

Californie, le nouvel « or vert »

Gwenola Ricordeau / sociologue & criminologue, California State University, Chico

En novembre 2016, vingt ans après avoir légalisé le cannabis thérapeutique, la Californie a voté en faveur de son usage récréatif. Le « Golden State » est ainsi devenu le plus grand marché légal de cannabis au monde. Deux ans après, quel bilan peut-on en tirer ?

Du cannabis thérapeutique au cannabis récréatif

L'État de Californie a été le premier à légaliser l'usage thérapeutique du cannabis en 1996. Il a ainsi ouvert la voie à ce qu'on désigne souvent comme la « deuxième vague de décriminalisation ». Dans les années 1970, il avait été à l'avant-garde de la première vague dans laquelle s'étaient courageusement engagés plusieurs États dériminalisant la possession de petites quantités de cannabis (l'Oregon, le Minnesota, le Mississippi, l'État de New York, la Caroline du Nord ou le Nebraska), à contre-courant de la montée en puissance de la « guerre à la drogue ». Cependant, en 2010, les électeurs californiens rejetaient par 53% des voix la Proposition 19, qui soumettait pour la première fois au suffrage l'usage du cannabis récréatif.

Le Compassionate Use Act, qui a suivi le vote en faveur de la Proposition 215 en 1996, a autorisé l'usage du cannabis sur recommandations médicales¹, pour les résidents californiens âgés de plus de 18 ans. Ceux-ci étaient en outre autorisés à posséder jusqu'à 8 onces (224 grammes) et à cultiver à leur domicile six pieds de cannabis. On estime que, ces dernières années, entre 1,2 million et 1,5 million de personnes, soit autour de 3 % des Californiens, ont eu accès au cannabis thérapeutique délivré dans des dispensaires. Ce chiffre reflète

le caractère peu restrictif des raisons médicales pour lesquelles les praticiens peuvent

recommander l'usage du cannabis. Le cannabis thérapeutique n'est plus un phénomène marginal aux États-Unis, puisqu'il est désormais légal dans 29 États, dans le district de Columbia, à Guam et à Porto Rico.

En novembre 2016, les électeurs ont voté à 57 % en faveur de la Proposition 64 (Adult-Use of Marijuana Act) qui légalise l'usage récréatif de la marijuana, la vente et la distribution de cannabis sous forme sèche et concentrée. L'ouverture de lieux de vente a commencé le 1^{er} janvier 2018, après la délivrance de permis par les autorités locales. Sur le terrain du cannabis récréatif, la Californie n'est également pas isolée : neuf autres États l'ont déjà légalisé, dont l'Alaska, le Colorado, le Maine, le Massachusetts, l'Oregon, l'État de Washington et le Nevada. Par ailleurs, une douzaine d'États ont dériminalisé la simple possession d'une petite quantité de cannabis à usage récréatif. Et l'opinion publique est, à travers les États-Unis, de plus en plus favorable à la légalisation du cannabis (64 % selon un sondage Gallup en 2017).

Le vote de la Proposition 64 se traduit néanmoins par une situation légale relativement complexe et instable, les villes et les comtés pouvant prendre des mesures plus restrictives que l'État (nous y reviendrons). Au niveau fédéral, le cannabis reste classé parmi les substances de catégorie 1 (comme l'héroïne, l'ecstasy ou le LSD), c'est-à-dire que sa culture et sa possession sont interdites et que son usage médical n'est pas reconnu. En janvier 2018, l'administration Trump a abrogé le « Cole Memorandum », émis

¹ Les médecins ne peuvent pas « prescrire » l'usage du cannabis (ce qui serait contraire à la législation fédérale), mais le « recommander ».

par le Département de la Justice en août 2013, sous la présidence Obama, qui recommandait aux procureurs de réduire la poursuite des infractions fédérales à la législation sur le cannabis dans les États ayant légalisé certains de ses usages.

La nouvelle législation

La nouvelle législation californienne en matière de cannabis est contenue dans le Medical and Adult-Use Cannabis Regulation and Safety Act (MAUCRSA).

Les adultes de plus de 21 ans sont désormais autorisés à acheter, sur présentation de papiers d'identité (sans condition de résidence), une once (28 grammes) de cannabis par jour. Le MAUCRSA ne s'applique pas sur les terres fédérales (parcs nationaux, forêts) où il est donc interdit de posséder ou de consommer du cannabis. En raison de la législation fédérale, il est également interdit de transporter du cannabis d'un État à un autre, même si les deux autorisent le cannabis récréatif.

La consommation de cannabis est autorisée, sauf dans les lieux publics et au volant – la conduite sous emprise du cannabis étant en outre interdite. La consommation publique de cannabis est généralement discrète, au même titre que les interdictions de fumer du tabac sont plutôt bien respectées, même si cela dépend des quartiers. Certains prédisent que les comportements vont évoluer, comme cela s'est observé dans d'autres États.

Chaque foyer peut cultiver, pour son usage, six pieds de cannabis, qui doivent toutefois être dissimulés à la vue des voisins et des passants. Les arrêtés locaux peuvent être plus restrictifs. Le comté de Butte où je réside interdit ainsi la culture à moins de 600 pieds (182 mètres) des arrêts de bus scolaire et à moins de 1 000 pieds (305 mètres) des crèches, écoles, églises, parcs et institutions recevant des mineurs. Et ma ville, Chico, n'autorise la culture qu'en serre ou en intérieur.

Il faut également signaler que les bailleurs et les propriétaires peuvent interdire à leurs locataires de cultiver ou de consommer du cannabis. De plus, les usagers de cannabis peuvent encore subir des discriminations professionnelles : le MAUCRSA maintient l'autorisation de licencier un employé dont les analyses sont positives au cannabis, y compris pour raisons médicales.

Et le cannabis thérapeutique ?

Le Medical and Adult-Use Cannabis Regulation and Safety Act (MAUCRSA) laisse intactes la plupart des dispositions antérieures pour le cannabis thérapeutique.

Il est ainsi possible de consommer du cannabis thérapeutique dans les lieux publics où le tabac est autorisé, alors que le cannabis récréatif y est interdit. Comme pour

la culture, ma municipalité interdit de fumer du cannabis à moins de 1 000 pieds (305 mètres) des écoles et des institutions recevant des mineurs. Elle a même mis à disposition une carte de la ville pour s'y retrouver !

Les usagers de cannabis thérapeutique sont autorisés à cultiver plus que six pieds sur avis médical. La plupart ne dépassent pas toutefois 99 pieds, car au-delà, les lois fédérales prévoient une peine d'incarcération de cinq ans minimum. Là aussi, des restrictions locales peuvent s'appliquer : mon comté, Butte, limite ainsi la surface des cultures individuelles pour le cannabis thérapeutique à 150 pieds carrés (14 mètres carrés).

Le cannabis thérapeutique demeure, sous certains aspects, plus accessible que le cannabis récréatif. Il est le seul auquel les adultes de moins de 21 ans ont légalement accès. Par ailleurs, dans beaucoup d'endroits, seul le cannabis thérapeutique est accessible (107 municipalités autorisent les dispensaires délivrant du cannabis thérapeutique, contre seulement 70 qui autorisent la vente de cannabis récréatif).

Les usagers peuvent donc avoir intérêt à se procurer une ordonnance médicale (qui coûte généralement entre 60 et 100 dollars), puis à obtenir, auprès du comté, une carte de patient (dont le coût est désormais limité à 100 dollars, contre plus de 150 dollars avant la loi). Cette carte permet de s'approvisionner dans les dispensaires et de ne pas payer, dans les magasins, les taxes spécifiques au cannabis récréatif.

Pourtant, un peu plus de 6 000 cartes ont été délivrées cette année, ce qui représenterait moins de 2 % des patients ayant une recommandation médicale. Même si les données sont normalement protégées par le secret médical, beaucoup de personnes rechignent à figurer dans un fichier d'usagers d'un produit interdit au niveau fédéral, mais aussi parce qu'il pourrait remettre en cause leurs droits à l'achat et au port d'armes.

La nouvelle légalisation sur le cannabis récréatif n'est pas forcément une bonne nouvelle pour les usagers du cannabis pour raisons médicales. D'ailleurs, certains étaient opposés au vote de la Proposition 64. Une partie de leurs prédictions est en train de se réaliser : certains patients doivent faire face à un renchérissement des coûts et à des ruptures d'approvisionnement, car de nombreux dispensaires et services de livraison ferment, dans un contexte de réorganisation du secteur.

Prix et accès au cannabis

La nouvelle législation prévoit la délivrance de licences pour la vente de cannabis. Il y aurait actuellement 385 magasins pourvus d'une licence, dont 59 dédiés uniquement au cannabis thérapeutique. Certaines villes et



comtés refusent de délivrer des permis, comme le comté de Butte. Sur l'ensemble de la Californie, seules 34 villes sur 482 ont des magasins (les villes les mieux dotées étant Los Angeles et Sacramento). Mon comté autorise néanmoins le recours à des services de livraison – ce qui n'est pas le cas de tous les comtés californiens. À noter que l'accès au cannabis thérapeutique des personnes incarcérées dans les prisons de l'État de Californie a été légalement reconnu, mais les établissements pénitentiaires s'efforcent de l'interdire.

On pouvait espérer que la légalisation s'accompagne d'une amélioration de l'offre de produits, notamment en termes de diversité. Pour l'instant, les consommateurs voient surtout le renchérissement des prix. En effet, le MAUCRSA prévoit une taxe de 15 % sur la vente de cannabis, à laquelle s'ajoutent des taxes locales. En outre, les producteurs doivent s'acquitter de 9,25 dollars par once (28 grammes) pour les fleurs séchées et de 2,75 dollars par once pour les feuilles. Les prix varient beaucoup² en raison des incertitudes qui pèsent sur le marché (attribution des licences) et des ruptures d'approvisionnement entraînées par les incendies dans les comtés de Napa et de Sonoma l'automne dernier, sans compter les destructions de stocks avant la mise en place des normes sanitaires le 1^{er} juillet 2018. Les prix aujourd'hui pratiqués dans les magasins (entre 10 et 20 dollars le gramme) resteraient supérieurs à ceux du marché noir. Les consommateurs peuvent espérer, à terme, une baisse des prix, à l'exemple de ce qui s'est passé dans le Colorado et l'État de Washington.

Qualité des produits et questions environnementales

On estime que la culture du cannabis en Californie (pour laquelle le climat de l'État est particulièrement propice) approvisionne 75 % du marché étatsunien. Elle s'effectue en grande partie dans le « Emerald Triangle » (le Triangle d'Émeraude), au nord de l'État, où elle s'est implantée illégalement dès les années 1960, en raison de la faible densité de population et d'une pluviométrie avantageuse. Les comtés vinicoles de Sonoma et de Napa comptent aussi de nombreuses plantations et la géographie de la culture du cannabis est en pleine mutation, avec le développement de la culture dans le sud de l'État. La culture du cannabis en Californie n'est pas toujours légale : en effet, une bonne partie de la production approvisionne les marchés illégaux du reste des États-Unis.

en matière d'utilisation des pesticides. Néanmoins, de nombreux observateurs ont signalé que l'usage important de produits chimiques (en particulier de rongicides et d'insecticides) par les cultivateurs endommage l'environnement, notamment dans le nord de l'État et plus spécifiquement les séquoias du Redwood National Park. Par ailleurs, la culture du cannabis menace les ressources en eau et augmente considérablement la consommation d'électricité. Et les forêts tendent à reculer au profit des champs de cannabis.

On peut néanmoins espérer une amélioration de la qualité des produits vendus, puisque, depuis le 1^{er} juillet 2018, ils doivent se conformer à des règles sanitaires précises. Ils doivent même faire l'objet de tests dans des laboratoires certifiés par l'État, avant d'être proposés à la vente. L'engorgement des laboratoires, pas assez nombreux, a d'ailleurs obligé de nombreux distributeurs à détruire une partie de leurs stocks. Ces tests suscitent des critiques, car leur coût s'ajoute aux diverses taxes et font craindre que l'augmentation des prix pousse certains consommateurs vers le marché noir. Celui-ci se trouve confronté à des défis : le cannabis importé illégalement du Mexique et des Caraïbes, de qualité inférieure au cannabis californien, est de moins en moins disponible, même si ses prix continuent à baisser.

Vers une sortie de la « guerre à la drogue » ?

Avec l'adoption de la Proposition 64 en 2016, la Californie a renforcé son image d'État progressiste, acquise notamment en reconnaissant les droits des personnes LGBT. Son système judiciaire est pourtant l'un des plus répressifs des États-Unis. Cet État d'un peu moins de 40 millions d'habitants compte en effet 134 339 prisonniers³, dont près de 26 000 condamnés à perpétuité.

Le MAUCRSA crée incontestablement une rupture avec la « guerre à la drogue » à laquelle la Californie a grandement participé. Par exemple, l'usage du cannabis ne peut plus être évoqué pour le retrait d'une garde d'enfant. Il réduit les sanctions pour la culture, la vente et le transport illégaux de cannabis. Et il permet aussi aux personnes condamnées par le passé de demander une révision de leur casier judiciaire.

En effet, les inscriptions au casier de condamnations liées au cannabis s'accompagnent d'interdictions (de posséder des armes, de voter), empêchent d'obtenir certaines licences professionnelles, de trouver du travail ou un logement. La Drug Policy Alliance, une des organisations majeures dans la lutte pour la décriminalisation des drogues, indique que 500 000 arrestations étaient liées au cannabis pendant la dernière décennie et que près d'un million de personnes peuvent prétendre à la

² Voir le comparateur de prix : <https://weedmaps.com/dispensaries/in/united-states/california>

³ En comparaison, la France compte 70 408 personnes incarcérées au 1^{er} juin 2018.

révision de leur casier judiciaire. Néanmoins, elle nécessite généralement l'aide de services juridiques auxquels tout le monde n'a pas également accès. Certains États (le Maryland, l'Oregon et le Vermont) autorisent le retrait du casier judiciaire des mentions d'actes qui ne sont plus considérés comme des crimes.

Cette criminalisation a touché davantage les minorités ethniques, en particulier les Noirs. Par exemple, en 2015, à Oakland, alors que les Noirs, les Latinos et les Blancs constituent chacun 30 % de la population de la ville, 77 % des arrestations liées au cannabis visaient des Noirs, 15 % des Latinos et 4 %, des Blancs. On peut craindre que la légalisation ne signifie pas la fin de leur traitement différentiel par la justice : la consommation de cannabis est seulement autorisée dans les propriétés privées. Non seulement les bailleurs et propriétaires peuvent interdire à leurs locataires la consommation de cannabis dans leurs murs, mais l'habitat social étant financé au niveau fédéral, la consommation de cannabis y est de fait interdite. Les personnes les plus pauvres – souvent les personnes de couleur – risquent de se retrouver à consommer du cannabis à l'extérieur, dans des espaces où cela reste illégal. Malgré cette inflexion majeure des politiques de la drogue, la répression fédérale continue à s'exercer en Californie, notamment à travers le programme d'éradication des cultures (le Domestic Cannabis Eradication/Suppression Program). Ainsi, en 2017, en Californie, plus de 2 millions de pieds cultivés en extérieur et 200 000 pieds cultivés en intérieur ont été arrachés – sans compter que plus de 1 200 personnes ont été arrêtées dans le cadre de ces éradications.

À qui profite la légalisation ?

La légalisation du cannabis récréatif s'accompagne de la mise en place d'un dispositif administratif complexe. Beaucoup de coopératives sont obligées de fermer : les nouvelles licences sont difficiles à obtenir, les normes à respecter entraînent des coûts importants que seules peuvent supporter de véritables entreprises. Les banques sont souvent réticentes à soutenir les petits projets et, plus généralement, à investir dans un secteur qui reste illégal au niveau fédéral. Par ailleurs, beaucoup d'entreprises sont très vulnérables, car elles ne peuvent utiliser que des espèces et ne sont pas couvertes par des assurances.

La Californie constitue le plus grand marché légal au monde. La population des quatre États (Colorado, État de Washington, Oregon et Alaska) précurseurs en la matière, représente moins de la moitié de la population californienne. Les analystes évoquent un secteur qui pourrait représenter plus de 5 milliards de dollars dès 2018 – un véritable nouvel « or vert ».

Le secteur est constitué de nombreux acteurs : cultivateurs, fabricants, distributeurs, laboratoires d'analyse, vendeurs (« budtenders »⁴). Mais il dynamise aussi des activités connexes, comme les services de conseils juridiques spécialisés dans les contentieux autour du cannabis. Ce secteur est en voie de structuration, représenté par le California Cannabis Industry Association (www.cacannabisindustry.org). En 2017, ce secteur a tenu son quatrième salon annuel, avec plus de 4 500 participants et l'ancien président du Mexique et président de Coca-Cola pour l'Amérique latine, Vicente Fox, comme conférencier invité. Il en attendait 7 500 pour son prochain salon à l'automne 2018.

Des cultures en péril

Le développement d'un secteur marchand du cannabis n'est pas sans ambiguïtés. Quelle place y est faite aux minorités qui ont été la cible de la « guerre à la drogue » ? Pour contrer les logiques capitalistes qui risquent de les exclure, des personnes de couleur se sont organisées au sein du Minority Cannabis Business Association (MCBA). Autre initiative intéressante : la ville d'Oakland a réservé la moitié de ses licences aux personnes qui ont été personnellement affectées par la « guerre à la drogue ». L'avènement de ce secteur marchand risque de mettre à mal la transmission des savoirs ancestraux et culturels liés au cannabis (cultures caribéennes, rastafari, beatniks, hippies, etc.) sur lesquels il capitalise aujourd'hui. Par ailleurs, le cannabis a marqué les cultures de la rue des Africains-américains et des Latinos qui s'en trouvent dépossédés.

La légalisation du cannabis récréatif en Californie a laissé dans l'ombre la question de la souveraineté des nations amérindiennes sur leurs terres. Les vides juridiques qui persistent en la matière ont ainsi permis, en septembre 2015, à un shérif local d'organiser un raid contre la Pinoleville Pomo Nation, dans le nord de la Californie, et de saisir environ 400 pieds de cannabis, destinés au marché du cannabis thérapeutique. Les nations amérindiennes sont organisées nationalement dans la National Indian Cannabis Coalition (<http://niccunited.org>) et en Californie dans la California Native American Cannabis Association qui revendiquent une autorité entière sur la culture, la distribution et la vente de cannabis.

Même si le changement législatif crée quelques imbroglios juridiques, la légalisation du cannabis récréatif en Californie, comme dans d'autres États, est assurément une bonne nouvelle, notamment par la meilleure protection qu'il apporte aux usagers de cannabis.

⁴ Mot-valise composé de « bud » (cannabis) et « bartender » (barmaid), il désigne familièrement les vendeurs des magasins de cannabis.