

Légalisation du cannabis, au-delà des idées reçues (Article)



Le 28/11/2019 :

« Nous recommandons la mise en place d'un monopole de production et de distribution du cannabis », telles sont les préconisations d'une note [\[i\]](#) du Conseil d'Analyse Économique (CAE), rédigée par E. Auriol (TSE) et P. Y. Geoffard (PSE), à l'attention du Premier ministre, en matière de lutte contre le cannabis.

Substance psychotrope très consommée en France, relativement au reste de l'Union européenne, le cannabis fait l'objet d'une politique de prohibition peu efficace. Deux molécules sont présentes lors d'une consommation "fumée" : le tétrahydrocannabinol (THC), responsable des effets psychotropes et de l'addiction, et le cannabidiol (CBD), jugé responsable des effets thérapeutiques. Si des bienfaits thérapeutiques existent, la consommation récréative pose un problème de santé publique, notamment chez les jeunes. [\[ii\]](#)

Selon P.Y. Geoffard, une politique efficace de lutte contre le cannabis suit un objectif triple. D'abord, un objectif de santé publique, la baisse de la consommation (notamment chez les plus jeunes) et l'amélioration de la qualité du produit consommé (passer à une teneur moins forte en THC). Ensuite, un objectif sécuritaire d'élimination des trafics, et enfin, celui de créer une filière économique durable à fortes rentrées fiscales. [\[iii\]](#)

Face à l'échec de la répression, nombreuses sont les expériences de légalisation. Celle-ci peut prendre différentes formes. Les coffee-shops hollandais ou les entreprises privées de production canadiennes sont des formes de légalisation bien différentes du monopole recommandé par le CAE. Si les effets de la politique hollandaise sont ardemment discutés, les critiques quant au système canadien sont nombreuses. En effet, le nouveau système canadien a laissé apparaître 646 000 nouveaux consommateurs au premier trimestre 2019 et une survalorisation boursière d'entreprises privées

productrices de cannabis. [iv] Hausse de la consommation et volatilité financière, tels sont les premiers effets de la légalisation du cannabis au Canada.

Dès lors, face à l'échec de la répression et aux bilans contrastés des expériences étrangères de légalisation, quelle politique faut-il mener pour lutter contre l'usage illégal de cannabis ? Afin de répondre à cette question, nous verrons que la stricte répression et les formes de légalisation à l'étranger n'empêchent pas la consommation massive de cannabis. Enfin, nous verrons que l'idée d'un monopole de production et de distribution du cannabis semblerait plus à même de lutter contre la consommation de cannabis, tout en proposant une meilleure qualité du produit et des avantages économiques.

I – L'échec de la répression et les insuffisances des tentatives de légalisation

A. La politique actuelle française et son coût

La France a l'une des politiques les plus répressives et les plus coûteuses d'Europe. En effet, d'après le cadre répressif instauré dans les années 1970, un contrevenant pour usage de stupéfiants risque jusqu'à un an de prison et 3 750 euros d'amende. Les peines sont encore plus sérieuses pour la vente et le trafic de drogue. À titre d'exemple, les petits dealers risquent jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Malgré cela, parmi les Européens, les Français sont ceux qui consomment le plus de cannabis. Ainsi, en 2018, plus de 40% des 15-64 ans en ont déjà consommé au moins une fois dans leur vie, alors que la moyenne européenne se situe autour de 7%. [v]

Face à cette forte répression et à une consommation élevée, les affaires liées au cannabis inondent les parquets, si bien que ces derniers ne peuvent pas toujours engager de poursuites judiciaires. Une grande différence de traitement et sanctions est également constatée selon les territoires et les interpellés. Une étude de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme montre ainsi que « sur la période 1990-2010, 93,4% des interpellés pour usage simple de cannabis étaient des hommes, jeunes et issus de minorités ». [vi]

Cette politique répressive mobilise massivement les forces de l'ordre et les services juridiques. Selon le CAE, les interventions liées à l'usage simple de cannabis ont représenté plus d'un million d'heures de travail des autorités en 2016. Autant de temps qui pourrait être utilisé afin de désengorger les tribunaux et réorienter les forces de l'ordre vers d'autres missions. Au total, les dépenses mobilisées par l'État s'élèvent à 919 millions d'euros [vii]. La politique actuelle est ainsi source de dépenses publiques et ne permet pas de lutter efficacement contre la consommation de cannabis et notamment celle des jeunes, les plus vulnérables face aux effets nocifs de la substance.

B. La consommation préoccupante des jeunes français face à un réseau de trafiquants bien implanté

La consommation de cannabis chez les jeunes a des conséquences sur leur santé qui dépendent de la qualité du produit consommé et de sa teneur en THC et CBD. Une étude montre que ces effets sont bien plus néfastes chez les personnes de moins de 25 ans. Effectivement, chez ces dernières, la consommation régulière de cannabis expose, et ce de manière prégnante, à un risque de schizophrénie et autres troubles psychotiques [viii]. D'autres travaux de recherche [ix], en 2003, mettent en avant les effets délétères de la consommation régulière de cannabis chez les jeunes, sur leur mémoire et, de fait, sur leurs capacités de travail et d'apprentissage.

Malgré cela, les Français et notamment les mineurs, figurent parmi les plus gros consommateurs de l'Union européenne. En effet, la consommation régulière de cannabis concerne 21% des 15-34 ans en France en 2017 et la situation des très jeunes semble encore plus préoccupante. En 2018, 31% des Français de 15-16 ans déclarent en avoir déjà consommé, soit presque deux fois plus que la moyenne européenne de 18%. Seule la République Tchèque fait pire, 37%. [x]

De plus, en dépit de la forte répression des pouvoirs publics, le nombre de trafiquants reste élevé, favorisant d'une part, l'écoulement du cannabis sur le territoire et d'autre part, les règlements de compte entre trafiquants. En France, en 2016, l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) estimait que plus de 230 000 personnes étaient impliquées dans le trafic de cannabis. [xi] Ce marché fait office d'eldorado pour de nombreux trafiquants, puisqu'il est valorisé à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

Pour autant, malgré l'échec des politiques de lutte contre la drogue, l'addiction et les trafics environnants, la France s'engage dans une répression de plus en plus vive comme l'atteste le nouveau plan antidrogue présenté par C. Castaner le 17 septembre dernier qui veut, cette fois-ci, "frapper fort".

C. Le bilan contrasté des légalisations sous forme de marché concurrentiel

Face au constat mondial d'une consommation importante de cannabis, certains États ont décidé de légaliser la substance. Uruguay, Colorado, État de Washington, Portugal, Pays-Bas ; les formes de législations sont aussi diverses que les territoires qui ont choisi cette voie. D'une manière générale, il existe deux modes de régulation de la vente légale de cannabis : le marché – plus ou moins concurrentiel, avec des acteurs agréés et sous la réglementation de l'État – et le monopole public. Peu présent aujourd'hui, ce dernier mode de régulation suscite d'importants débats qui seront développés en II. Les expériences de légalisation ont en commun d'avoir institué un marché plus ou moins concurrentiel sur la vente du cannabis. Il convient d'étudier l'efficacité générale de ces systèmes.

La tendance générale montre que la légalisation n'est pas synonyme de baisse importante de la consommation, mais plutôt d'une légère baisse (ou parfois stagnation) chez les moins de 25 ans et d'une hausse notable chez les adultes de plus de 25 ans. C'est par exemple le cas de l'État de Washington. Cependant, au Colorado et en Uruguay, les indicateurs sont tous à l'augmentation (rapport Cannalex). [xii] Plus inquiétant, selon ce même rapport, la légalisation entraîne une banalisation de la consommation de cannabis mais surtout son "acceptabilité sociale [...] en particulier chez les jeunes". L'efficacité d'une politique de légalisation reposerait alors sur le respect de l'interdit de vente aux mineurs.

Le constat est bien plus positif concernant l'objectif économique. La légère baisse ou le maintien de la demande constitue non seulement une demande solvable pour les entreprises du marché nouvellement créé, mais aussi l'assurance d'un avenir prospère. Au Canada, les grandes entreprises du tabac sont souvent données comme grandes gagnantes de la légalisation ; mais les créations d'emplois sont aussi importantes. Au Colorado par exemple, en trois ans, le secteur a créé 18 000 emplois pour un chiffre d'affaires d'un milliard de dollar par an. De même, le montant des taxes générées s'élève à 200 millions d'euros, soit davantage que les taxes sur le tabac. [xiii]

Sur la question de la criminalité, les expériences présentent des résultats partagés. Si leur évolution tient notamment à la question du prix, l'expérience montre que l'efficacité d'une politique repose avant tout sur sa capacité à créer une alternative complète aux réseaux de trafiquants. Dans ce cadre, la légalisation aux Pays-Bas peut être qualifiée d'incomplète car elle n'englobe pas toute la filière du cannabis. En effet, si la distribution du produit par les coffee-shops est tolérée, leur approvisionnement ne l'est pas, il n'existe pas de production légale. Les trafics subsistent ainsi de facto et ont tendance à se développer. Face à cette contradiction interne, le gouvernement a décidé le 3 septembre 2019 de lancer une expérimentation sur la production publique de cannabis. [xiv]

Il convient désormais d'analyser les effets potentiels d'une légalisation sous la forme d'un monopole public de production et de distribution pour dépasser les limites observées sur les marchés concurrentiels.

II – L'idée d'un monopole public : une proposition du Conseil d'Analyse Économique à analyser

A. La possibilité juridique d'un marché légal sous contrôle de l'État

Il ressort de ce qui précède que la mise en place d'un monopole public semble être le régime le plus pertinent en ce qu'il permet à la fois de bénéficier des vertus du marché tout en gardant un contrôle étatique. C'est justement ce qui est préconisé par le CAE dans la deuxième recommandation de son étude « Instaurer un monopole public de la production et de la distribution du cannabis récréatif. Se doter d'une agence de régulation compétente pour encadrer le marché. » Cette problématique qui consiste à créer un marché dont l'objet est contesté sur le plan moral, s'est déjà posée et, là aussi, la solution a été trouvée dans le cadre de la mise en place d'un monopole public impliquant un régime d'autorisation préalable et la mise en place d'une autorité de régulation. Ce fut en effet le cas au sujet du marché des jeux d'argent.

Parce qu'il s'agit de sujets sensibles, l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux (liberté d'entreprendre et droit de propriété notamment) que pourrait représenter l'intervention de la puissance publique sur le marché apparaît plus acceptable et, surtout, juridiquement possible. C'est en effet ce qu'a affirmé le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 12 mai 2010 au regard de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne dont le régime juridique pourrait être source d'inspiration pour un marché légal concurrentiel du cannabis. Le Conseil a estimé qu'en mettant en place un monopole public, « le législateur a voulu lutter contre les méfaits du marché illégal des jeux et paris en ligne en créant une offre légale sous le contrôle de l'État ; qu'à cette fin, il a soumis l'organisation de jeux en ligne à un régime d'agrément préalable ; qu'il a créé une autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne, chargée d'agréer les nouveaux opérateurs; [...] qu'il a édicté des mesures destinées à prévenir une accoutumance, à protéger les publics vulnérables, à lutter contre le blanchiment d'argent [...] ». [xv] Le régime détaillé dans cette décision pourrait servir de base au régime du marché de cannabis si ce dernier devait être légalisé.

B. Les conditions sur le prix et la production pour remplir l'objectif de santé publique

Pour répondre aux lacunes du système actuel, la légalisation, sous forme de monopole public, offre deux nouveaux instruments majeurs pour les pouvoirs publics. Elle permet à l'État de fixer le prix de vente, mais aussi la qualité et la diversité des produits offerts à la consommation. Nous analyserons successivement ces deux instruments.

Le prix de vente est une variable primordiale dans la détermination du niveau de consommation du produit, mais aussi sur l'importance du marché noir. D'abord, si le prix de vente d'un produit est élevé, sa consommation est susceptible de diminuer et ce, notamment pour les substances relativement peu addictives comme le cannabis. Les pouvoirs publics auraient alors tout intérêt à augmenter le prix jusqu'au niveau où la consommation serait nulle. Cependant, un prix de vente trop élevé pourrait générer une éviction des consommateurs du marché public, au profit du marché noir. La consommation resterait alors similaire, sinon augmenterait car un approvisionnement légal resterait possible. Pour répondre aux objectifs de diminution de la consommation et d'élimination des trafics, le prix de vente doit répondre à un subtil équilibre.

En ce sens, la solution proposée par le CAE consiste à créer un monopole d'État avec un prix initialement faible pour concurrencer les trafics. Une fois le marché noir défait, le prix pourrait augmenter pour décourager la consommation, tout comme cela a déjà été fait avec le tabac. Cette hausse pourrait néanmoins être synonyme d'une résurgence des trafics, notamment si les structures illicites persistent dans les pays frontaliers. Cet argument est renforcé par le constat de la forte capacité des trafiquants à concurrencer l'offre légale sur le prix de vente. Au Colorado, une baisse de 60% du prix de vente (relativement à la situation avant légalisation) n'a pas suffi à éliminer les trafics. [xvi]

Par ailleurs, la légalisation sous forme de monopole public permet de contrôler les caractéristiques de l'offre légale. Le CAE explique qu'elle doit être suffisamment importante et diverse pour non seulement contenter les consommateurs, mais aussi, pour les orienter vers des produits moins addictifs. La voie fumée est, par exemple, plus addictive que la voie comestible, dans la mesure où elle implique souvent la consommation simultanée de tabac. Remarquons cependant que l'argument de la diversification a une forte limite : la diversification peut pousser la consommation à la hausse car les produits s'adressent à un plus grand nombre de consommateurs. C'est le constat de l'Office Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT) sur la légalisation au Colorado.

Aussi, la légalisation permettrait de proposer des produits à moins forte teneur en THC pour diminuer l'impact négatif lié aux effets psychotropes de cette molécule. On pourrait attendre par exemple, une baisse des accidents de la route ou des affections psychiques liés à la consommation de cannabis. En proposant des produits diversifiés, autant sur le mode d'ingestion que sur la composition moléculaire, l'État peut ainsi limiter les effets nocifs de la consommation du cannabis, à défaut de supprimer cette dernière.

C. Perspectives sur l'utilisation et la réallocation des ressources fiscales et policières

La légalisation du cannabis sous la forme d'un monopole d'État, telle que le suggère le CAE, permettrait également de libérer et de réallouer des ressources vers des objectifs d'encadrement de la consommation et de réinsertion sociale des acteurs des marchés illégaux.

Cela passerait tout d'abord, par la réallocation des moyens policiers et judiciaires de la répression du consommateur à une lutte plus intense contre les filières criminelles. En effet, comme expliqué précédemment, la pénalisation de la consommation de cannabis occupe des moyens policiers et juridiques importants. La légalisation devrait alors être synonyme, à moyen terme, d'une baisse générale des trafics, pas seulement liés au cannabis. Cet argument est renforcé par le constat d'absence "d'effet passerelle" mécanique du cannabis, selon lequel, la consommation de cannabis augmenterait le risque de consommation d'autres drogues. [xvii] Par ailleurs, dans un objectif de santé publique, le CAE préconise de diriger une partie des moyens policiers libérés vers un contrôle plus important du respect de l'interdit de vente du cannabis, mais aussi du tabac et de l'alcool, aux mineurs.

Une question demeure alors, que vont faire les "petites mains" des trafics après la légalisation ? La légalisation ne va-t-elle pas appauvrir de facto les territoires fortement concernés par les trafics, où le chômage est déjà important ? Selon P. Y. Geoffard, les trafics ne permettent pas de développer les territoires car les profits qui en sont issus, sont exportés puis blanchis à l'étranger. La légalisation offrirait alors de nouvelles ressources fiscales pour une politique ambitieuse de développement territorial que le rapport du CAE appelle de ses vœux. C'est l'objet de la recommandation n°5 qui ajoute à la politique de la ville une politique de réinsertion des "petites mains" vers des emplois légaux.

Conclusion

Si les tentatives étrangères de légalisation présentent des résultats mitigés, la répression ne semble pas non plus parvenir à lutter efficacement contre la consommation de cannabis. La proposition du CAE nous offre alors un cadre de pensée pour envisager un meilleur encadrement du marché et lutter, à terme, plus efficacement contre la consommation de drogues. Toutefois, la faisabilité politique de la création d'un monopole public de production du cannabis semble réduite. En effet, le législateur français a opté pour une répression renforcée le 23 novembre 2018, avec la mise en place d'une amende forfaitaire pour les consommateurs. La légalisation pour usage récréatif semble ainsi peu probable dans un futur proche.

Auteurs : Paul Camblain, Simon Cardoen, Antoine Marchand, Grégoire Sempé

Retrouvez toutes nos productions, relues par des enseignants et chercheurs de l'enseignement supérieur, ainsi que nos actualités sur <http://partageonsleco.com>

Bibliographie :

[i] Emmanuelle Auriol and Pierre-Yves Geoffard, 'Cannabis : comment reprendre le contrôle ?', *Notes du conseil d'analyse économique*, n°52. (2019).

[ii] *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research* (National Academy of Sciences, Engineering and Medicine, 12 January 2017).

[iii] 'Cannabis : que changerait la légalisation ?', *France Culture*
<<https://www.franceculture.fr/emissions/invite-des-matins/invite-des-matins-du-mardi-25-juin-2019>>.

[iv] 'Canada: Davantage de nouveaux consommateurs de cannabis depuis la légalisation', *L'Obs*
<<https://www.nouvelobs.com/societe/20190503.AFP5788/canada-davantage-de-nouveaux-consommateurs-de-cannabis-depuis-la-legalisation.html>>.

[v] Auriol and Geoffard. (i)

[vi] Nadia ARMOUS, 'Les Infractions à La Législation sur Les Stupéfiants entre 1990 et 2010', *Grand Angle*, 38, 2016.

[vii] Christian Ben Lakhdar and Pierre-Alexandre Kopp, 'Faut-il légaliser le cannabis en France ? Un bilan socio-économique', *Économie & prévision*, 213.1 (2018).

[viii] Jan C. van Ours and Jenny Williams, 'Cannabis Use and Mental Health Problems', *Journal of Applied Econometrics*, 26.7 (2011).

[ix] Rosalie Liccardo Pacula, Karen Ross, and Jeanne Ringel, *Does Marijuana Use Impair Human Capital Formation?* (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, September 2003).

[x] *Rapport européen sur les drogues. Tendances et évolutions*, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, 2018), p. 96.

[xi] Christian BEN LAKHDAR, Nasser LALAM, and David WEINBERGER, (*Synthèse*) *Rapport Final Pour La Mission Interministérielle de Lutte Contre Les Drogues et Les Conduites Addictives* (INHESJ, October 2016)
<https://inhesj.fr/sites/default/files/inhesj_files/actualites/synthese_rapport_argent_de_la_droque.pdf>.

[xii] *Cannalex, Comparaison Internationale d'expériences de Régulation Du Cannabis (Colorado, État de Washington et Uruguay)* (Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, 6 October 2017).

[xiii] *Cannalex, Comparaison Internationale d'expériences de Régulation Du Cannabis (Colorado, État de Washington et Uruguay)*, 2017.

[xiv] 'Les Pays-Bas vont produire leur propre cannabis pour couper l'herbe sous le pied aux trafiquants', *Franceinfo*, 2019 <https://www.francetvinfo.fr/sante/droque-addictions/cannabis/les-pays-bas-vont-produire-leur-propre-cannabis-pour-couper-l-herbe-sous-le-pied-aux-trafiquants_3601393.html>.

[xv] Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

[xvi] Mickaël Deneux and A. F. P., 'La légalisation du cannabis peut faire augmenter la consommation', *Le Figaro.fr*, 6 October 2017 <<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/10/06/01016-20171006ARTFIG00283-la-legalisation-du-cannabis-peut-faire-augmenter-la-consommation.php>>.

[xvii] Le Monde, *Fumer Du Cannabis : La Porte Vers La Cocaïne ?*
<<https://www.youtube.com/watch?v=PL47-TcHT30>>