

# Régulation du cannabis en Uruguay : bilan d'étape

**Luis M. Rivera-Velez** / Doctorant en science politique, Sciences Po Paris.

L'auteur remercie vivement **Michel Gandilhon** pour les apports qui ont permis d'enrichir ce texte.

*L'Uruguay est le premier pays au monde à avoir légalisé la production, la consommation et la vente du cannabis. Toutefois, contrairement à ce qui se passe au Colorado par exemple, cette régulation est très encadrée par l'État. Outre l'autorisation de l'autoproduction individuelle et collective via les clubs associatifs, l'État s'est engagé à permettre la commercialisation en pharmacie du cannabis pour une consommation récréative, ce dernier étant issu d'une production sous la forme d'un oligopole contrôlé par lui. C'est ce dernier aspect qui fait de ce pays un cas unique, mais qui explique aussi les retards et les difficultés auxquels la politique de régulation est confrontée.*

Le 10 décembre 2013, le Sénat uruguayen adopte la loi n° 19.172 sur *Le cannabis et ses dérivés*. Cette loi autorise la consommation à des fins récréatives et légalise l'obtention de la substance par trois moyens distincts : la production pour une consommation personnelle, la production en club associatif de 15 et 45 membres, et la vente en pharmacie de cannabis produit sous contrôle étatique. De même, les expérimentations et utilisations à des fins médicales et industrielles sont rendues légales. L'Uruguay, pays de 3,3 millions d'habitants doté d'une tradition démocratique forte, devient ainsi un cas unique, se plaçant à l'avant-garde de la remise en question de la guerre à la drogue. Pour comprendre cette exception uruguayenne, il est nécessaire de revenir sur les facteurs sociaux et culturels qui caractérisent ce pays, sans sous-estimer les obstacles propres à la société uruguayenne qui se dressent devant cette nouvelle politique et qui expliquent les lenteurs

## Apparition d'une politique de légalisation du cannabis

L'Uruguay est un des seuls pays de la région à avoir échappé à un important trafic illicite de stupéfiants et à l'emprise des organisations criminelles que celui-ci suppose. Mais l'histoire de la consommation des drogues dans le pays est longue<sup>1</sup>, de même que celle des revendications tournant autour de la légalisation. Ainsi, en 1974, la possession de stupéfiants en « quantités minimales, destinées exclusivement à une consommation personnelle » (loi n° 14.294) est dépénalisée. En 1986, une « association anti-razzia » s'organise contre les abus de la police envers les consommateurs de drogues, son action étant couronnée de succès en 1989. En 1998, une nouvelle loi relative aux stupéfiants distingue la consommation de drogues de la délinquance, en remplaçant le terme de « quantités minimales » par « quantités raisonnables » selon l'interprétation d'un juge (loi n° 17.016). En 2000, dès son arrivée à la présidence, Jorge Batlle (2000-2005) met en avant « le besoin de

<sup>1</sup> Garat G. *Pour une histoire du cannabis en Uruguay. Marihuana y otras yerbas*. Montevideo : Debate. 2012.

dans la mise en place d'un dispositif plus complexe qu'il n'y paraît.

légaleriser toutes les drogues » dans une perspective néolibérale pour résoudre le problème du trafic illicite de stupéfiants.

Or, même si la volonté du président Batlle se trouve noyée dans une conjoncture économique et sociale désastreuse suite à la crise économique de 2002, c'est sous son mandat qu'une politique de réduction des risques est adoptée de manière institutionnelle. Cela est fait à travers la création de la Junte nationale des drogues (JND), un organe gouvernemental (sorte d'équivalent de la MILDECA en France) destiné à lutter pour la réduction de l'offre, à favoriser la prévention de la consommation et la réduction des dommages liés à la consommation et qui travaille depuis sa création en lien avec les organisations sociales.

Avec la crise, la consommation de pâte-base de coca augmente, notamment dans les milieux défavorisés. Mais, même si la pâte-base reste marginale, elle déclenche une panique sociale aggravée par un traitement médiatique mettant en exergue l'insécurité et la « déchéance sociale » consécutive à la consommation de cette substance. Cela produit deux effets favorables à l'actualisation de la législation sur les drogues. Premièrement, à cette époque s'organise le *Mouvement pour la libération du cannabis*, une coalition des groupes sociaux d'autoproduleurs et de consommateurs de cannabis qui revendiquent la distinction entre les drogues et prônent le respect du droit à la consommation de cannabis comme une liberté individuelle.

De même, la situation de la pâte-base conduit les parlementaires élus en 2010 à demander une étude sur les addictions et ses conséquences sociales. Ce débat va donner lieu à la rencontre des demandes sociales et politiques de la société civile avec les plus hautes institutions du pays pour déboucher sur une proposition de loi coécrite par des représentants de différents partis politiques. La proposition vise à légaliser l'autoproduction individuelle ou en club associatif, l'usage et la recherche médicale et industrielle de la substance.

Cette proposition est fondée sur un référentiel de santé publique et des droits humains qui cherche à encadrer la consommation des 8,3% des Uruguayens qui déclarent avoir consommé du cannabis au moins une fois pendant l'année 2011<sup>2</sup>. Mais alors qu'elle a des fortes chances

d'être adoptée par le Parlement, la proposition sera concurrencée par un projet de loi du gouvernement de José Mujica (2010-2015) visant à investir l'État d'une capacité de « contrôle et régulation de l'importation, production, acquisition, commercialisation et distribution du cannabis »<sup>3</sup>. Ce projet s'inscrit dans la straté-

gie sécuritaire de l'exécutif cherchant à lutter contre le trafic illicite de drogues, et à dissocier le marché du cannabis de celui de la pâte-base (contrôlé jusque-là par de petits groupes criminels). Mais surtout, la première formulation du gouvernement exclut l'autoproduction et, de ce fait, ne répond pas aux demandes provenant du Parlement et de la société civile.

Ce seront les parlementaires du parti du gouvernement qui feront la synthèse entre les deux propositions en concurrence, incluant les approches sécuritaires, de santé publique et des droits dans la formulation finalement adoptée. Ainsi, la loi votée se donne pour objectif de :

- lutter contre le narcotrafic avec la création d'un marché régulé ;
- mettre en œuvre une politique sanitaire pour la prévention des consommations problématiques ;
- et élargir les droits à la consommation pour mettre fin à l'incohérence juridique entre la consommation et l'accès au cannabis.

## Mise en place de la loi n° 19.172

La nouvelle loi répond à un changement dans l'acceptation du cannabis. D'une part, il est admis désormais que la substance en soi ne produit pas un *gateway effect*, c'est-à-dire que sa consommation ne conduit pas à la consommation de drogues dures (théorie de l'escalade). D'autre part, il est reconnu que le cannabis n'engendre pas de dépendance forte (*withdrawal effect*). Par conséquent, l'usage récréatif est autorisé en l'absence de toute justification médicale, car sa consommation n'est plus liée au préjugé d'une supposée déchéance sociale.

Toutefois, la régulation proposée par la loi uruguayenne est assez stricte. Seuls les adultes résidant dans le pays sont autorisés à se procurer du cannabis, et le moyen de l'obtenir est limité à seulement une des trois voies possibles : l'autoproduction, les clubs de production associatifs ou la vente en pharmacie. La nécessité d'adhérer à l'un de ces systèmes passe par un registre étatique, très critiqué pour le risque de fichage des consommateurs, mais défendu par le gouvernement comme le seul moyen de contrôler la production et la consommation. Ainsi, pour gérer le système, un nouvel Institut de régulation et contrôle du cannabis (IRCCA) est créé en 2014.

L'autoproduction a été le premier moyen d'obtention à entrer en fonctionnement, en août 2014. Ce mode de production est très défendu par les organisations civiles qui cherchaient une amélioration de la qualité de la substance considérée comme très mauvaise sur le marché noir. Ainsi, par foyer et sans considération pour le nombre de personnes qui le composent, il est permis de posséder

<sup>2</sup> Toutes les statistiques sont tirées de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR). Módulo sobre cannabis en la 6 encuesta nacional sobre consumo de drogas en hogares. Montevideo: FESUR. 2015.

<sup>3</sup> Projet de loi « Marihuana y sus derivados », dans le dossier n 1785 de 2012 de la Comisión Espacial de drogas y adicciones con fines legislativos.



six plants de cannabis et de produire au maximum 480 g par an. Toutefois, le cadrage posé à l'autoproduction dans la loi est considéré comme excessif par les militants sociaux, pour qui la consommation est souvent élevée. De plus, l'autoproduction reste une solution touchant une minorité de personnes car peu nombreux sont ceux susceptibles d'investir économiquement et matériellement dans ce système.

De ce fait, pour faciliter l'accès à ce type de production, le gouvernement a également permis la constitution des clubs associatifs où, sous condition d'adhésion, il est possible de se procurer du cannabis à partir d'une production propre au club. Le nombre de membres doit être compris entre 15 et 45 personnes, le nombre des plantes est limité à 99 et la production à 480 g par an et par membre. Les clubs doivent être enregistrés auprès de l'IRCCA, qui recueille les données sur la distribution de la production tous les mois. Dans la pratique, l'adhésion aux clubs peut être chère : 350 euros de frais d'entrée et une cotisation mensuelle d'environ 70 euros pour l'exemple du club *Sativa*.

Finalement, seule la production de cannabis par l'État et sa vente en pharmacie permet un accès universel à cette politique publique. L'idée est que toute personne, à condition qu'elle soit majeure, puisse s'inscrire sur les registres de l'IRCCA et accéder à 10 g de cannabis par semaine au prix du marché noir, c'est-à-dire 1,20 dollar par gramme. Pour commencer, l'IRCCA s'était engagé à réaliser l'objectif de favoriser la production, la distribution et la commercialisation de 6 000 kg de cannabis avec un taux maximal de 15 % de tétrahydrocannabinol (THC) la première année<sup>4</sup>.

Mais cela n'a pas été réalisé. Malgré l'attente internationale, la vente en pharmacie a été doublement retardée. Souffrant d'une faiblesse de ressources humaines et financières induite par la législation qui interdit toute création de poste et allocation budgétaire à la création de nouvelles structures pendant l'année électorale, l'IRCCA a passé toute l'année 2014 à se consolider institutionnellement. De plus, le président élu, Tabaré Vázquez, exprime publiquement et devant une opinion publique encore rétive dans sa majorité, un scepticisme certain vis-à-vis de la vente de cannabis en pharmacie. Cela a retardé de fait la mise en place de la politique même si le président Vázquez a déclaré l'acceptation de la loi, sous un grand contrôle.

Deux ans après l'approbation de la réglementation, la production contrôlée de cannabis n'a pas commencé. Devant l'impossibilité pratique d'assurer

une production sous l'égide d'une entreprise nationale, un appel d'offre a été lancé. Onze entreprises ont répondu et, au terme de la sélection, deux entreprises à capitaux nationaux et internationaux ont été retenues pour la production de cannabis. Elles seront tenues de respecter les règles très strictes imposées par l'IRCCA, que ce soit en termes de niveau des prix, des taux de THC et des normes de production (dans l'utilisation des pesticides notamment). Entre temps, le cannabis à usage médical a été légalisé et il est probable que ce secteur se révélera plus lucratif pour les entreprises du fait de prix plus attractifs sur le marché international que ceux proposés par l'État pour le cannabis à usage récréatif.

## Effets de la politique sur la société

Même si la politique interdit toute publicité du cannabis et introduit un cours de prévention aux usages problématiques des drogues dans le monde éducatif, toutes les estimations prévoient une augmentation de la consommation. Ainsi, entre 2011 et 2014, la consommation est passée de 8,3 à 9,3 %, dont 14 % de manière habituelle, 23 % occasionnelle, 63 % expérimentale, alors que seuls l'autoproduction et les clubs entraînent seulement en fonctionnement<sup>5</sup>. Toutefois, pour l'écrasante majorité (97,4 %) des individus qui ne consomment pas, la loi ne provoquerait pas une incitation à l'usage, tandis que pour ceux qui consomment (91,2 %), la légalisation contrôlée de l'offre n'engendrerait pas une augmentation des quantités consommées.

Autre enjeu : les estimations prévoient que la production légale ne suffira pas à satisfaire la demande des consommateurs habituels, estimée à 17 136 kg/an pour 35 700 personnes<sup>6</sup>. Ainsi le principal moyen d'accès au cannabis risque de rester le marché noir issu des réseaux illicites, avec un risque lié à des situations de violence et d'offre d'autres substances (55 % des acheteurs de cannabis se voient offrir une autre drogue, notamment cocaïne et pâte-base). De plus, un nouveau marché parallèle est en train d'apparaître. Celui-ci émane de producteurs locaux qui mettent à la vente (illégalement) leur production destinée théoriquement à leur consommation personnelle et concernerait 6 % des acheteurs. Selon une étude publiée en 2015<sup>7</sup>, ce marché reste majoritairement occasionnel, notamment en raison du prix de vente nettement supérieur (100 dollars contre 30 dollars pour 25 g pour le cannabis du marché noir).

Les effets de la loi restent donc ambigus. En outre, il apparaît qu'une partie des consommateurs pourraient évoluer hors du cadre de la politique de régulation. Si 9 % d'entre eux déclarent obtenir la substance par une production personnelle ou en club associatif, et si 44 % qui

<sup>4</sup> La production est divisée équitablement en taux faible, taux équitable et taux modéré de THC.

<sup>5</sup> L'enquête est réalisée entre août et décembre 2014 par L'Observatoire uruguayen des drogues avec l'aide de la société civile (Proderechos) et l'université. Le travail de terrain est réalisé par l'Institut national de statistique (INE). Les résultats sont disponibles sur FESUR (2015), op. cit.

<sup>6</sup> FESUR (2015). Estrategia para la evaluación de resultados y monitoreo de implementación de la ley N° 19.172, volume 2, p.11. Selon l'enquête, les consommateurs « réguliers » sont ceux ayant une consommation quotidienne ou hebdomadaire de cannabis, les « occasionnels » ceux ayant consommé plusieurs fois le dernier an ou mois (sans régularité hebdomadaire) et « habituels » ceux ayant consommé une fois dans les 12 derniers mois ou dans leur vie.

<sup>7</sup> Boidi MF, Queirolo R, Cruz JM. Marijuana Consumption Patterns among Frequent Consumers in Montevideo. 9th Conference of the International Society of the Study of Drug Policy. Ghent, Belgique : 2015.

l'achètent directement ou par des amis sont potentiellement dans leur majorité (58 %) des futurs clients des pharmacies, des autoproducteurs en devenir (45 %) ou de futurs membres pour les clubs (30 %), quid des autres consommateurs? Parmi les usagers de cannabis en Uruguay, 45 % consomment une substance offerte (et non pas achetée) par des proches et de ce fait ils constituent une zone grise potentielle de consommateurs qui n'a pas d'incitation particulière à s'inscrire auprès de l'IRCCA. Le contrôle et le suivi de cette population restent un des enjeux importants de la réforme.

On le voit, la mise en place de la politique de régulation est plus complexe que prévu et souffre d'un certain nombre de retards dus non seulement à des questions techniques, mais à des facteurs politiques. Les réticences internes sur les bienfaits de cette politique, de même que les réserves exprimées par l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) (structure en charge de l'application des conventions internationales) ont toutefois des effets bénéfiques. Elles forcent en effet l'Uruguay à prêter une attention particulière à l'évaluation et au suivi de la politique de régulation. Un nouveau diplôme universitaire de spécialisation a même été créé afin de former des professionnels sur ce sujet.

Le pays se veut irréprochable, ce qui lui permet aussi de préparer dans les meilleures conditions l'échéance de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la drogue (UNGASS) de 2016. S'il essuiera probablement le feu des critiques des pays les plus prohibitionnistes, il pourra compter notamment sur l'appui de ses voisins latino-américains, notamment le Chili et la Colombie engagés eux aussi dans des approches nouvelles. L'acceptation, voire la transposition de la politique uruguayenne en dehors de ses frontières dépend beaucoup du succès de la mise en œuvre de la politique et du lobbying diplomatique que le pays entreprendra.



## Séminaire EHESS 2015-2016 La prohibition des drogues : approche transversale

*L'EHESS et ASUD co-organisent  
ce séminaire gratuit ouvert à tous  
d'octobre 2015 à juin 2016  
de 11h00 à 14h00.*

### 2015

- 7 octobre: Antiprohibition, histoire.
- 12 novembre
- 10 décembre

### 2016

- 7 janvier
- 11 février
- 10 mars
- 7 avril
- 12 mai
- 9 juin

*Amphithéâtre François-Furet  
105 bd Raspail, 75006 Paris  
de 11h00 à 14h00*

*[www.asud.org/2015/10/07/seminaire-ehess-2015-2016-la-prohibition-des-drogues-approche-transversale](http://www.asud.org/2015/10/07/seminaire-ehess-2015-2016-la-prohibition-des-drogues-approche-transversale)*