

DROGUES, ENJEUX INTERNATIONAUX

RÉFORMER PAR L'EXPÉRIMENTATION : LA SUISSE ET LE CANNABIS

RÉSUMÉ

Ce numéro de *Drogues, enjeux internationaux* porte sur l'approche expérimentale développée en Suisse à l'égard du cannabis. Il a été rédigé par un chercheur directement impliqué dans le développement et la mise en œuvre de cette approche, à travers la conduite d'un essai pilote de vente de cannabis ainsi que d'autres travaux de recherche et d'expertise liés à ce sujet. Le texte présente les processus politiques qui ont permis que des essais pilotes de vente de cannabis puissent avoir lieu et les règles politico-administratives qui leur ont été fixés.

Il introduit ensuite les sept essais en cours et aborde leurs différences. L'un d'entre eux – celui dans lequel est impliqué l'auteur – est présenté plus en détail pour illustrer les connaissances que de telles expérimentations peuvent produire. Finalement, un projet de loi sur le cannabis rédigé par le Parlement suisse est brièvement présenté. Il pourrait faire de la Suisse le premier pays d'Europe à mettre en place un marché du cannabis régulé.

L'adoption et la mise en place de politiques modifiant l'interdiction de la production, de la distribution et de la consommation de cannabis à des fins non médicales ont jusqu'à récemment semblé impossibles en raison des contraintes juridiques exercées par la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants de 1961, des environnements politiques et des opinions publiques peu favorables à une telle réforme. Pourtant, entre 2012 et 2024, près de la moitié des cinquante États formant les États-Unis d'Amérique, ainsi que deux pays, l'Uruguay et le Canada, ont adopté des législations qui régulent l'usage non médical de cannabis ainsi que sa production et sa distribution.

Les modèles de régulation du cannabis non médical qui existent aux États-Unis et au Canada ressemblent en général à ceux de l'alcool dans ces pays. Aux États-Unis et dans une partie des provinces canadiennes, ils ouvrent des marchés légaux dans lesquels des entreprises privées s'attachent à réaliser des profits en produisant, en transformant et en vendant différents produits dérivés du cannabis. Davantage que pour l'alcool et le tabac, les législateurs ont ajouté différentes dispositions réglementaires qui visent à contrôler ces marchés et à réduire certains des problèmes de santé et de sécurité qu'ils peuvent engendrer. Cela inclut, par

exemple, des systèmes de licences, un suivi étroit de la production et des produits, des quantités maximales pour l'achat et la possession, des restrictions en matière de publicité et de promotion, des prescriptions d'emballage ou une taxation exceptionnelle (Obradovic et Taiclet, 2024 ; Philibert et Zobel, 2019). La mise en œuvre de ces modèles de régulation à dominante commerciale a généralement été associée à une réduction des interpellations liées à la consommation de cannabis et à un remplacement progressif du marché noir par le marché légal, mais aussi à une rapide diversification des produits (comestibles, concentrés, etc.), une multiplication des points de vente, une hausse de la teneur en principe actif des produits et une baisse de leurs prix, ainsi qu'à une augmentation de la consommation régulière de cannabis chez les adultes (Mekonen Yimer et al., 2025).

Quelques juridictions ont adopté des approches de régulation qui diffèrent significativement du modèle commercial dominant. En Uruguay, le cannabis est produit sous contrôle étatique et le gouvernement fixe les prix ainsi que les quantités qui peuvent être cultivées ou achetées. Les personnes qui veulent s'approvisionner légalement doivent s'enregistrer et choisir si elles souhaitent cultiver

* Directeur adjoint d'Addiction Suisse et responsable du projet Cann-L

le cannabis elles-mêmes ou au sein d'une association, ou l'acheter auprès d'une pharmacie. Ce modèle, sans doute le moins libéral de tous, a mis du temps à être déployé et semble ne couvrir qu'une partie de la demande de cannabis dans ce pays (Schmidhauser et Zobel, 2021).

Le Québec a de son côté adopté un modèle de vente à but non lucratif avec un encadrement des produits plus restrictif qu'ailleurs au Canada. Une société d'État, la Société québécoise du cannabis (SQDC), a le monopole de la vente et ses bénéfices doivent notamment servir aux mesures d'accompagnement comme la prévention ou la recherche. Les données disponibles jusqu'ici suggèrent que ce modèle fait à peu près jeu égal avec les modèles de régulation plus commerciaux s'agissant du remplacement du marché noir mais qu'il a de meilleurs résultats s'agissant de l'évolution de la consommation et d'autres indicateurs socio-sanitaires (Gagnon et Kamwa Ngne, 2024).

Et l'Europe ?

Si les principales réformes politiques liées aux drogues des dernières décennies (réduction des risques, décriminalisation de l'usage et de la possession de drogues) ont davantage eu lieu en Europe que dans les Amériques, les réformes liées au changement du statut légal du cannabis non médical ont jusqu'ici peu concerné notre continent. Malte, le Luxembourg et l'Allemagne ont certes récemment autorisé la consommation et l'auto-appvisionnement (individuel ou en association) de cannabis, mais ils n'ont pas mis en place de circuit de production et de vente du cannabis régulé par l'État comme il en existe dans les Amériques. Les contextes politiques locaux, et les dynamiques au sein de l'Union européenne – elle-même signataire des conventions des Nations unies sur les drogues – sont sans doute à l'origine de ces réformes plus limitées que ce qui se fait de l'autre côté de l'Atlantique.

Il existe aussi une voie originale pour aborder la réforme de la politique en matière de cannabis qui se développe en Europe : celle de l'expérimentation. Les Pays-Bas ont ainsi autorisé, dans le cadre d'une étude d'une durée limitée (Knotnerus *et al.*, 2023), certains des coffee shops issus du modèle de tolérance néerlandais à s'approvisionner auprès de sources légales plutôt que de devoir le faire sur le marché noir¹. Le pays expérimente et évalue ainsi scientifiquement une filière complète allant de la production à la vente et qui pourrait éventuellement déboucher sur une légalisation du cannabis qui intègre les expériences faites avec le modèle d'encadrement des coffee shops (Hoorens, 2025).

La Suisse a elle aussi adopté une voie expérimentale avec la mise en place de projets pilotes locaux de vente de cannabis à visée scientifique. Ce type d'expérimentation n'est pas inhabituel dans ce pays où il vise à comprendre l'impact d'une réforme tout en explorant en parallèle son

acceptabilité politique. Cette voie a notamment été à l'origine de changements marquants dans la politique des drogues suisse des années 1980-1990, qui a conduit à l'introduction de mesures aussi controversées que les locaux de consommation, la prescription d'héroïne ou le *drug checking* (Bänziger *et al.*, 2024).

Au-delà de ces deux pays qui appliquent cette approche expérimentale, différentes collectivités publiques locales d'autres pays européens ont aussi fait part de leur volonté de mener des essais de vente de cannabis sur leur territoire. C'est le cas notamment de l'Allemagne, avec par exemple la ville de Francfort² et les mairies des quartiers de Friedrichshain-Kreuzberg et Neukölln à Berlin³, et de la France, avec les villes de Bègles et de Strasbourg⁴. Ces volontés politiques locales n'ont toutefois jusqu'ici pas pu être concrétisées.

Des collectivités locales à la recherche d'une base légale⁵

La Suisse est peut-être le seul pays au monde où à la fois le Parlement et les électeurs ont formellement refusé des projets de légalisation du cannabis. En 2001, un projet de révision de la loi sur les stupéfiants présenté par le gouvernement proposait de légaliser la consommation de cannabis et d'ouvrir la porte à un marché régulé pour cette substance. La majorité conservatrice du Parlement l'a rejeté trois ans plus tard en invoquant notamment un « mauvais message » adressé à la jeunesse suisse. En 2008, une initiative populaire⁶ visant la régulation du cannabis en prenant comme modèle celle de l'alcool a été soumise cette fois au vote populaire. Le projet a, cette fois, été nettement rejeté par deux tiers des votants.

En Suisse, un objet politique refusé successivement par les élus et par le peuple est généralement considéré comme intouchable pour une assez longue période. Pourtant, en 2010 déjà, le Parlement de la ville de Zürich a demandé à l'exécutif communal d'investiguer la possibilité de mener un essai pilote de vente de cannabis au niveau local. L'initiative était justifiée, selon les termes de ses instigateurs, par l'absence de réponse fédérale autre que l'immobilisme et les sanctions vis-à-vis des usagers⁷, et les problèmes liés à la consommation et au trafic de cannabis auxquels les collectivités publiques locales étaient régulièrement exposées.

L'idée de mener des expérimentations locales a rapidement été reprise par la ville de Berne et par les cantons urbains de Bâle-Ville et de Genève puis, à la fin de la décennie, par la ville de Lausanne, la dernière des cinq principales métropoles du pays. Ces collectivités publiques se sont ensuite réunies au sein d'un groupe de travail interurbain. La première étape de leur collaboration a été celle d'explorer les possibilités légales

1. <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/2023/coffeeshop-cannabis-experiment.html>

2. <https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/drogenreferat/aktuell/cannabis-modellprojekt>

3. <https://www.berlin.de/en/news/9348000-5559700-pilot-project-cannabis-to-be-sold-in-two.en.html>

4. <https://www.midilibre.fr/2024/03/30/legalisation-du-cannabis-queles-sont-les-deux-villes-francaises-favorables-a-une-experimentation-locale-11859853.php>

5. Le contenu de ce chapitre est basé sur la quatrième partie de Bänziger *et al.*, 2024.

6. Le système politique suisse est une démocratie directe : les citoyens peuvent proposer des changements constitutionnels (« initiative populaire » soutenue par 100 000 signatures) qui doivent ensuite être soumis au vote populaire. Pour être acceptés, ils doivent obtenir la double majorité : celle de l'ensemble des votants, celle de l'ensemble de la population suisse et celle d'une majorité des 26 cantons qui forment le pays.

7. Une réforme introduite en 2014 sanctionne la consommation de cannabis par des amendes administratives plutôt que par des poursuites pénales. Cette disposition, mal conçue, a été appliquée de manière hétérogène à travers le pays (Zobel *et al.*, 2017) avant d'être remise en cause par des décisions successives du tribunal fédéral (Bänziger *et al.*, 2024 ; Herzig *et al.*, 2019). À l'image des amendes forfaitaires délictuelles en France, cette réforme reflétait la difficulté des acteurs politiques d'envisager la régulation des drogues en dehors d'un cadre de sanctions.

permettant de mener de tels projets. La seule piste réaliste identifiée était celle de s'appuyer sur l'article 8 al.5 de la loi fédérale sur les stupéfiants qui prévoit la possibilité de mener des essais scientifiques avec les substances contrôlées⁸. Cet article avait déjà été utilisé pour les essais pilotes de prescription médicale d'héroïne, un traitement aujourd'hui institutionnalisé en Suisse.

En 2017, la ville de Berne a été la première à soumettre un projet d'essai pilote de vente de cannabis aux autorités fédérales pour autorisation. Il prévoyait de vendre du cannabis à un millier de résidents à travers un nombre restreint de pharmacies et incluait différentes mesures de prévention et de réduction des risques. Son contenu avait été validé par une commission d'éthique et le Fonds national de la recherche scientifique s'était engagé à financer l'étude scientifique. Toutes les conditions pour obtenir une autorisation semblaient réunies.

L'autorisation de mener un tel essai a pourtant été refusée par les autorités fédérales, comme cela a aussi été le cas quelques années plus tard pour un projet similaire présenté par le canton de Genève. Le principal argument des juristes fédéraux était que la loi sur les stupéfiants permettait certes des essais à des fins médicales mais qu'il n'était pas envisageable de permettre des expérimentations à des fins « non médicales ». Cette lecture de la loi aurait pu mettre un terme définitif aux projets des collectivités locales. Toutefois, les autorités politiques fédérales ne souhaitaient pas opposer un refus définitif à une demande émanant des principales

villes du pays, d'autant que les experts de l'administration fédérale étaient majoritairement favorables à ce type de projets. Le gouvernement a donc pris le soin de préciser que sa décision était en soi regrettable car, selon lui, de telles expérimentations avaient un véritable intérêt sociétal. Il lui manquait juste une base légale pour pouvoir les autoriser.

L'opportunité politique ainsi ouverte a été saisie par des parlementaires fédéraux provenant des villes et cantons engagés dans ce dossier. Un groupe d'entre eux, issus de différents partis politiques, a déposé un texte pour qu'un nouvel article permettant la réalisation de ces essais soit ajouté à la loi fédérale sur les stupéfiants. Après une âpre bataille au Parlement, incluant différentes tentatives visant à rendre cette initiative inapplicable⁹, la Suisse s'est dotée en 2021 d'un « article expérimental »¹⁰ qui permet, pendant une période limitée à dix ans, de réaliser des essais pilotes scientifiques de vente de cannabis au niveau local. Il attribue aux autorités fédérales la tâche de réguler ces essais, d'en faire l'évaluation et, le cas échéant, de proposer des changements législatifs pour le cannabis.

Beaucoup de règles mais aussi un peu de latitude

Le nouvel article a été complété par une ordonnance d'application (Conseil fédéral suisse, 2021) définissant précisément le cadre et les règles des essais. Ce texte politico-technique, négocié entre l'administration fédérale et le Parlement, fixe les règles contraignantes résumées ci-dessous.

Principales règles auxquelles sont soumis les essais pilotes

Autorisations	Une commission d'éthique doit valider le projet et l'Office fédéral de la santé publique doit donner une autorisation spéciale pour le projet et une autre pour la production de cannabis.
Durée de l'essai	Maximum 5 ans (éventuellement + 2 ans)
Taille et participation	Maximum 5 000 personnes par essai, seulement des résidents majeurs avec consommation régulière de cannabis et sans contre-indications médicales.
Produits	Origine suisse, bio, étiquetés, max 20 % de THC
Quantités	10 g de THC par mois, 10 g de cannabis par achat
Point de vente	Personnel qualifié, stockage adéquat, pas de publicité ni de promotion.
Autres conditions	Concepts en matière de prévention, de promotion de la santé et de protection de la jeunesse.

8. Si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) peut accorder des autorisations exceptionnelles pour la culture, l'importation, la fabrication et la mise dans le commerce des stupéfiants : a. (...) si les stupéfiants sont utilisés pour la recherche scientifique, le développement de médicaments ou une application médicale limitée ; b. (...) si les stupéfiants sont utilisés pour la recherche scientifique.

9. Les tactiques des opposants incluaient notamment la proposition d'ajouts aux conditions des essais pilotes qui les auraient rendus difficilement acceptables pour les participants, comme une information obligatoire aux employeurs ou aux lieux d'étude, ou le dépôt du permis de conduire durant toute la durée de l'essai.

10. Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup), RS 812.121, art. 8a. (1951). Inséré par la loi fédérale du 25 septembre 2020, en vigueur du 15 mai 2021 au 14 mai 2031. État au 1^{er} septembre 2023. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1952/241_241_245/fr#art_8_a

Un essai pilote de vente de cannabis suisse réunit au moins trois parties : un promoteur – une autorité locale, association ou entreprise – qui veut réaliser le projet et qui organise et supervise la vente de cannabis ; un producteur de cannabis qui cultive, transforme et emballe les produits qui seront vendus ; et un institut de recherche qui mène l'étude scientifique. Il ne peut commencer que lorsque son protocole de recherche a été validé par une commission d'éthique et que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) lui a attribué deux autorisations, l'une pour le projet pratique et scientifique, et l'autre pour la production de cannabis. Chaque essai pilote doit pour cela présenter un protocole qui spécifie un ensemble de mesures pour protéger la santé et la sécurité des participants et de la population : présence d'un médecin référent, formation du personnel de vente, mesures de sécurité, concepts en matière de protection de la jeunesse et de réduction des risques liés au cannabis, etc. Pour le(s) producteur(s) lié(s) à l'essai, il s'agit de démontrer la capacité à cultiver du cannabis bio et à le transformer en respectant les normes de sécurité et de qualité élevées fixées par l'administration.

L'ordonnance détermine que seuls les adultes qui consomment déjà régulièrement du cannabis et qui résident dans la ville ou le canton concernés peuvent participer aux essais pilotes. Leur nombre maximum est fixé à 5 000 par essai avec quelques critères d'exclusion (femmes enceintes ou allaitantes, personnes qui pourraient être mises en danger). Chaque participant doit fournir son identité aux responsables scientifiques du projet, pour vérification d'éligibilité, et doit s'engager à remplir régulièrement des questionnaires portant sur sa consommation de cannabis et son état de santé. Il doit aussi s'engager à ne pas transmettre ou vendre le cannabis acheté dans le cadre de l'essai et à ne pas le consommer dans l'espace public. Ces dispositions ne sont évidemment pas toujours respectées mais peuvent constituer un motif d'exclusion.

Le législateur a aussi défini la nature des produits et les quantités qui peuvent être vendues. Il n'existe pas de restrictions sur le type de produits du cannabis (herbe, résine, huiles, comestibles, e-liquides, etc.) mais ceux-ci doivent être issus d'une culture bio en Suisse, répondre à des critères de qualité proches ou équivalents à ceux du cannabis médical, et ne pas contenir plus de 20 % de THC. Chaque participant a le droit d'acheter jusqu'à dix grammes de cannabis par achat et au maximum l'équivalent de dix grammes de THC par mois, ce qui correspond à cinquante grammes de fleurs/résine avec 20 % de THC ou cent grammes avec 10 % de THC. Le prix des produits doit être proche de ceux en vigueur sur le marché noir avec une légère gradation en fonction des taux ou quantités de THC.

Les règles précises qui guident les essais pilotes suisses ont pour conséquence qu'ils tendent forcément à se ressembler. Il existe toutefois certains aspects où le législateur a laissé une marge de manœuvre qui leur permet de se différencier. Cela inclut notamment le modèle juridique et économique, le type de points de vente choisis et les activités qui s'y déroulent, les types et caractéristiques des produits proposés ainsi que leurs emballages, et les mesures d'accompagnement comme la formation du personnel ou les mesures de réduction des risques. Les questions et les méthodes de recherche peuvent aussi se différencier.

De la pharmacie au cannabis shop : sept essais pilotes, trois approches

Réaliser un essai pilote de vente de cannabis en Suisse nécessite plusieurs années de travail pour satisfaire aux différentes étapes de construction du projet : rédiger le protocole de recherche, sélectionner un producteur, trouver ou développer des points de vente, obtenir des financements pour la recherche et, finalement, recevoir les autorisations nécessaires. C'est pour cela que le premier essai pilote – le plus petit de tous en termes de participation – n'a démarré qu'en février 2023 et que de nombreux autres projets ont été abandonnés en cours de route ou rejetés par les autorités fédérales pour non-conformité aux règles.

En décembre 2025, on comptait sept essais pilotes en cours à travers le pays, regroupant environ 13 000 personnes qui peuvent désormais acheter leur cannabis légalement. Cinq essais ont été initiés par les villes et cantons qui souhaitent ce type d'expérimentations et les deux autres sont le fait d'acteurs privés. S'ils sont tous différents les uns des autres, on peut les regrouper en trois grandes familles qui se recoupent en partie : les essais où prédomine une perspective médicale, ceux où domine une perspective communautaire/de santé publique et, finalement, ceux qui répondent à une perspective commerciale.

Les trois essais provenant des collectivités publiques alémaniques sont ceux où la perspective médicale est la plus affirmée. Elle se traduit par la vente de cannabis en pharmacie et par la conduite de la recherche scientifique par des instituts médico-universitaires, qui s'intéressent particulièrement à la santé mentale et physique des participants. Ces trois essais ont aussi eu recours à la plus grande entreprise de Suisse pour l'approvisionnement en cannabis. Les projets SCRIPT¹¹ (villes de Berne, Lucerne et Bienne), Weedcare¹² (canton de Bâle-Ville) et Züri Can¹³ (ville de Zürich) se distinguent toutefois par leur taille : de moins de 400 personnes (Weedcare) à 1 200 (SCRIPT) et 3 000 personnes (Züri Can). Ce dernier projet propose aussi deux autres modalités pour l'achat de cannabis (associations de consommateurs et un service social) et il a aussi recours à un second producteur de cannabis. Quant au projet SCRIPT, il étudie et promeut activement la consommation de cannabis par vapotage (e-joints).

Les deux essais des collectivités publiques francophones sont ceux où le paradigme communautaire/de santé publique est le plus affirmé. Tous deux ont adopté un modèle de vente à but non lucratif et créé chacun une association et un point de vente spécifique pour le mettre en œuvre. Ils ont aussi sélectionné ensemble un producteur de cannabis local pour les approvisionner plutôt que de se tourner vers les principales entreprises existantes. Les projets ChanGE¹⁴ (canton de Genève) et Cann-L¹⁵ (ville de Lausanne) ont aussi une taille similaire (environ 1 500 personnes¹⁶). Ce qui les distingue tient à une approche plus communautaire, le recours à une entreprise spécialisée dans la vente de cannabis CBD pour gérer le point de vente et la recherche menée par des institutions universitaires pour ChanGE versus une approche plus orientée sur la santé publique, l'engagement et la formation d'un personnel de vente non spécialisé et la réalisation de la recherche scientifique par une ONG pour Cann-L (voir plus loin).

11. <https://www.script-studie.ch/fr/home-fr/>

12. <https://www.weedcare-basel.ch/>

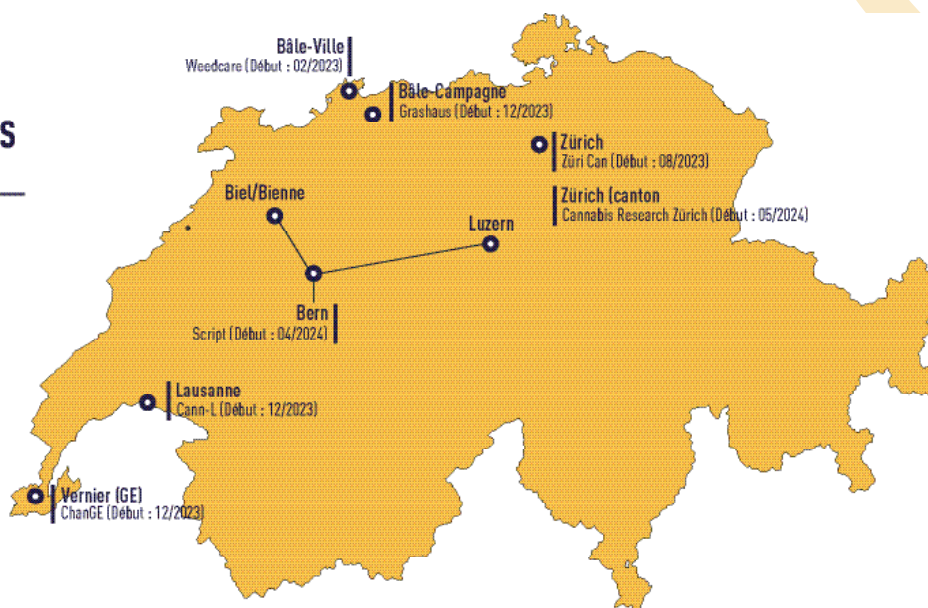
13. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/gesundheit/sucht-und-drogen/zueri-can.html>

14. <https://changeeneve.ch/>

15. <https://cann-l.ch/>

16. Si le nombre absolu de participants est similaire, la proportion de la population lausannoise (150 000 habitants) qui participe à Cann-L est supérieure à celle du canton de Genève (530 000 habitants).

ESSAIS PILOTES CANNABIS



Le troisième groupe est celui des essais menés par des acteurs privés qui ont saisi l'opportunité légale initiée par les collectivités publiques pour développer leurs projets où l'approche commerciale joue un rôle déterminant. L'un des acteurs privés est une entreprise de cannabis médical allemande qui compte dans son actionnariat notamment des entreprises du tabac et de l'alcool. Pour son projet (Grasshaus¹⁷), elle s'est alliée à un institut de recherche en santé publique privé et s'est implantée dans le canton de Bâle-Campagne. Elle y a ouvert deux points de vente spécialisés qu'elle administre elle-même. L'autre projet privé est celui d'un avocat d'affaires zurichois, intitulé « Swiss cannabis research¹⁸ » et financé à compte d'auteur et à travers les ventes de cannabis. Il collabore pour la recherche scientifique avec deux instituts universitaires en sciences économiques. Le projet se déroule dans une trentaine de communes du plus grand canton de Suisse. Les participants peuvent y acheter du cannabis dans deux points de vente spécialisés ou dans de nombreuses pharmacies.

Les essais privés présentent des différences avec les essais publics en matière de stratégies et de comportements (Amos et Labhart, 2024). Par rapport aux essais publics, ils visent systématiquement une participation proche ou égale au maximum de 5 000 personnes et une durée plus longue. L'un des promoteurs privés multiplie aussi les tentatives d'implantation dans différentes régions de Suisse, cherchant manifestement à se positionner en vue d'un hypothétique futur marché du cannabis légal.

Parmi les deux projets d'initiative privée, qui ont eu des difficultés à recruter le nombre de personnes qu'ils souhaitent atteindre, on observe notamment des campagnes de recrutement actives, des communications sur les réseaux sociaux, des images *lifestyle* associant la consommation de cannabis aux modes de vie de jeunes adultes, la vente de nombreux produits incluant par exemple des friandises, des articles de merchandising ou la distribution de *goodies* portant le nom de leurs projets. Les responsables et le personnel de vente sont aussi davantage enclins à considérer la consommation de cannabis avant tout comme une question de choix et de responsabilité personnelle (Hadorn *et al.*, 2025 à paraître ; Mavrot *et al.*, 2024).

Les premiers essais pilotes suisses font ainsi apparaître trois façons d'appréhender l'encadrement du cannabis. La première, d'orientation médicale, s'appuie sur la vente en pharmacie et une perspective au moins en partie sanitaire vis-à-vis de la consommation de cannabis. La seconde, plus communautaire et orientée sur la santé publique, s'appuie sur la vente à but non lucratif dans des points de vente spécialisés où la réduction des risques prédomine. La troisième, enfin, est celle d'un marché libéral où des acteurs privés utilisent et testent les limites du cadre légal qui leur est donné pour optimiser leurs revenus actuels ou futurs.

Concernant la culture et la transformation du cannabis, un petit groupe d'entreprises privées suisses approvisionne les sept essais pilotes existants. La nature exacte des contrats qui les lient à chacun des essais n'est pas une information publique, mais les prix de vente peuvent varier d'un producteur à l'autre. Certaines entreprises ont aussi fait part d'enjeux économiques pour elles en raison de la culture et de la fabrication d'assez petites quantités de cannabis bio (généralement quelques centaines de kilogrammes par an) selon des normes de sécurité et de qualité exigeantes. Le modèle économique des essais pilotes pour les producteurs semble jusqu'ici peu avantageux, voire déficitaire pour certaines entreprises qui doivent apparemment faire appel à des investissements externes pour continuer à approvisionner les essais pilotes.

Que peut-on apprendre de la comparaison des essais ?

La démarche des essais pilotes devait permettre une comparaison de leurs résultats respectifs à travers une méta-analyse mandatée par l'Office fédéral de la santé publique. Celle-ci devait s'appuyer sur des données standardisées portant sur les ventes de cannabis et sur les comportements et l'état de santé des participants. Cette analyse comparative a toutefois vite montré ses limites. Les équipes de recherche locales étaient peu enclines à adopter des outils de collecte de données standardisés et à partager leurs données. De plus,

17. <https://grasshausprojects.ch/>

18. <https://pilotversuche.ch/>

des mesures d'économies au niveau fédéral ont interrompu la méta-analyse après deux ans. Celle-ci n'avait jusqu'alors porté que sur des données qualitatives récoltées par l'équipe de recherche auprès des sept essais pilotes (Hadorn *et al.*, 2025 à paraître ; Mavrot *et al.*, 2024).

Le laboratoire d'expérimentation de la régulation du cannabis suisse risque donc – comme cela avait déjà été le cas avec la prescription médicale d'héroïne – d'avoir une portée comparative limitée. L'existence de ces essais et le degré d'observation qu'ils permettent restent toutefois jusqu'ici uniques au monde et les résultats de chacun des essais pilotes peuvent fournir des connaissances sur la faisabilité et l'effectivité des différentes options possibles lorsqu'il s'agit d'ouvrir un accès légal au cannabis, même si celles-ci ne seront pas toujours strictement comparables.

L'exemple du projet Cann-L

À ce jour, peu de données ont été publiées par les équipes scientifiques des essais, à l'exception du projet Cann-L – que mène l'auteur de ce texte – qui a publié début 2025 un rapport portant sur sa première année d'activité (Udrisard *et al.*, 2025). Ces données permettent d'entrevoir ce qu'un essai pilote peut permettre d'observer et de comprendre.

Cette section propose des premiers résultats et retours d'expérience sur Cann-L, un projet qui constitue une proposition singulière parmi les essais pilotes en raison de son orientation sur des objectifs de santé publique. Celle-ci se traduit par un certain nombre de caractéristiques pratiques : point de vente d'apparence très neutre, personnel de vente non spécialisé (en cannabis) formé et coaché pour la réduction des risques, pas de vente de matériel de consommation (papier, grinder, etc.) hormis si celui-ci sert à la réduction des risques, ni merchandising ni *goodies*, petits emballages (3 au lieu de 5 grammes) ornés des messages visant à responsabiliser et protéger les participants (« Prendre les transports publics ? », « Alcool et THC, vraiment ? », etc.), catégorisation des produits en fonction du taux de THC, mise en place d'une commission externe pour la sécurité des produits, etc. (Hadorn *et al.*, 2025 à paraître ; Mavrot *et al.*, 2024).

Le projet est une collaboration entre la ville de Lausanne et Addiction Suisse qui ont créé ensemble une association à but non lucratif. Elle a ouvert son point de vente dans le centre-ville de Lausanne en décembre 2023. Plus de 1 700 personnes, soit plus de 1 % de la population adulte de la ville, se sont depuis inscrites au projet et les inscriptions se poursuivent. Trois quarts (76 %) des personnes inscrites sont des hommes et l'âge moyen est de 36 ans (18-82 ans). La plupart (82 %) sont en emploi ou en formation, 73 % consomment du cannabis depuis au moins dix ans et la moitié environ consommait du cannabis tous les jours ou presque avant de rejoindre le projet, avec une quantité moyenne consommée de 17 grammes par mois (Udrisard *et al.*, 2025).

Cann-L, comme d'autres projets pilotes suisses, a ainsi fait apparaître une population peu visible jusqu'ici, réunissant surtout des hommes qui sont souvent quadra-, quinqu- ou sexagénaires, professionnellement insérés, qui consomment depuis longtemps et le font souvent de manière très régulière (Hadorn *et al.*, 2025 à paraître ; Mavrot *et al.*, 2024). Ce profil tranche avec celui d'une majorité de jeunes adultes consommateurs occasionnels de cannabis que donnent les enquêtes en population générale.

Le suivi d'une première cohorte de plus de 800 participants à Cann-L n'a pas fait apparaître de changements au niveau des quantités consommées entre la période précédant l'essai pilote et celle après six mois d'accès légal au cannabis. Tout au plus remarque-t-on une légère baisse de la consommation chez les plus gros consommateurs et une légère hausse chez ceux qui consomment le moins. Au niveau des achats, plus de deux tiers des participants s'approvisionnaient exclusivement ou presque au point de vente Cann-L après six mois alors qu'environ 15 % étaient au contraire restés principalement sur le marché noir pour leurs achats. Ce dernier groupe était aussi celui qui payait en moyenne les prix les plus bas pour acheter du cannabis (Udrisard *et al.*, 2025).

Près de 10 % des participants ont acheté un vaporisateur au point de vente sur le conseil du personnel. Ces appareils, qui sont chers (300-400 €), sont proposés à un prix légèrement inférieur à celui du marché. Une petite baisse de la fumée par combustion a aussi pu être observée au sein de la cohorte (Udrisard *et al.*, 2025).

Les produits vendus par Cann-L durant l'année 2024 avaient un taux de THC moyen d'environ 12 % (fleurs), ce qui correspond aux valeurs sur le marché illégal, qui comprend de nombreuses escroqueries (cannabis CBD essentiellement), ce qui n'est pas le cas de Cann-L. Si un peu plus de la moitié des produits (herbe et résine) vendus étaient dans la catégorie la plus forte en THC (15-20 %), environ 20 % des produits achetés provenaient de catégories avec moins de 10 % de THC, des produits qui au moins en théorie ne sont pas disponibles sur le marché noir (Udrisard *et al.*, 2025).

Une estimation réaliste suggère que le projet a retiré l'équivalent d'environ un million d'euros de chiffre d'affaires au marché illicite en 2024 (Udrisard *et al.*, 2025) et que, en 2025, il devrait couvrir entre 15 % et 20 % de la consommation totale de cannabis à Lausanne. Le point de vente s'autofinance (salaires, loyers, frais, etc.), tout en offrant à trois personnes des conditions de travail bien supérieures à la moyenne dans le secteur de la vente. Il réalisera en outre un excédent d'environ 350 000 € en 2025 qui pourront servir à des mesures de santé publique. Il n'y a eu aucun problème de sécurité lié au projet et aucune personne n'a dû être exclue en raison d'un comportement problématique.

Ces résultats sont provisoires et devront être confirmés. Ils montrent toutefois l'intérêt d'une approche expérimentale pour analyser l'impact d'un accès légal au cannabis ainsi que l'effet de certaines variables de régulation (produits, prix, conseils, etc.) sur les comportements d'achat et de consommation de certains groupes de consommateurs. Elle permet aussi de répondre à certaines craintes liées à la légalisation du cannabis (hausse de la criminalité, hausse de la consommation, etc.) en montrant que celles-ci peuvent être déjouées si l'on applique certains principes de régulation. Le cadre restreint qui a été donné aux essais pilotes joue sans doute un rôle dans ce résultat, ce qui constitue aussi l'une des leçons tirées de cette expérience.

Un nouveau projet de loi sur le cannabis

Le projet du gouvernement suisse était de mener les essais pilotes à leur terme jusqu'en 2031 avant de décider si un changement du cadre légal lié au cannabis était scientifiquement justifiable et politiquement faisable. Ce

calendrier a été contrarié par une initiative parlementaire¹⁹ qui pourrait accélérer la mise à l'agenda d'une réforme liée au cannabis en Suisse. Un député conservateur, agriculteur et ayant lui-même cultivé du cannabis CBD, a déposé cette initiative en 2020 pour que soit rédigée une nouvelle loi sur le cannabis. L'initiative a été acceptée par les chambres et une commission du Parlement a été chargée de rédiger un projet de loi (Bänziger *et al.*, 2024). Elle l'a fait entre 2023 et 2025, en collaboration avec l'administration fédérale et en consultant des experts nationaux et internationaux. Elle a évidemment aussi visité et suivi les essais pilotes menés en Suisse. Son projet sera soumis au plénum du Parlement en 2026 pour examen. S'il est adopté, la nouvelle loi sur le cannabis pourrait entrer en vigueur vers 2030, avant même la fin de la période prévue pour les essais pilotes.

Le projet de loi a été présenté en septembre 2025 (Confédération suisse, 2025). Il constitue une proposition originale en matière de régulation du cannabis au plan international. Il maintient ainsi le cannabis comme un stupéfiant mais le retire de la loi sur les stupéfiants pour le traiter dans une nouvelle « loi sur les produits du cannabis » (LPCan) qui régle la production, vente et possession de ces produits. Cette approche stratégique poursuit au moins deux objectifs : d'une part, offrir la possibilité d'ingérences de l'État dans les règles du commerce qu'une régulation comme celle existant pour l'alcool ne permettrait plus ; ensuite, montrer que l'on ne remet pas en cause frontalement l'esprit des conventions internationales, même si juridiquement c'est sans doute effectivement le cas. Cet élément a notamment posé des problèmes à l'Allemagne lorsque le précédent gouvernement de coalition a voulu réguler la production et la vente de cannabis.

Les ingérences dans les règles usuelles du commerce se matérialisent dans le projet de loi par l'attribution de monopoles de la vente de cannabis aux cantons (points de vente physiques) et à l'État fédéral (pour la vente en ligne). La vente de cannabis doit surtout être à but non lucratif et les excédents doivent être utilisés pour des mesures d'accompagnement en matière de santé. Une taxe d'incitation doit servir à détourner les consommateurs de cannabis des produits jugés les plus dangereux pour la santé (à fumer, à haut taux de THC) en augmentant leur prix. Le bénéfice de la taxe est reversé aux citoyens à travers l'assurance maladie obligatoire. L'ensemble formé par tous ces éléments est très inhabituel dans un pays libéral comme la Suisse.

Le projet de loi attribue aussi une grande importance à la sécurité des produits. Il définit différentes catégories et types de produits, et fixe un taux de THC maximal de 20 % pour les produits non transformés (fleurs) et de 60 % pour les produits transformés sans additifs (par ex. résine). Il précise aussi les exigences de qualité (polluants, résidus, additifs) ainsi que d'emballage (neutre, factuel). La publicité et les promotions sont interdites, et l'ensemble de la chaîne du cannabis devra utiliser un système de suivi national « de la graine à la vente ».

Produire, importer ou transformer du cannabis nécessitera une licence spéciale de l'Office fédéral de la santé publique, tout comme la vente qui se fera à travers les concessions données par les cantons et la Confédération (vente en ligne) qui en ont le monopole. Les points de vente auront l'obligation

de proposer des produits non fumables et à faible taux de THC, de ne vendre que des produits du cannabis, des graines et des boutures, mais pas d'autres produits (par ex. l'alcool ou le tabac) ou d'accessoires, à moins que ceux-ci permettent la réduction des risques. Le nombre de points de vente devra aussi être limité et la vente nocturne sera interdite. L'intégration verticale, entre cultivateurs/transformateurs et vendeurs, est strictement interdite.

La consommation de cannabis, retirée de la loi fédérale sur les stupéfiants, devient de facto non punissable et sera soumise, dans l'espace public, aux mêmes règles que le tabac s'agissant des produits fumables. Les adultes résidant en Suisse pourront non seulement acheter légalement du cannabis, mais aussi cultiver eux-mêmes quelques plantes chez eux. Des limites sont aussi fixées pour la possession de cannabis.

Le projet de loi reflète ainsi un nouveau modèle de régulation du cannabis qui s'inspire fortement du modèle québécois évoqué en introduction et qui, jusqu'ici, semble avoir montré les meilleurs résultats en termes de santé publique. Il partage avec lui la primauté des objectifs liés à la santé et la volonté d'encadrer très fermement le marché pour éviter que celui-ci ne se développe de manière incontrôlée comme aux États-Unis ou dans certaines autres provinces canadiennes.

Un modèle expérimental à suivre ?

On ne sait pas encore si et comment le Parlement va modifier, adopter ou rejeter ce texte de loi. L'existence en parallèle d'essais-pilotes permettra en tout cas de montrer qu'une telle législation pourrait se déployer, sous certaines conditions, sans effets indésirables majeurs et souligner les éventuels bénéfices et risques liés à certaines approches réglementaires. Le modèle expérimental suisse s'est ainsi transformé en un processus singulier, où le législateur débat d'un objet politique tout en étant en mesure d'observer des expériences pratiques et scientifiques mises en œuvre dans différentes régions du pays.

Alors que de nombreux pays, notamment en Europe, ont peu ou pas modifié leurs politiques s'agissant de la consommation et du commerce de cannabis, la Suisse s'est ainsi dotée en quelques années d'un dispositif original visant à réfléchir et à débattre sur ce sujet. Le dialogue, souvent informel, entre scientifiques et acteurs politiques constitue une alternative potentiellement intéressante dans un environnement européen où certains pays peinent à ouvrir un débat sur une réforme politique liée au cannabis ou adoptent au contraire une nouvelle législation partielle et difficile à mettre en œuvre comme c'est le cas par exemple en Allemagne (Manthey *et al.*, 2025). On observe d'ailleurs dans ce pays l'émergence d'un « pseudo marché » du cannabis médical qui tend à se substituer au marché noir du cannabis « récréatif ». Ce scénario rappelle ce qui s'est passé en Amérique du Nord il y a quelques décennies et la confusion qui s'est ensuivie (Pacula et Smart, 2017). Face à de telles évolutions, la voie expérimentale empruntée par la Suisse et par les Pays-Bas pourrait aussi constituer un modèle pour développer une régulation du cannabis rigoureuse et politiquement acceptable, tout en évitant certaines des confusions et des problèmes qui ont été observés en Amérique du Nord et qui le sont désormais parfois aussi en Europe.

19. Une initiative parlementaire est un objet législatif proposé par un député qui, s'il est accepté, conduit au développement d'un projet de loi par une commission du Parlement. La plupart des initiatives parlementaires sont rejetées d'emblée par le Parlement et n'aboutissent donc pas à une proposition de loi. Dans le cas contraire, comme ici avec le projet de Loi sur les produits du cannabis, le texte devient ensuite un objet législatif ordinaire soumis aux deux chambres du Parlement pour adoption, amendement ou rejet.

Bibliographie

Liens accessibles au 28/11/2025

Amos J., Labhart F. (2024) Stratégies et pratiques d'influence commerciales : premières observations sur les essais pilotes en Suisse. *Dépendances*, n° 79, p. 30-33.

Bänziger P.P., Herzig M., Koller C., Savary J.F., Zobel F. (2024) *La Suisse et les drogues. Scènes, politiques et interventions, 1965-2024*. Neuchâtel, Livreo-Alphil, 464 p.

Confédération suisse (2025) *Loi fédérale sur les produits cannabiques (Loi sur les produits cannabiques, LPCan) - Avant-projet*, 47 p.

Conseil fédéral suisse (2021) *Ordonnance sur les essais pilotes au sens de la loi sur les stupéfiants (OEPStup) du 31 mars 2021 (État le 15 mai 2021)* - RS 812.121.5, 14 p.

Gagnon F., Kamwa Ngne A. (2024) *Le régime québécois du cannabis à des fins non médicales : une mise en perspective internationale*. Montréal, Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), 101 p.

Hadorn S., Mavrot C., Novet B. (2025, à paraître) Analyse der Ergebnisse der Cannabis-Modellversuche in Schweizer Städten - Zweiter Teil, Mitte 2024 bis Mitte 2025. Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit, Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Nonprofit und Public Management und Universität de Lausanne, Institut des sciences sociales.

Herzig M., Zobel F., Cattacin S. (2019) Politique en matière de cannabis : les questions que personne ne pose. Zürich, SEISMO, 140 p.

Hoorens S. (2025) *High Stakes: Is the Dutch cannabis experiment really a game changer?* Santa Monica, CA, RAND.

Knottnerus J.A., Blom T., van Eerden S., Mans J.H.H., Mheen D.V., de Neeling J.N.D., Schelfhout D.C.L., Seidell J.C., van Wijk A.H., van Wingerde C.G.K., Brink W.V.D. (2023) *Cannabis policy in The Netherlands: Rationale and design of an experiment with a controlled legal ('closed') cannabis supply chain*. Health Policy, Vol. 129, art. 104699.

Manthey J., Jacobsen B., Kalke J., Kraus L., Radas S., Schranz A., Verthein U., Kotz D., Klosterhalfen S., Steinhoff P., Kinzig J., Iberl B., Rebmann F., Schreier S. (2025) *Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 1. Zwischenbericht*, University of Hamburg, 199 p.

Mavrot C., Hadorn S., Novet B. (2024) *Analyse des résultats des essais pilotes de cannabis dans les villes suisses - Première partie, 2023 à mi-2024*. Étude sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique. Université de Lausanne, Institut des sciences sociales et Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Nonprofit und Public Management, 105 p.

Mekonen Yimer T., Hoch E., Fischer B., Dawson D., Hall W. (2025) *The adverse public health effects of non-medical cannabis legalisation in Canada and the USA*. The Lancet Public Health, Vol. 10, n° 2, p. e148-e159.

Obradovic I., Taiclet A.-F. (2024) *La légalisation du cannabis aux États-Unis : Résultats de l'enquête ASTRACAN. Retours d'expériences et bilan dans trois juridictions (État de Washington, Oregon, Californie)*. Paris, OFDT, coll. Rapports, 67 p.

Pacula R.L., Smart R. (2017) *Medical marijuana and marijuana legalization*. Annual Review of Clinical Psychology, Vol. 13, p. 397-419.

Philibert A., Zobel F. (2019) *Revue internationale des modèles de régulation du cannabis*. Genève, Université de Genève, coll. Sociograph - Sociological Research Studies n° 41, 176 p.

Schmidhauser V., Zobel F. (2021) *Revue de littérature sur l'impact de la légalisation du cannabis aux États-Unis, au Canada et en Uruguay*. Lausanne, Addiction Suisse, Rapport de recherche n° 130, 125 p.

Udrisard R., Chavanne J., Zobel F. (2025) *Cann-L : l'alternative responsable au cannabis illégal. Etat des lieux et premiers résultats*. Lausanne, Addiction Suisse, Rapport de recherche n° 180, 83 p.

Zobel F., Homberg C., Marthaler M. (2017) *Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis. Analyse de la mise en œuvre*. Lausanne, Addiction Suisse, Rapport de recherche n° 82, 69 p.

Pour citer cette publication : Zobel F. Réformer par l'expérimentation : la Suisse et le cannabis. *Drogues, enjeux internationaux*, n° 18, 2025, OFDT, 8 p.

Ours

Drogues, enjeux internationaux

Directeur de la publication : Guillaume Airagnes / Rédactrice en chef : Ivana Obradovic
Coordination rédactionnelle : Ivana Obradovic
Comité de rédaction : Pierre-Arnaud Chouvy (CNRS Prodig), François-Xavier Dudouet (CNRS Irsso), Laurent Laniel (EUDA)
Documentation : Isabelle Michot / Infographiste : Frédérique Million



69 rue de Varenne 75007 Paris - France
Tél. : +33 1 41 62 77 16
e-mail : ofdt@ofdt.fr
www.ofdt.fr