

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

MILDECA

Réunie le mercredi 18 novembre 2020, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Mme Brigitte sur les crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » (Mildeca) du programme « coordination du travail gouvernemental » de la mission « direction de l'action du gouvernement » du projet de loi de finances pour 2021.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

La Mildeca est chargée de coordonner la lutte contre les drogues et les conduites addictives, en veillant à la cohérence des différentes politiques publiques. Son budget pour 2021 s'élève à 16,7 millions d'euros.

Avis

1. SI LA CRISE SANITAIRE N'A PAS BOULEVERSÉ LE PAYSAGE DES ADDICTIONS, ELLE POURRAIT ENGENDRER, À MOYEN TERME, UNE AUGMENTATION DES CONSOMMATIONS ET DES USAGES ADDICTIFS

A. LES CONSOMMATIONS DE TABAC ET D'ALCOOL CONTINUENT LEUR DIMINUTION

Les consommations de substances addictives licites (tabac et alcool) continuent leur décline. Si la politique vigoureuse de lutte contre le tabac a été efficace, comme en atteste la baisse du nombre de fumeurs depuis 2016, il faut se garder de tout triomphalisme. En effet, le tabac demeure responsable de 75 000 décès par an, et la trajectoire de baisse de 2019 est un peu moins favorable que celle de 2018. En outre, la diminution de la consommation tabagique est socialement marquée : les ouvriers demeurent deux fois plus nombreux à fumer que les cadres et le poste « tabac et boissons alcoolisées » est le seul pour lequel les ouvriers dépensent davantage que les cadres. L'écart de consommation entre hommes et femmes tend à se réduire. Suite à la diminution du nombre de fumeurs, il devient pertinent de repérer précocement les consommateurs afin de leur proposer un suivi personnalisé.

Si les consommations globales d'alcool diminuent en France, l'alcool demeure la substance psychoactive la plus précocement et fréquemment utilisée chez les jeunes. 53 % des Français âgés de 16 ans ont consommé de l'alcool dans le mois et 35 % ont connu une alcoolisation ponctuelle importante au cours du mois précédent. Ces chiffres classent la France au-dessus de la moyenne européenne. Responsable de 41 000 décès par an, l'alcool est en cause dans 40 % des crimes et délits commis dans notre pays. Il est aussi un puissant aggravateur des violences intrafamiliales. Malgré ces constats sans appel, la France peine à mettre en œuvre une politique volontariste de lutte contre les méfaits de l'alcool, comme en témoigne, par exemple, la profonde méconnaissance des repères de consommation à moindre risque par la population. La politique de lutte contre les consommations excessives d'alcool semble inconsistante, voire accommodante. En application de la loi du 27 décembre 2019, une ordonnance doit être publiée avant fin avril 2021 ; elle reformera le code des débits de boissons pour favoriser la création de lieux de convivialité et, dans le même temps, rénovera l'encadrement de la vente d'alcool en alliant des objectifs de simplification administrative et de santé publique. Ce futur texte semble poursuivre des objectifs pour le moins contradictoires d'un point de vue de la prévention des consommations d'alcool.

Face au stress et à l'angoisse provoqués par la crise sanitaire et économique, les pouvoirs publics doivent redoubler de vigilance dans la lutte contre les addictions, avec ou sans substances.

Avec l'apparition de l'épidémie de Covid-19, des fortes craintes ont été émises de voir les addictions se développer, sous l'effet conjugué du risque de contracter le virus et du caractère potentiellement pathogène des confinements. La situation sanitaire crée de nombreuses incertitudes, voire des situations de stress et d'angoisse, qui peuvent générer un plus grand recours aux substances psychoactives et *in fine* la perte de contrôle de la consommation, caractéristique de l'addiction. En outre, l'offre d'alcool et de tabac est peu altérée en temps de confinement, cigarettes et boissons alcoolisées restant disponibles et accessibles.

Le choc redouté ne s'est néanmoins pas produit, la hausse des consommations de tabac et d'alcool ayant été contenue au cours de l'année 2020.

Lors du premier confinement, le volume des ventes de tabac a nettement augmenté, notamment durant le premier mois. Mais **sur les trois premiers trimestres de 2020 les ventes sont en baisse de 1,4 %, comparées à janvier/septembre 2019.**

Lors du confinement du printemps 2020, 65 % des usagers d'alcool ont déclaré une consommation similaire à leurs habitudes, 24 % l'auraient diminuée et 11 % auraient bu davantage. **Les périodes de confinement diminuent les opportunités de consommation d'alcool, en particulier pour les jeunes ou les consommateurs occasionnels.**

S'agissant de l'usage du cannabis, un quart des usagers a diminué sa consommation, 27 % l'a augmenté, 26 % ne l'a pas modifié et 32 % n'ont pas consommé. **Le confinement strict a fait prendre conscience à certains usagers de leur dépendance au produit, son obtention étant moins aisée.**

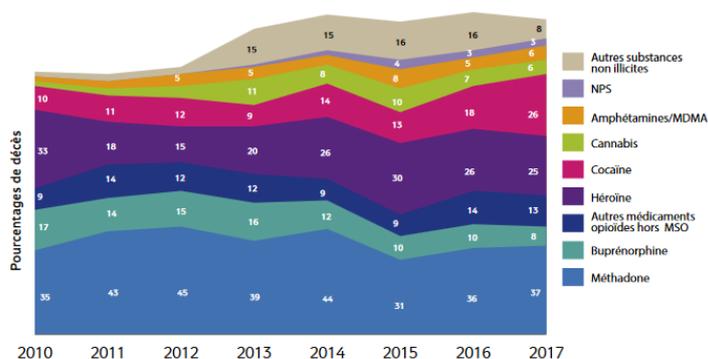
B. LA GRANDE DISPONIBILITÉ DES DROGUES ILLICITES FAIT PESER UNE FORTE PRESSION SUR LES CONSOMMATEURS

Le contexte mondial, marqué par des niveaux de production de drogues illicites jamais atteints engendre des niveaux de teneur en substance particulièrement élevés ainsi que la baisse des prix de détails. La grande disponibilité des produits fait peser une forte pression de l'offre sur les usagers de drogues illicites notamment en Europe, avec des procédés commerciaux qui imitent ceux des entreprises de droit commun : zéro stock, livraison à domicile, promotions proposées par texto quasi publicitaire...

Lors du confinement strict du printemps 2020, 70 % des Centres d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction des risques pour Usagers de Drogues (Caarud) et 80 % des Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa) ont maintenu un accueil individuel des usagers les plus à risques, tout en arrêtant évidemment les séances collectives d'accompagnement des usagers et en privilégiant les téléconsultations. Ces centres ont aussi continué à délivrer du matériel de réduction des risques et des dommages, mais leur activité était nécessairement réduite. Pour prendre l'exemple de la salle de consommation à moindre risque de Paris, sa fréquentation a significativement baissé, la jauge étant limitée à une soixantaine de personnes par jour et l'espace d'inhalation étant condamné. Les consultations jeunes consommateurs ont également maintenu une activité par téléphone ou visio-conférence. Comme pour l'ensemble des traitements médicamenteux au long cours, les pharmacies ont pu délivrer des traitements de substitution aux opiacés (TSO) sans renouvellement d'ordonnance, et la délivrance de TSO n'a pas diminué lors du confinement. Le ministère des solidarités et de la santé a favorisé la diffusion de kits de naloxone « à emporter » pour les usagers à risques de surdose d'opioïdes et leur entourage ; les commandes de kits de naloxone sont d'ailleurs en augmentation depuis cette campagne de prévention.

En France, les usagers d'opioïdes restent tournés vers les médicaments de substitution, l'héroïne et certains antalgiques tel que le Skénan (sulfate de morphine). Mais la consommation de drogues opioïdes (héroïne, mésusage des traitements de substitution) reste relativement stable, comparativement à l'accroissement **continu de l'usage de cocaïne** sous toutes ses voies d'administration. L'extension de la consommation de crack s'est faite à bas bruit depuis une quinzaine d'année – la capacité de baser la cocaïne s'est développée concomitamment aux usages. Or l'association de la cocaïne et de l'alcool majore fortement le risque de décès par arrêt cardiaque. Pour répondre aux enjeux sanitaires et sociaux découlant de ces consommations, un plan de mobilisation coordonnée sur la problématique du crack à Paris est en entré en application en 2019 pour une période de deux ans. Les salles de consommation à moindre risques peuvent désormais accueillir un public "non-injecteur » et contribuer ainsi à la réduction des risques pour les usagers de cocaïne basée. Les deux structures existantes en France (à Paris et Strasbourg) semblent très insuffisantes eu égard aux besoins sur l'ensemble du territoire national. Rappelons que 26 salles de consommation à moindre risque fonctionnent actuellement en Allemagne.

Évolution des substances impliquées dans les décès directement liés aux drogues en France entre 2010 et 2017



L'une des réponses des pouvoirs publics à ces usages de stupéfiants, l'amende forfaitaire délictuelle, a été généralisée au 1^{er} septembre 2020, après une phase d'expérimentation débutée mi-juin 2020. Cette mesure répressive, qui uniformise la réponse à la consommation sans tenir compte de ses causes, n'est malheureusement pas accompagnée de mesures de prévention ou d'information. En outre, elle ne s'applique pas aux mineurs qui demeurent les plus vulnérables en matière de consommation de cannabis – les effets néfastes des consommations de cannabis sur les jeunes cerveaux étant désormais tout à fait documentés scientifiquement. Cette amende s'appliquera particulièrement aux usagers les plus défavorisés, contraints de consommer dans l'espace public. Les 10 à 12 millions d'euros attendus suite à cette réforme seront reversés au fonds national de lutte contre les addictions de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

Face à la recrudescence de l'usage détourné du protoxyde d'azote, le Sénat a adopté une proposition de loi, le 11 décembre 2020, tendant à protéger les mineurs des usages dangereux de ce produit à très faible coût (20 à 50 centimes d'euros la cartouche). En 2019, 25 signalements d'effets sanitaires sévères ont été notifiés et 66 intoxications au protoxyde d'azote recensées par les centres antipoison. Les symptômes sont principalement neurologiques et neuro musculaires. En juin 2020, la Mildeca a mis à disposition plusieurs supports de communication digitale. Suite aux récents propos volontaristes du ministre de l'Intérieur à ce sujet, le souhait de votre commission est que le processus parlementaire débuté à la fin de l'année 2019 se poursuive le plus rapidement possible.

On note en outre une augmentation des usages de kétamine, un médicament anesthésique dont l'usage récréatif a émergé au cours des années 1990 et qui est l'objet d'un puissant effet de mode. Le GHB-GBL, consommé par des usagers bien insérés fréquentant les milieux festifs, alternatifs ou commerciaux, se vend à un prix moindre que celui de l'alcool et a des effets plus limités dans le

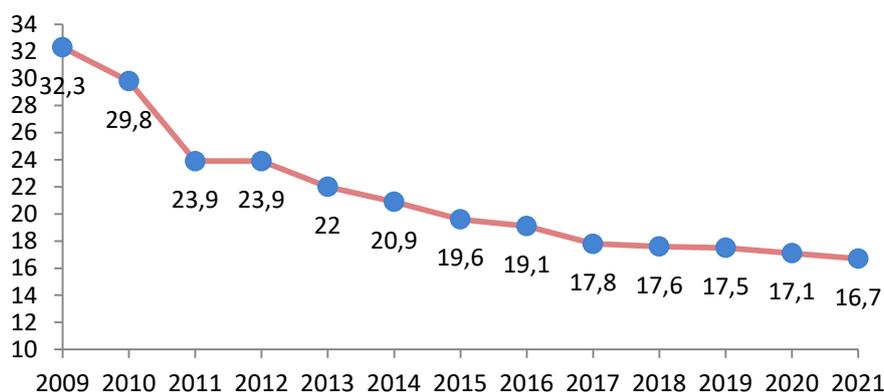
temps. Sa consommation s'exporte hors des lieux usuels festifs et alternatifs ; loin du regard des pairs, la consommation est plus risquée car les réflexes de réduction des risques et des dommages disparaissent.

S'agissant des addictions sans substance, la crise sanitaire et les confinements ont renforcé les usages d'écrans, notamment pour les enfants déscolarisés. Lors du confinement du printemps 2020, les compétitions sportives étant annulées, les joueurs se sont massivement tournés vers le poker en ligne, avec près de 500 000 joueurs actifs par semaine en moyenne au 2e trimestre 2020 contre 264 000 l'année précédente et une augmentation des mises de 35 % en moyenne. Le nombre de paris hippiques a également progressé de 33 % par rapport à l'année précédente. Les addictologues alertent sur la dangerosité des jeux d'argent et de hasard en ligne, qui cumulent deux aspects très addictifs : le hasard et les écrans. Or c'est principalement l'activité des jeunes joueurs qui a explosé au 2e trimestre 2020 : + 73,5 % chez les 18-34 ans.

2. LA CRÉATION DU FONDS DE LUTTE CONTRE LES ADDICTIONS LIÉES AUX SUBSTANCES PSYCHOACTIVES DE LA CNAM CONTRECARRER LA BAISSSE CONTINUE DU BUDGET DE LA MILDECA

A. LA DIMINUTION DU BUDGET DE LA MILDECA SE POURSUIT EN 2021, CONSÉQUENCE LOGIQUE DE LA DISSOLUTION DE L'UN DE SES DEUX OPÉRATEURS.

Évolution de la dotation budgétaire de la Mildeca entre 2009 et 2021 (en millions d'euros)



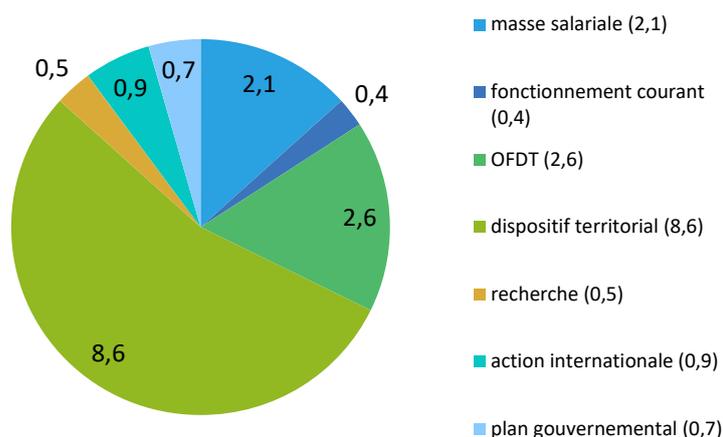
La dotation budgétaire de la Mildeca continue son repli, de 2,4 % cette année. 2021 est la treizième année consécutive de baisse du budget de la Mildeca. Sa dotation pour 2021 est quasiment la moitié de celle perçue en 2009.

La Mildeca percevra, en outre, 10 % du montant du fonds de concours « drogues », soit environ 2 millions d'euros € pour l'année 2021.

La diminution de la dotation de 0,4 million d'euros peut cette année être partiellement justifiée par la dissolution de l'un des deux opérateurs de la Mildeca, le Centre interministériel de formation anti-drogues (Cifad). Basé à Fort de France et chargé de la coopération contre le trafic de drogues dans les Antilles, la Guyane et dans la Caraïbe, il disposait en 2020 d'un budget de 365 000 euros. Ses missions ont été intégralement transférées, en février 2020, au nouvel office anti stupéfiants (Ofast) du ministère de l'Intérieur, suite à un rapport de l'inspection générale de l'administration et en accord avec les autorités de la Mildeca.

Plus de la moitié des crédits de la Mildeca sont destinés à son dispositif territorial, afin d'animer la politique locale en matière de lutte contre les addictions, via des appels à projets.

Répartition des crédits alloués à la Mildeca par catégorie de dépenses (en millions d'euros)



L'opérateur de la Mildeca, l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, a procédé à la réorganisation de ses services fin mars 2020. Le groupement est désormais constitué de deux unités scientifiques, d'un secrétariat général assisté d'une cellule communication et d'une agence comptable. Cette réforme interne n'a pas d'impact sur ses publications, qui concernent les usages en population générale, la connaissance de l'offre et des marchés, des comparaisons internationales, des études sur des populations spécifique, des analyses territoriales et la mesure des impacts des réponses publiques. La crise sanitaire complexifie la mise en œuvre des enquêtes prévues du programme de l'OFDT pour 2021. En application de la loi Pacte et de l'ordonnance du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard, les missions de l'Observatoire des jeux ont été transférées à l'OFDT le 1er juillet dernier.

B. L'ACTION DE LA MILDECA, DOTÉE D'UN MODESTE BUDGET, A ÉTÉ FACILITÉE PAR LA CRÉATION DU FONDS DE LUTTE CONTRE LES ADDICTIONS LIÉES AUX SUBSTANCES PSYCHOACTIVES DE LA CNAM

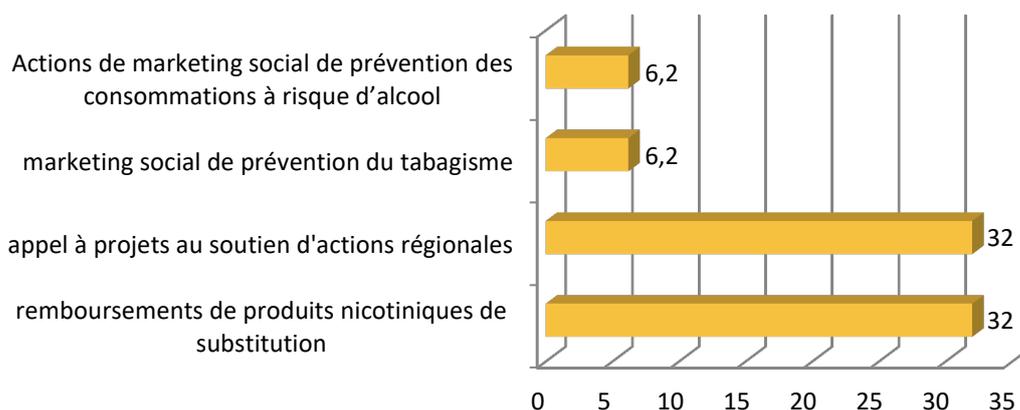
Les documents budgétaires précisent que « les crédits de la Mildeca permettent d'initier ou d'accompagner les initiatives des ministères et d'expérimenter, sur quelques sites et pendant une période limitée, des dispositifs innovant de prévention de prise en charge sanitaire et sociale, d'application de la loi et de lutte contre le trafic qui pourront être déployés, s'ils se révèlent pertinents après évaluation. Il n'appartient pas à la Mildeca de financer des dispositifs sur le long terme. »

Grâce à sa présence au comité restreint du fonds de lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives, la Mildeca s'assure de la cohérence entre les opérations de marketing social programmées chaque année par Santé publique France et les priorités de la politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives définies dans le plan de mobilisation 2018-2022.

Cette dernière mission est dévolue au fonds de lutte contre les addictions de la Cnam, ancien « Fonds tabac », réformé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Sa dotation, estimée à 115 millions d'euros pour 2021, représente un instrument financier au service de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le tabagisme 2018-2022 d'une part et du plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022 d'autre part. La Mildeca est très attentive à ce que les

priorités annuelles du fonds s'inscrivent dans les orientations que le Gouvernement a fixées via ces deux documents programmatiques. Elle est partie prenante des instances de gouvernance du Fonds telles que déterminées par le décret 2019-622 relatif au fonds de lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives. Outre sa participation au conseil d'orientation stratégique, la Mildeca est l'un des cinq membres du comité restreint, aux côtés de la caisse nationale d'assurance maladie et des directions du ministère des solidarités et de la santé. Le comité restreint soumet notamment un plan d'actions annuel qui conduit à la parution d'un arrêté des ministres de la Santé et de la sécurité sociale et des comptes publics.

Principales dépenses du fonds de lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives (en millions d'euros)



POUR EN SAVOIR +

- [Le plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022](#)
- [Le protocole de mise en œuvre du plan de mobilisation coordonnée sur la problématique du crack à Paris 2019-2021](#)
- [La proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à protéger les mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote](#)



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
Maine-et-Loire



Brigitte Micouveau
Rapporteuse
Sénatrice
(Les Républicains)
Haute-Garonne

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>

01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>