



Cannalex

Synthèse des premiers résultats

Des contextes favorables à la légalisation du cannabis

■ Avant le changement de statut juridique du cannabis, les trois États étudiés affichaient une politique relativement « tolérante » à l'égard du cannabis : dépénalisation de l'usage récréatif (1974) et décriminalisation de la possession de petites quantités pour usage personnel (1975) en Uruguay ; reconnaissance juridique du « cannabis thérapeutique » au Colorado (2000) ; légalisation du « cannabis thérapeutique » dans l'État de Washington (1998). De plus, au sein de la société civile de ces États, la mobilisation d'organisations spécialisées dans la défense des libertés civiles et du « droit des usagers » a contribué à promouvoir ce changement.

■ Dans les États nord-américains, l'introduction d'un marché légal du cannabis thérapeutique depuis une quinzaine d'années a établi un précédent posant la question de l'encadrement des consommations de cannabis et d'une offre licite fondée sur un marché professionnalisé. Il en est tout autrement en Uruguay où c'est l'essor du narcotrafic et ses conséquences (réelles et présumées) sur la criminalité qui ont poussé ce petit pays latino-américain à rechercher une nouvelle voie de régulation du cannabis.

■ Dans les deux États nord-américains étudiés, la difficulté à réguler le marché du cannabis médical et la décision d'élargir les seuils de production du cannabis médical au Colorado de 6 à 99 plants, en 2009, ont favorisé l'essor d'un « marché gris », investi par les usagers récréatifs. La même année, l'administration Obama a assoupli l'interdit fédéral autour du cannabis en invitant les procureurs à « déprioriser » la lutte contre le marché du cannabis médical, à condition que les États développent un système de régulation protégeant la santé publique. Ainsi, les questions concrètes soulevées par la mise en place d'un système de distribution du cannabis médical ont constitué, en pratique, la première étape du processus vers la légalisation du cannabis récréatif.

■ Deux modèles de régulation peuvent être distingués : l'approche *bottom-up* aux États-Unis, portée par des acteurs de la société civile et débouchant sur une approbation par la voie populaire (référendum) ; et l'approche *top-down* résultant du volontarisme politique du gouvernement uruguayen, à rebours de l'opinion publique. Ces trois initiatives sont contemporaines de la montée en puissance d'une contestation internationale de la « guerre à la drogue », qui a fédéré les défenseurs des libertés civiles et de la santé publique dans un contexte de dégradation de la sécurité des États.

■ Une approche « libérale » du marché du cannabis (*for profit* ou *business-friendly*) prévaut aux États-Unis, alors que l'Uruguay valorise le rôle de l'État qui encadre strictement une production confiée à deux entreprises habilitées seulement. Dans les deux États nord-américains, le choix du modèle de régulation répond à l'objectif de diminuer les coûts liés à la prohibition et de générer des revenus fiscaux accompagnant une économie nouvelle. À l'inverse, en Uruguay, les objectifs poursuivis sont la réduction du marché noir, le renforcement de la santé publique, la sécurité des usagers et la protection des mineurs.

Une hausse des prévalences d'usage parmi les adultes et l'émergence de « nouveaux » problèmes sanitaires

■ Le premier constat est celui d'une stabilité des prévalences d'usage de cannabis parmi les mineurs dans les deux États nord-américains étudiés : dans les plus jeunes générations, la légalisation du cannabis n'a pas stimulé la consommation de cannabis, qui se maintient cependant à un niveau élevé.

■ On relève, en revanche, une hausse des prévalences d'usage de cannabis parmi les adultes. Dans l'État du Colorado, qui figurait déjà parmi les États américains les plus consommateurs, cette hausse touche particulièrement les consommateurs occasionnels et réguliers de cannabis âgés de 18 ans ou plus. L'évolution est particulièrement marquée parmi les plus de 25 ans, dont les niveaux de consommation dans le dernier mois ont rapidement augmenté (+ 45 % au Colorado). Le Colorado se classe désormais en tête des États américains pour l'usage récent dans toutes les catégories d'âge (12-17 ans ; 18-25 ans ; 26 ans et plus). Cette tendance est plus contrastée dans l'État de Washington : la consommation de cannabis est restée stable, sauf chez les plus de 25 ans qui voient leur prévalence augmenter de manière significative.

■ En Uruguay, la situation épidémiologique s'avère moins nuancée : tous les indicateurs de consommation sont orientés à la hausse (expérimentation, usage dans l'année, usage dans le dernier mois), y compris parmi les plus jeunes. Il faut signaler toutefois qu'une des trois voies d'approvisionnement prévue par la loi (la vente en pharmacie) n'y était pas encore effective. En outre, le changement législatif uruguayen n'a pas affecté de manière décisive la problématique de la consommation de *pasta base*¹ qui constitue un sujet de préoccupation persistant pour les pouvoirs publics. L'évaluation complète des effets de la réforme ne sera possible qu'après la mise en place de la vente en pharmacie (juillet 2017).

■ Parmi les conséquences sociosanitaires les plus marquantes, on relève une hausse importante des cas d'hospitalisation liés à des intoxications cannabiques présumées dans les deux États-nord-américains. Cette tendance s'explique notamment par des consommations mal maîtrisées d'*edibles* (cannabis comestible), ayant provoqué une accélération des recours aux urgences hospitalières, surtout parmi les touristes et, dans une moindre mesure, les plus jeunes (moins de 10 ans) et les plus âgés (surpris par de nouvelles formes de cannabis parfois fortement dosés).

■ L'étude fait également apparaître une baisse du risque perçu lié à l'usage de cannabis, une augmentation des cas de conduite après usage de cannabis et un recul des demandes de traitement parmi les plus jeunes dans les États du Colorado et de Washington : ces éléments suggèrent une plus grande acceptabilité sociale du cannabis, en particulier parmi les plus jeunes.

1. La *pasta base*, parfois nommée « cocaïne du pauvre », est très consommée parmi les couches populaires sud-américaines et le sujet est devenu aujourd'hui un enjeu majeur en termes de gouvernance sociale et sécuritaire en Uruguay comme dans le reste de l'Amérique du Sud.

■ On note également une diversification de l'offre de cannabis dans les États nord-américains, à la fois dans les formes accessibles au public (produits alimentaires ou boissons, variétés hybrides d'herbe, produits à forte teneur en substance(s) active(s), etc.) et dans les modalités de consommation, avec un recul de la voie fumée parmi les jeunes et l'essor de comportements à risque impliquant une consommation de produits très titrés en THC comme l'huile dite BHO (*Butane Hash Oil*) et la cire (*wax*). Cet essor rapide d'une offre légale polymorphe de cannabis, de plus en plus attractive et visible du fait de la publicité et du marketing (théoriquement interdits mais souvent contournés), fait peser quelques incertitudes sur les effets de la croissance de cette industrie émergente en termes de protection sanitaire de la jeunesse.

■ La question des risques environnementaux et sanitaires liés aux pesticides développés dans le cadre de cultures industrielles se pose avec acuité du fait de l'interdit fédéral persistant sur le cannabis aux États-Unis. L'institution en charge des normes de sécurité alimentaire (la *Food and Drug Administration*) peine à fixer un cadre avec les départements de l'agriculture des deux États, si bien que le cannabis cultivé par la voie légale continue d'échapper aujourd'hui aux contrôles de qualité.

Des effets économiques et fiscaux significatifs au Colorado et dans l'État de Washington, par opposition à l'Uruguay

■ Dans les deux États nord-américains considérés, le chiffre d'affaires de l'industrie du cannabis récréatif est en hausse continue, atteignant 1 milliard de dollars par an dans chacun d'eux. En 2016, les emplois générés se comptaient par milliers, même s'il n'existe pas encore de décompte officiel.

■ Les limitations d'accès au système bancaire du fait de l'interdit fédéral ont nettement favorisé l'auto-investissement, contribuant à accélérer le développement économique de la filière. Les modèles de régulation mis en œuvre dans ces deux États présentent cependant une différence majeure : alors que le Colorado permet aux opérateurs privés d'intervenir aux trois niveaux du marché (production, conditionnement, vente), l'État de Washington a interdit le cumul de licences aux niveaux supérieurs du marché (production ou transformation) et de la distribution. Cette séparation de la filière, inspirée du modèle des micro-brasseries, cherche à éviter la concentration verticale des entreprises dans ce nouveau secteur pour favoriser les structures locales.

■ L'industrie du cannabis qui, en trois ans, a émergé dans les premiers États nord-américains ayant légalisé le cannabis récréatif génère des ressources de plus en plus significatives, avec des investisseurs réputés performants dans les secteurs de l'économie légale, souvent issus du domaine des nouvelles technologies. Le potentiel de rentabilité du secteur du cannabis (*cannabusiness*) a rapidement été perçu par les acteurs de l'économie numérique, si bien que ce secteur procure désormais des profits importants aux opérateurs (taux de marge de 20 % à 30 %).

■ Les recettes fiscales liées à la légalisation du cannabis récréatif dans les États de Washington et du Colorado ont dépassé le montant des taxes collectées au titre du tabac. Une partie est allouée à des actions de prévention, d'information et de communication à destination notamment des plus jeunes. Ce schéma visant à injecter des ressources fiscales tirées des activités liées au cannabis dans des programmes d'intérêt général n'a pas été envisagé en Uruguay.

■ En Uruguay, le choix de fixer le prix de détail du cannabis accessible en pharmacie à un niveau très bas (1,30 dollar américain le gramme, soit l'équivalent du prix au marché noir) vise à neutraliser la question de la rentabilité de ce secteur de production. Contrairement aux modèles étasuniens, le souci de maximiser les ressources fiscales a été écarté en Uruguay au profit de l'objectif d'assécher le trafic illicite. En revanche, l'État uruguayen souhaite investir massivement dans l'essor du chanvre industriel (textile, matériau d'isolation, produits pharmaceutiques, etc.).

De premières répercussions marginales sur la criminalité et plus importantes sur les actions de police et de justice

- Trois ans après l'ouverture du marché au Colorado et dans l'État de Washington et la mise en service de deux des trois voies d'accès légal au cannabis en Uruguay, les marchés illicites perdurent de manière inégale dans chacun des trois sites étudiés : en Uruguay, la production licite est loin de répondre à la demande des consommateurs (entre 10 % et 20 % selon les estimations). Dans les deux États nord-américains, si l'orientation *business-friendly* a permis de produire un volume de cannabis en cohérence avec la demande, un segment du marché noir subsiste du fait de l'écart de prix avec le marché licite.
- Les prix du cannabis récréatif enregistrent une forte baisse dans l'État de Washington (- 67 % depuis la légalisation, soit 7,36 dollars en 2017), ce qui devrait assécher grandement les franges du marché illégal qui se maintient. En Uruguay, la problématique du prix se pose différemment : les consommateurs les plus réguliers (par ailleurs réticents à figurer dans un registre officiel, associé au souvenir de la dictature militaire) s'avèrent peu sensibles à l'offre légale de cannabis, lui préférant un cannabis plus fortement titré en principe actif. De plus, une offre « grise » de cannabis cible les touristes qui n'ont pas l'autorisation de se procurer du cannabis légalement.
- Aux États-Unis, si les interpellations pour usage et détention ont logiquement diminué, il reste des niches où la répression des infractions associées à la législation sur les stupéfiants n'a pas faibli : les mineurs et les fractions les plus défavorisées de la population (en particulier les minorités raciales).
- Par ailleurs, on relève une nouvelle forme de délinquance associée à la légalisation du cannabis tenant aux trafics à petite et grande échelle en direction des États frontaliers où règne encore la prohibition. Cet effet d'« insularité » tend cependant à s'estomper au fil des nouvelles initiatives de légalisation du cannabis récréatif aux États-Unis (désormais huit États, couvrant toute la côte ouest, et vingt-neuf pour le seul cannabis médical).
- À ce stade, les activités des groupes criminels transnationaux n'ont pas fondamentalement été remises en cause par la légalisation du cannabis. Les groupes criminels restent encore largement investis dans le marché noir du cannabis et développent d'autres trafics (héroïne et méthamphétamine aux États-Unis, produits de la coca en Uruguay) afin d'amortir les pertes économiques occasionnées par l'assèchement partiel des débouchés.
- Aux États-Unis, peu d'effets ont été observés sur la délinquance, hormis l'augmentation des cas de cambriolages au sein de l'industrie légale du cannabis au Colorado, principalement dus aux limitations d'accès au système bancaire qui obligent les entreprises à stocker des volumes importants de numéraire. La levée de l'interdit fédéral constitue, dans cette perspective, un des principaux objectifs politiques des lobbies industriels (tel le *Marijuana Industry Group*) engagés dans la sécurisation juridique de la filière naissante du cannabis.
- La légalisation du cannabis a permis de réorienter l'activité des forces de l'ordre et des magistrats, dans un contexte où les infractions pour usage de cannabis représentaient plus de la moitié des interpellations pour infractions à la législation sur les stupéfiants.
- Le désengorgement des tribunaux et le redéploiement de l'activité policière vers les contrôles routiers, la répression du trafic de tous les stupéfiants illicites et celle de l'usage d'autres drogues comptent parmi les conséquences induites par la légalisation du cannabis.



Cannalex, un projet mené par l'INHESJ et l'OFDT, avec le soutien financier du CSFRS.

Collectif de recherche Inhesj/OFDT : *Cannalex, comparaison internationale d'expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington et Uruguay)*

Maquette : Frédérique Million (OFDT)