret du 29 juin 1992 précise ses missions ainsi que, par les textes d'application, le fonctionnement des différents centres spécialisés de soins aux toxicomanes.

Le dispositif spécialisé de lutte contre la