



Cannalex

en 10 questions

1/ Quel est l'objectif de Cannalex ?

Mené à l'initiative d'une équipe pluridisciplinaire de chercheurs, le projet Cannalex est le fruit d'une collaboration entre l'INHESJ (Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice) et l'OFDT (Observatoire français des drogues et des toxicomanies) avec le soutien financier du CSFRS (Conseil supérieur pour la formation et la recherche stratégiques). L'objectif de l'étude, initiée dès les premières années d'application des réformes de régulation du cannabis au Colorado, dans l'État de Washington et en Uruguay (entre 2015 et 2017), était de réaliser un état des lieux nourri par des rencontres de terrain avec les acteurs – qu'ils relèvent des pouvoirs publics ou d'organisations de la société civile – investis dans les processus de régulation du cannabis en cours. L'ambition de Cannalex était également de mesurer les premières conséquences des réformes en termes politiques, économiques, sanitaires et criminels. Compte tenu du caractère récent et évolutif des politiques mises en place dans ces trois États, les conclusions tirées de l'étude ne peuvent être que provisoires et ne sauraient porter sur les impacts de la réforme, qui ne pourront être mesurés qu'à plus long terme.

2/ Quels sont les facteurs politiques qui ont favorisé la légalisation du cannabis dans ces trois États ?

Les processus qui ont mené à l'introduction de ces nouvelles politiques de régulation du cannabis « récréatif » présentent des différences majeures. En Uruguay, la régulation a été portée par le haut (Président, gouvernement, Parlement), à rebours d'une opinion publique majoritairement réticente, par le fait d'un volontarisme politique revendiquant une « modernisation » de la société face à l'évolution des mœurs (sur l'IVG, le mariage homosexuel...). À l'inverse, dans les deux États nord-américains étudiés, le changement de statut légal du cannabis a été introduit par la voie de la démocratie directe (référendum d'initiative populaire), après une mobilisation d'une partie de la société civile, un lobbying soutenu et des campagnes bénéficiant d'importants soutiens financiers. En outre, cette légalisation de l'offre et de la demande récréative s'est inscrite dans un contexte où l'accès au cannabis « médical » était déjà autorisé. La mise en oeuvre de ces réformes présente toutefois certaines limites. En Uruguay, faute de consensus dans la population et au sein de la classe politique, la mise en oeuvre de la réforme s'est heurtée à de nombreuses résistances, notamment parmi les professionnels du soin et de l'éducation, tandis que, dans les deux États nord-américains, notamment au Colorado, les gouvernements locaux ont été dépassés par la volonté populaire et ont peiné à mettre en place une régulation « responsable » en l'absence de modèle éprouvé ailleurs dans le monde.

3/ Peut-on distinguer deux « modèles » de régulation du cannabis ?

Si les processus de transformation du statut légal du cannabis ont été divergents dans les deux États nord-américains et en Uruguay, les attentes à l'égard de la légalisation ne le sont pas moins. L'Uruguay a légalisé le cannabis récréatif pour lutter contre la violence liée au trafic, contrecarrer la diffusion d'herbe importée du Paraguay, assécher les marchés illicites, mieux contrôler la qualité et réduire les inégalités de traitement pénal. A contrario les deux États nord-américains ont surtout mis en avant, outre les libertés civiques, la perspective de recettes fiscales permettant notamment de financer des programmes d'éducation, de prévention et de recherche. Enfin, les modes de régulation effectifs révèlent de profondes différences.

En Uruguay, l'État joue un rôle central dans le processus : il contrôle la production, le prix, la nature des variétés produites, les taux de THC et encadre la distribution. Le cannabis n'y est pas considéré comme une marchandise comme une autre et la prise en compte des enjeux de santé publique est très présente. En revanche, dans les deux États nord-américains, la place laissée aux logiques de marché (régulation *for profit*) est très importante : une véritable industrie privée du cannabis a émergé, avec ses opérateurs, ses spécialistes financiers, ses cabinets d'avocats, ses lobbyistes. La dynamique de ce nouveau secteur économique légal pousse à produire des volumes croissants et à diversifier l'offre de cannabis (gâteaux, friandises, boissons, cosmétiques, etc.). On peut donc bien distinguer un « modèle mixte » à l'uruguayenne, où l'offre privée est encadrée par les pouvoirs publics, et un « modèle commercial privé » à l'américaine, qui encourage une industrie « responsable » avec une régulation moins exigeante (davantage calquée sur le modèle de l'alcool en vigueur aux États-Unis).

4/Y a-t-il eu une hausse des consommations après la légalisation ?

Dans les deux États nord-américains, où l'usage de cannabis reste prohibé pour les jeunes de moins de 21 ans, les responsables de la santé publique insistent sur l'objectif d'empêcher les mineurs de consommer, en restreignant l'accès à l'offre (pas de magasins à proximité des lieux fréquentés par les jeunes, pas de publicité, pas de marketing, etc.) et en investissant dans les domaines de la prévention et de l'éducation. Dans cette perspective de protection des mineurs, la visibilité du cannabis dans l'espace public doit être minimale : toute consommation dans la rue est interdite (y compris pour les adultes), comme pour l'alcool.

Au vu des données statistiques après un an de mise en œuvre de la réforme, l'usage récent de cannabis n'a pas augmenté chez les mineurs (12-17 ans), ni dans l'État de Washington, ni au Colorado. Pour les jeunes de 18-25 ans, on relève une hausse des prévalences au Colorado mais une légère diminution dans l'État de Washington. C'est parmi les 26 ans et plus que les usages de cannabis augmentent significativement et très fortement au Colorado. Tout se passe comme si la légalisation du cannabis, accompagnée d'un accroissement de l'offre légale, avait désinhibé une partie des adultes. Il est difficile de dire si ce phénomène sera durable ou s'il relève d'un effet à court terme de la légalisation.

Quoi qu'il en soit, sur les cinquante États américains, le Colorado se hisse au premier rang pour les usages de cannabis dans le mois dans toutes les catégories d'âge, l'écart avec la moyenne fédérale ne cessant de s'accroître. L'État de Washington se situe également parmi les États les plus consommateurs.

En Uruguay, les premières années d'application de la régulation, près de 40 ans après la dépénalisation de l'usage en 1974, n'ont pas endigué la tendance de la dernière décennie, à savoir la forte hausse des consommations de cannabis en population générale (notamment chez les plus jeunes) dans un contexte de baisse de la perception de la dangerosité. Il faut toutefois préciser que la principale voie d'approvisionnement prévue par la loi, la vente en pharmacie, n'était pas encore entrée en vigueur lors des dernières mesures statistiques effectuées (en 2014).

5/ Quelles conséquences sur la santé publique ?

Dans les deux États nord-américains, l'évolution la plus spectaculaire concerne la hausse des consultations en urgence et les hospitalisations consécutives à un usage de cannabis. C'est au Colorado que la tendance est la plus marquée, même si ces recours représentent une part très faible de l'activité hospitalière. Ce phénomène est principalement lié à la consommation de cannabis comestible (*edibles*) et à la méconnaissance des effets de ce type de produits. Au Colorado, ce sont les touristes que l'on retrouve en majorité au sein du public des urgences. Il existe aussi une hausse des cas d'hospitalisations de jeunes enfants intoxiqués accidentellement au cannabis mais le phénomène, bien que fortement médiatisé, est resté marginal (quelques dizaines de cas). Les professionnels de santé s'inquiètent surtout de la baisse des demandes de traitements liées à la dépendance au cannabis. En effet, alors que le nombre d'usagers problématiques de cannabis reste élevé, les demandes de traitement ont reculé, tout au moins dans l'État de Washington. Les demandes de traitement sont stables au Colorado, sauf pour les plus de 26 ans, qui représentent aujourd'hui plus de la moitié des entrants contre plus d'un tiers il y a dix ans.

6/ Quels effets sur les organisations criminelles ?

Un des objectifs des réformes était de déjouer l'activité des organisations criminelles investies dans le trafic. Au vu des premières tendances, le bilan reste mitigé de ce point de vue, pour des raisons propres à chaque État. En Uruguay, compte tenu du report de plus de deux ans de la mise en place de la vente en pharmacie, le marché noir représente encore au moins trois quarts du marché total du cannabis, lequel continue d'augmenter du fait d'une demande croissante. Les saisies de cannabis illégal sur le territoire uruguayen ont doublé entre 2014 et 2016 à mesure de l'implantation de bandes criminelles brésiliennes et paraguayennes également actives dans les trafics de cocaïne via les routes du cône sud du sous-continent. De ce fait, les taux d'homicides liés aux règlements de compte entre trafiquants sont en hausse.

Dans les deux États nord-américains, on relève aussi une persistance d'un marché parallèle du cannabis, (environ un tiers du marché) qui atténue l'impact de la légalisation du cannabis sur les organisations criminelles actives (cartels mexicains, gangs, etc.). D'autant plus que les deux États constituent désormais des sources d'alimentation du cannabis vers les États qui n'ont pas légalisé. Un autre élément décisif tient au classique « effet-ballon » qui voit les cartels mexicains, présents au Colorado comme dans l'État de Washington, profiter de l'épidémie d'opioïdes qui fait rage dans certaines régions des États-Unis pour se repositionner autour de l'exportation d'une héroïne produite au Mexique dans un contexte de croissance du marché étasunien (multiplié par trois entre 2007 et 2014).

7/ Quels effets sur la criminalité et la délinquance ?

La légalisation a logiquement entraîné une baisse significative des interpellations et des condamnations liées à la possession et l'usage de cannabis dans les deux États nord-américains (de l'ordre de deux tiers). Les spécialistes redoutaient un transfert de la petite délinquance impliquée dans les trafics de cannabis vers d'autres sphères de criminalité et de délinquance (cambriolages, vols, braquages, etc.). Au vu des premières statistiques, cette crainte ne s'est pas vérifiée. Cependant, la légalisation a bel et bien engendré une délinquance et une criminalité sui generis, comme le trafic interétatique dit de « fourmi », le vol de plants de cannabis ou le braquage de magasins de vente au détail (*retail stores*) et entreprises de distribution stockant leurs liquidités en raison de leurs difficultés d'accès au système bancaire (régé par la loi fédérale). Ces phénomènes nourrissent, notamment au Colorado, un fort sentiment d'insécurité dans la population.

8/ La légalisation a-t-elle eu un effet sur les discriminations raciales et sociales aux États-Unis ?

Aux États-Unis, les groupes de promotion de la légalisation ont justifié la nécessité d'une réforme par les discriminations ethniques dans la « guerre à la drogue », notamment à l'égard de la communauté afro-américaine. Si la diminution en valeur absolue des interpellations pour usage, possession ou petit trafic de cannabis constitue une évolution objective, il n'en demeure pas moins que les écarts socio-ethniques restent importants dans la structure des interpellations et des condamnations (2 à 5 fois plus d'interpellations parmi les Afro-américains que la moyenne). C'est notamment parmi les mineurs que les arrestations ont fortement augmenté, chez les Afro-américains et les Hispaniques, tandis qu'elles ont baissé pour les populations blanches. En outre, la persistance d'un marché noir significatif de cannabis bas de gamme (*ditch weed*) atteste de l'existence pérenne d'une demande issue des couches les plus défavorisées. Populations qui n'ont pas les moyens d'accéder à un cannabis légal bien plus onéreux, compte tenu des taxes, que celui circulant au marché noir. Il est intéressant également de noter que la question de la légalisation du cannabis revêt une dimension territoriale et sociale, avec l'opposition entre les métropoles « progressistes » qui ont largement voté pour la légalisation (Denver au Colorado, Seattle dans l'État de Washington) et les comtés ruraux, plus conservateurs.

9/ La légalisation du cannabis est-elle une « bonne opération » sur le plan économique ?

L'Uruguay a privilégié le rôle de l'État dans sa politique de régulation, en voulant neutraliser le marché noir par un prix bas (et donc peu taxé). À l'opposé aux États-Unis, l'offre de cannabis et de ses produits dérivés a largement été laissée aux soins d'un secteur privé qui a déployé les mêmes stratégies d'extension du marché que celles observées pour l'alcool. Un véritable « capitalisme vert » émerge dans les deux États nord-américains où le secteur du cannabis engendre, outre la création d'emplois, un chiffre d'affaires en hausse et des marges de rentabilité exceptionnelles. L'essor du secteur du cannabis a aussi eu des répercussions sur le tourisme au Colorado en attirant une clientèle non plus seulement dans les stations de ski ou les parcs naturels mais aussi dans les lieux d'approvisionnement au cannabis légal.

Ce tableau doit cependant être nuancé. La part des revenus engendrés par l'industrie du cannabis dans l'économie et les recettes fiscales demeure modeste (moins de 1 % du PIB) et surtout imputable au dynamisme économique des deux États. De plus, les données actuelles ne prennent pas en compte les coûts de la réforme à long terme pour l'ensemble de la société : elles ignorent les effets indésirables en termes d'accidentologie routière, d'hospitalisations ou de baisse de la productivité. Une évaluation rigoureuse des coûts et des bénéfices de la réforme ne pourra donc être produite que dans plusieurs années.

10/ Ces processus de légalisation en cours sont-ils réversibles ?

Alors que les États-Unis ont été à l'initiative de la « guerre à la drogue » lancée dans les années 1970, en 2016, 65 millions d'Américains – soit l'équivalent de la population française – vivent sous un régime législatif ayant légalisé le cannabis récréatif : après le Colorado et l'État de Washington en 2012, six nouveaux États ont en effet sauté le pas de la légalisation en 2014 puis en 2016. En novembre 2016, la légalisation du cannabis en Californie, puissance économique et démographique de premier plan au sein de l'Union, a donné une impulsion nouvelle au processus de régulation, qui va connaître de nouveaux développements avec le changement de statut légal du cannabis au Canada à compter du 1^{er} juillet 2018. En outre, l'ampleur de l'épidémie d'opiacés qui a causé plus d'un demi-million de décès en quelques années aux États-Unis contribue à relativiser la question du cannabis et à la « déprioriser » parmi les préoccupations de l'État fédéral. Plus largement, en Amérique latine, de nombreux chefs d'État ont plaidé, sur fond de critiques de la politique de « guerre à la drogue », pour un changement de paradigme.

Dans ce contexte, les remarques émises par l'OICS (Organe international de contrôle des stupéfiants), en charge de l'application des conventions internationales qui imposent d'incriminer la production et la vente de cannabis, sont restées peu audibles. Cependant, une réorientation des politiques de régulation expérimentées jusqu'ici pourrait survenir. Ainsi, en Uruguay, les difficultés de mise en place de la politique de régulation témoignent des résistances internes qui pourraient inciter les pouvoirs publics à ajuster certains aspects de la réforme. Aux États-Unis, alors que la dynamique semble plus assurée, il est nécessaire de rappeler que même si les processus de légalisation à l'œuvre depuis une vingtaine d'années n'ont pas été réprimés par le pouvoir central ni par l'autorité judiciaire (*General Attorney*), le cannabis reste interdit à l'échelle fédérale.



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)



Conseil Supérieur de la Formation
et de la Recherche Stratégiques