

# Cannalex :

## analyse comparée des politiques publiques au **Colorado**, dans l'**État** de **Washington** et en **Uruguay**

**David Weinberger** / Chercheur à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

*Quelles conséquences la régulation du cannabis provoque-t-elle ? Le rapport intermédiaire de l'étude Cannalex analyse la situation de trois États, Colorado, État de Washington et Uruguay, qui ont fait le choix de cette alternative.*

L'étude Cannalex\* a pour objectifs d'analyser la mise en œuvre de la régulation du cannabis et ses premières conséquences aux points de vue sanitaire, économique et juridique. Ce projet a pour ambition de produire des connaissances utiles à l'élaboration des politiques publiques. Les données présentées sont issues du rapport intermédiaire, le rapport final devant être publié au second trimestre 2017.

### Le Colorado

Le Colorado est initialement le modèle le moins régulé par l'État, même si aujourd'hui, on s'aperçoit que le marché seul ne suffit pas. Aux côtés de la Marijuana Enforcement Division, qui dépend de l'administration fiscale de l'État, des régulations apparaissent au niveau municipal mais aussi au niveau des acteurs privés du cannabis.

Le Colorado, qui a d'abord légalisé le cannabis thérapeutique en 2009, puis a légalisé l'usage récréatif en 2012, délivre des licences aux producteurs, autorise l'autoculture jusqu'à six plants et permet la vente aux moins de 21 ans dans des magasins de détail.

Les premières « conclusions » après un an de légalisation du cannabis récréatif sont encore peu stabilisées. Les études fédérales de la SAMHSA (Substance Abuse and Mental Health Services Administration) montrent une hausse de la consommation du cannabis, alors que les études menées par le ministère de la Santé du Colorado indiquent une diminution de la prévalence.

D'un point de vue sanitaire, les consommations de nouveaux produits très fortement dosés en THC, comme la wax (+80% en THC) et le hash oil semblent provoquer quelques hospitalisations.

Les éléments statistiques sur les liens entre accidents de la route et légalisation du cannabis sont à manier avec prudence, compte tenu de la difficulté à déterminer des liens de causalité évidents avec la légalisation du cannabis en 2012.

La légalisation pose quelques questions liées au « narcotourisme ». Certaines agences de voyages utilisent le cannabis comme un produit d'appel, avec des offres commerciales incluant remontées mécaniques et cannabis. Il est à noter un effet insulaire : un État qui légalise le cannabis, entouré d'autres États conservant un régime

\* Étude menée par l'INHESJ (Deborah Alimi, Nacer Lalam, David Weinberger) et l'OFDT (Michel Gandilhon, Ivana Obradovic) avec un financement du Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégiques

prohibitif, voit une augmentation du trafic inter-États. Ce dernier prend principalement la forme de trafic de fourmis (envois postaux, petites quantités rapportées par les touristes, etc.) et plus marginalement par la production illégale de cannabis à destination d'autres États, comme la Floride ou New York.

Certains groupes criminels transnationaux ont certainement anticipé l'évolution du marché et pourraient avoir réorienté leurs activités criminelles comme peuvent le suggérer les forts niveaux de consommation des drogues illicites aux États-Unis comme l'héroïne, la cocaïne (la production a doublé en Colombie l'année dernière) et le *crystal meth* qui fait des ravages dans le pays.

Au niveau de la gouvernance, le « sentiment d'insécurité » semblerait avoir progressé, certains citoyens du Colorado estiment que la légalisation a provoqué la venue de *hobos* (mendiants itinérants) dont des vétérans du Vietnam. Si aucune donnée ne confirme une augmentation des agressions et des petites rapines depuis 2013, les politiques locales ne peuvent ignorer ce sentiment croissant. Celui-ci semble très ancré, notamment parmi les opposants à la légalisation du cannabis, qui restent souvent majoritaires dans les petites bourgades du Colorado.

La baisse des infractions liées au cannabis semble mécanique : en sortant les infractions aux stupéfiants du champ pénal, les statistiques baissent. De fait, le traitement judiciaire du cannabis a logiquement diminué. En conséquence, les forces de l'ordre ont réaffecté leurs effectifs vers d'autres types de délinquance, ce qui doit être pris en compte dans l'analyse de la statistique criminelle.

Au niveau économique ; les données encore partielles du Department of Revenue portant sur l'année 2015 montrent que le secteur a engendré 900 M\$ de chiffres d'affaire (525 pour le secteur dit « récréatif » et 385 pour le médical) contre 700 M\$ en 2014, soit une progression d'environ 30 %. Les prévisions annoncent que le chiffre d'affaire du secteur franchira le cap du milliard de dollars, soit à peine 1 % du PIB (ce qui est loin de faire du Colorado un narco-État).

## Uruguay

En 2013, l'Uruguay a promulgué la loi n° 19.172 sur « le cannabis et ses dérivés », établissant le contrôle de l'État sur toute la chaîne de production et de vente du cannabis récréatif et médical : importation, exportation, plantation, culture, récolte, production, acquisition, stockage, commercialisation, distribution et consommation sont désormais de la responsabilité exclusive de l'État.

Cette loi autorise la consommation à des fins récréatives d'un maximum de 40 g par mois de cannabis, par utilis-

teur d'au moins 18 ans, résidant en Uruguay et inscrit sur un registre national. Elle encadre l'obtention de cannabis par trois moyens exclusifs : l'autoproduction réglementée, l'appartenance à un club associatif, et l'achat en pharmacie où la production et la vente sont également régies par l'État.

Cette décision a été prise dans un contexte d'augmentation de la consommation, de la réorientation des routes des trafics, et de l'évolution politique, notamment dans le continent sud-américain : les dirigeants du sous-continent ont lancé un appel à l'ONU plaidant pour une ouverture d'un débat sur la stratégie mondiale face aux drogues.

L'approche uruguayenne est une expérience d'alternative possible au paradigme strictement sécuritaire, afin de tuer la criminalité organisée et de protéger les droits de l'homme et la démocratie en Amérique latine. Il s'agit d'envisager le problème des drogues avant tout comme un problème de santé publique et de droits de l'homme.

En 2017, la démarche a du mal à se mettre en place et les effets difficiles à entrevoir. La vente en pharmacie initialement prévue en mars 2015 a été repoussée, deux entreprises se sont vues accorder l'autorisation de cultiver la marijuana. Les taux de THC sont fixés entre 5 et 14 %. L'adhésion de la population à la légalisation n'est pas acquise et de nombreuses questions restent en suspens : marché gris (débordement de l'autoculture, adaptabilité du marché noir au prix fixe à 1,30 \$ par gramme dans les pharmacies, inscription sur un registre pour les consommateurs).

## État de Washington

Sept mois après le Colorado, l'État de Washington a décidé d'ouvrir un marché entièrement légal de cannabis à usage récréatif. Ce sont les associations de protection des droits civils qui sont les premiers acteurs du changement et qui ont mis en œuvre une stratégie payante, de développement du cannabis médical pour le cannabis récréatif, légal depuis 1998.

La consommation, la possession personnelle et la vente au détail de cannabis à usage récréatif sont ainsi légales depuis 2014, après deux ans de mise en place de la régulation, avec une approche centrée sur la sécurité publique (*public safety*) et la justice sociale (*social justice*).

Les personnes âgées d'au moins 21 ans (même limite que pour l'alcool) peuvent acheter et détenir jusqu'à une *once* de cannabis (28,3 grammes). La vente au détail est autorisée dans les magasins spécialisés dotés d'une licence. L'État de Washington prévoit une obligation de résidence de trois mois pour les détaillants et les producteurs (contre deux ans dans le Colorado).



Trois maillons de la chaîne – production, conditionnement/distribution et vente – sont régulés par une autorité spécifique, le Washington State Liquor Control Board (LCB), qui gérait le monopole d'État des commerces de détail d'alcool jusqu'en 2011, avant leur privatisation. Une licence est requise pour chacune des activités et les acteurs ne peuvent être à la fois producteurs et vendeurs. La publicité est encadrée, les points de vente doivent être éloignés de 300 mètres de dix types d'établissements, la teneur en THC est limitée, notamment dans les produits dérivés (gâteaux, etc.) qui doivent porter des avertissements sanitaires (« attention, lorsque ces produits sont mangés ou avalés, leurs effets psychotropes ne se font sentir que deux ou plusieurs heures après »).

La taxation du cannabis a été notablement plus élevée dans l'État de Washington qu'au Colorado : à 50 % avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015, ce taux est passé à 37 %, prélevé uniquement sur les points de vente.

Selon un document du LCB, les retombées fiscales attendues étaient estimées à 36,3 M\$ en 2015, 80 M\$ en 2016, 119,8 M\$ en 2017, 160,2 M\$ en 2018 et 193,5 M\$ en 2019, soit un total de près de 590 M\$ dans les cinq années suivant la réforme. Les premiers chiffres de ventes estiment que l'État de Washington a réalisé 260 M\$ de profits entre juillet 2014 et juin 2015.

Ces fonds sont réaffectés à un fonds spécial pour l'éducation, la recherche et les traitements liés à l'abus de cannabis.

Les effets de la réforme sont longs à envisager, à l'heure de la publication de l'étude, ont été notés une baisse des interpellations policières, passées de 5 000 par an à une centaine, la persistance du marché noir (qui vend le gramme à 7 \$, quand l'offre légale est autour de 12 \$), aucune augmentation de la prévalence n'a été relevée et le soutien de la population à la réforme reste majoritaire (56 %).

# Abonnement

**Je souhaite m'abonner gratuitement à la revue *Swaps***

Participation de 10 euros pour frais d'envoi des quatre numéros annuels

À retourner à VIH.org / Swaps / Pistes, Chaire d'addictologie CNAM, case 216, 2 rue Conté, 75003 Paris

nom

prénom

profession

organisme

adresse

code postal

ville

tél.

e-mail