

ENJEUX ÉCONOMIQUES

Dans cette table ronde, il s'agit de se poser la question de la légalisation du cannabis en termes économiques, pas sur le plan de la morale, comme s'il s'agissait de n'importe quel produit. La prohibition a des coûts et des bénéfices. Un des avantages est de ramener la consommation à un niveau relativement bas, par peur de la sanction et parce que l'interdiction est intériorisée. Elle a également des coûts. La répression nécessite les moyens de la police, de la justice, et tout cela coûte extrêmement cher. C'est le coût social de la répression des drogues. Cela peut par ailleurs engendrer des problèmes d'inégalité : certaines populations vont être réprimées plus que d'autres, et ceux qui sont arrêtés sont plus sévèrement punis, comme si celui qui est attrapé « prend » pour tous les autres qui n'ont pas été attrapés. D'où une certaine injustice, nécessaire pour dissuader.

Alors on s'interroge sur le changement. Nous savons aujourd'hui que le régime de prohibition coûte plus cher à la collectivité qu'il ne rapporte en termes de réduction de la consommation. Y a-t-il des modèles qui donneraient plus de bénéfices et moins de coûts ? Le régime de la légalisation est-il plus intéressant ? Dans un modèle économique, les gens déterminent leur consommation en fonction du prix. Si le prix baisse, la consommation va augmenter, ce qui n'est pas souhaitable ni souhaité par ceux qui sont en faveur de la légalisation. Le but des partisans de la légalisation, c'est de priver l'économie criminelle de revenus du cannabis, pas d'augmenter le niveau des consommations mais d'augmenter le niveau d'information des consommateurs. D'où l'utilité de réfléchir à un système de taxes dont Christian va nous parler, de manière à éviter la baisse des coûts et l'augmentation des consommations, de manière à réduire les coûts de la justice et de la police, pour réallouer la police à des tâches plus utiles et se priver du coût d'injustice.

Pierre Kopp / Professeur d'Économie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Scénarios économiques de régulation

Christian Ben Lakhdar / Professeur d'économie à l'Université de Lille 2

Combien rapporterait la dépénalisation, la décriminalisation ? Faut-il un monopole d'État, de quel exemple s'inspirer ? Les économistes plangent et fournissent des modèles facilement transposables.

En 2014, Pierre Kopp et moi-même avons proposé de réguler le cannabis, « pour sortir de l'impasse »¹, en estimant le bilan socio-économique de trois scénarios différents. Le premier consiste en la dépénalisation, le second à légaliser l'usage et le commerce dans le cadre d'un monopole d'État, avec deux options : un prix de vente inchangé ou un prix majoré ; enfin, le troisième étudiait la légalisation de l'usage et du commerce dans le libre jeu concurrentiel.

Selon les chercheurs, le scénario de dépénalisation de l'usage fournirait un bilan socio-économique positif : recul de la dépense publique et des stigmatisations sociales liées aux interpellations. Mais il présente également des inconvénients : la hausse de la prévalence (le coût d'acquisition étant diminué d'un point de vue psychologique, les usagers ne risquant plus l'interpellation) et donc du trafic. Par ailleurs, il n'élimine en rien le marché noir (tableau 1). Le second scénario permettrait d'apporter des ressources conséquentes pour l'État, particulièrement utiles au

¹ « Cannabis : réguler le marché pour sortir de l'impasse », Pierre Kopp, Christian Ben Lakhdar, Romain Perez, Terra Nova, décembre 2014.

² « Contrôler le marché légalisé du cannabis en France », Christian Ben Lakhdar et Jean-Michel Costes, Terra Nova, octobre 2016.

Tableau 1. Dépenalisation contre statu quo : synthèse (calculs des auteurs)

	Statu quo	Dépenalisation	Variation (%)
Usagers quotidiens (en milliers)	550	615	11,8
Volume trafic (en tonnes)	277	322	16,2
Prix de vente (en euros)	6	6	0
Coût d'acquisition (en euros)	8,4	7,2	- 14,3
Dépenses publiques liées au cannabis (en millions d'euros)	568	257	- 54,8
Recettes publiques liées au cannabis (en millions d'euros)	0	0	0

Tableau 2. Légalisation dans le cadre d'un monopole public contre statu quo : synthèse
(sources : auteurs)

	Statu quo	Légalisation prix de vente inchangé (6 euros)	Variation (%)	Légalisation prix de vente inchangé (8,4 euros)	Variation (%)
Usagers quotidiens (en milliers)	550	812	47,6	550	0
Volume trafic (en tonnes)	277	457	65	277	0
Prix de vente (en euros)	6	6	0	8,4	40
Coût d'acquisition (en euros)	8,4	6	- 28,6	8,4	0
Dépenses publiques liées au cannabis (en millions d'euros)	568	65,8	- 88,4	44,6	- 92,1
Recettes publiques liées au cannabis (en millions d'euros)	0	1647		1331	

Tableau 3. Légalisation dans le cadre concurrentiel : synthèse

	Statu quo	Légalisation concurrentielle	Variation (%)
Usagers quotidiens (en milliers)	550	943	71,5
Volume trafic (en tonnes)	277	544	96,4
Prix de vente (en euros)	6	5,4	- 10
Coût d'acquisition (en euros)	8,4	5,4	- 35,7
Dépenses publiques liées au cannabis (en millions d'euros)	568	76	- 86,4
Recettes publiques liées au cannabis (en millions d'euros)	0	1764	0

financement des politiques de prévention. Près de deux milliards d'euros de recettes fiscales sont envisagées par les chercheurs, selon les options choisies quant au prix du cannabis : une baisse du prix assècherait le marché criminel, un prix fixé inférieur à celui du marché noir pourrait, avec un relèvement constant des taxes à l'instar du tabac, dissuader la consommation au fil du temps (tableau 2).

Le troisième scénario, où le prix est défini non plus par un monopole d'État mais par le marché, permettrait toujours à l'État d'engendrer des recettes fiscales à hauteur d'1,7 milliard d'euros, mais augmenterait largement la disponibilité à bas prix du cannabis et donc provoquerait une très forte augmentation de la prévalence (tableau 3).

Si ces scénarios démontrent que la capacité de contrôle des pouvoirs publics sur le prix du cannabis aurait un bilan socio-économique plutôt favorable, des limites ont été objectées à ce travail. Notamment sur le mode de gouvernance : les monopoles publics sont prohibés par la Commission européenne et peuvent générer des externalités négatives, en ne cherchant que la manne fiscale par exemple, sans optique de santé publique. Un second travail réalisé en 2016 pour le think tank Terra Nova² a donc élaboré un nouveau modèle de régulation d'un marché légalisé du cannabis, en s'inspirant d'une conduite à risques régulière récemment : les jeux de hasard en ligne.

Le modèle de l'autorité de régulation des jeux en ligne pertinent pour le cannabis ?

Interview de **Christian Ben Lakhdar**
Propos recueillis par **Christelle Destombes**

Pourriez-vous me décrire le modèle de régulation du marché du cannabis que vous avez proposé avec Jean-Michel Costes ?

Nous proposons un modèle de régulation d'un marché légal du cannabis, inspiré de la légalisation d'une conduite addictive, celle des jeux d'argent et de hasard en ligne, en 2010. Malgré les dommages que le jeu pathologique peut créer, il a été légalisé sous la pression de la Commission européenne et des opérateurs étrangers. Nous avons repris ce cadre et le modèle de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), autorité indépendante dotée de moyens pour assécher l'offre illégale, délivrer des licences aux opérateurs qui se conforment à des chartes et poursuivre un objectif de santé publique à travers la prévention du jeu pathologique. L'autorité de régulation du cannabis (Arca) dont le président serait proposé par le ministère de la Santé, aurait pour vocation de contrôler le prix et la qualité du cannabis, dans le but d'assécher les marchés criminels, de réguler les prévalences, de créer des rentrées fiscales à destination de l'assurance maladie, de la politique de la ville et de l'éducation.

Une addiction sans produit est-elle comparable à une addiction au produit ?

Non, comparer les jeux et le cannabis pose quelques problèmes. Mais la France est signataire de la Convention cadre de lutte anti-tabac (CCLAT) de l'OMS depuis 2004. Coupler ces deux dispositifs – une autorité de régulation et les outils prônés pour lutter contre le tabac – fournirait un cadre adéquat au cannabis. La CCLAT a préconisé l'interdiction de vente aux mineurs, de la publicité, de la consommation dans les lieux publics, l'augmentation des taxes, le remboursement des substituts nicotiques, etc. Demain, la CCLAT ajoutera sans doute un paragraphe sur l'e-cigarette, un outil de réduction des risques... Tout cela colle parfaitement au cannabis.

Pendant pour le tabac, la contrebande s'est développée...

Aujourd'hui, le cannabis est complètement illégal, tout n'est que contrebande. S'il devient légal, les policiers n'auront plus qu'à se concentrer sur une frange marginale du marché et retrouveraient une certaine efficacité. Dans le cadre du tabac, on évalue à 5 % le marché de contrebande et à 15 % les achats transfrontaliers, légaux dans la communauté européenne. On pourrait penser que 5 % du marché du cannabis resteraient aux mains des trafiquants, mais comparé à la situation actuelle, où 100 % du marché est détenu par des groupes criminels, cela représente un intérêt certain.

Quelles sont les réactions à ce rapport ?

Elles sont plutôt favorables, car nous mettons en avant des outils qui ont fait leurs preuves, même si on a une prévalence tabagique encore élevée... Certains politiques se sont exprimés, de façon un peu timorée. Nos hommes et femmes politiques ne s'emparent pas de cette question, malgré le sondage qui montre que les opinions sont favorables à un débat en France. Or, nous avons besoin d'une politique globale de gestion des pratiques addictives dans laquelle la légalisation du cannabis pourrait s'intégrer. C'est une micro-mesure symbolique : elle cristallise les passions, alors que les plus grands défis en santé publique concernent le tabac et l'alcool ! Mais elle pourrait être un prétexte pour faire quelque chose dans les zones urbaines sensibles.

Quelles sont les dispositions législatives à prendre pour adopter ce virage ?

Il y a un vrai travail juridique de fond... La note que nous avons proposée pose les grandes bases d'une autorité de régulation du cannabis. Si les politiques et le législateur souhaitent s'en emparer, tant mieux, mais dans quelle mesure peut-on abroger la loi de 1970, créer une agriculture cannabique en France ? J'en appelle à un débat et à la mise en place de groupes de travail avec les usagers, les professionnels de santé, les addictologues, les forces de l'ordre, toutes les parties concernées pour écrire et définir un cadre réglementaire qui rentrerait dans celui de l'Arjel et la CCLAT. Les choses restent à faire.