



Cannabis : comment reprendre le contrôle ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 52, juin 2019

En dépit d'une des politiques les plus répressives d'Europe, les Français, et en particulier les mineurs, figurent parmi les plus gros consommateurs de cannabis de l'Union européenne. Le système de prohibition promu par la France depuis 50 ans est un échec : non seulement il est inapte à protéger les plus fragiles, notamment les jeunes mais, de surcroît, il pèse lourdement sur les dépenses publiques et profite aux organisations criminelles. Dans cette *Note*, nous explorons les réformes à entreprendre pour reprendre le contrôle de ce marché. L'analyse économique, combinée à l'étude des expériences étrangères récentes, montre que la légalisation du cannabis récréatif, strictement encadrée, permet à la fois de lutter contre le crime organisé, de restreindre l'accès au produit pour les plus jeunes et de développer un secteur économique, créateur d'emplois et de recettes fiscales.

Les expériences étrangères montrent que si ces différents objectifs peuvent être atteints, il est cependant nécessaire de définir la priorité assignée à chacun d'entre eux, et que cette priorité détermine les modalités concrètes de la régulation. Nous recommandons de faire de la protection des mineurs et de l'éradication des trafics les deux objectifs prioritaires de la légalisation. Pour ce faire, nous recommandons la mise en place d'un monopole de production et de distribution du cannabis, placé sous l'égide d'une autorité de régulation indépendante. Une gestion centralisée permet en effet d'encadrer efficacement le

marché et, associée à une amélioration des outils statistiques nécessaires au suivi des évolutions de la consommation comme de la structuration du secteur, de prévenir ses dérives éventuelles.

Conformément aux deux objectifs prioritaires retenus, une partie des nouvelles ressources fiscales générées par la filière, dont cette *Note* propose une estimation, doit être utilisée pour protéger les mineurs et éradiquer le crime organisé. En premier lieu, il est nécessaire de garantir des produits de qualité et en quantité suffisante, en pratiquant initialement des prix payés aux producteurs suffisamment élevés pour assurer le développement de la filière, tout en maintenant des prix payés par les consommateurs suffisamment bas afin d'assécher le marché illégal. Dans le même temps, nous soulignons l'importance d'organiser le report des forces de police vers la lutte contre les gros trafiquants ainsi que vers un renforcement du respect de l'interdiction de vente aux mineurs du cannabis, mais aussi de l'alcool et du tabac. Les prix pourraient ensuite être revus à la hausse une fois le marché illégal éradiqué. En second lieu, nous recommandons de renforcer les politiques de prévention et d'éducation très tôt dans les écoles, collèges et lycées mais aussi auprès des familles et des personnels soignants. Finalement, nous recommandons de destiner une partie des recettes fiscales du cannabis à la politique de la ville et à l'éducation à destination des zones de trafic.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

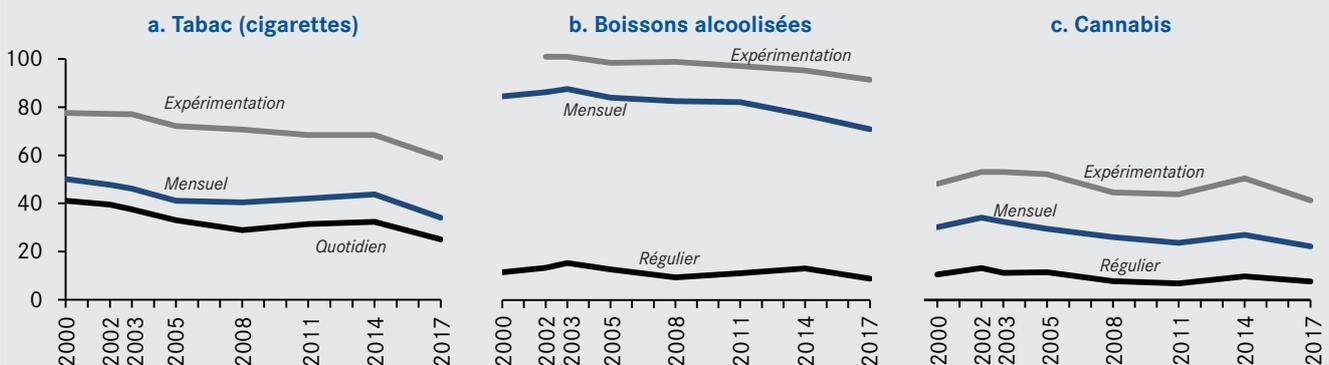
Répression et consommation record de cannabis : un échec français

La France a le plus haut taux d'expérimentation du cannabis en Europe. En 2016, 41,4 % des Français âgés de 15 à 64 ans en avaient déjà consommé au moins une fois dans leur vie. En comparaison, la moyenne européenne s'établit à 18,9 %. Comme l'illustrent le graphique et les dernières statistiques de l'OFDT (Observatoire français des drogues et toxicomanie) la situation est, malgré une récente amélioration, assez préoccupante chez les mineurs. Par exemple, en 2014, ils étaient un sur deux à l'avoir déjà expérimenté, soit un doublement en 20 ans, et 10 % d'entre eux étaient des fumeurs réguliers¹. Au regard des dégâts occasionnés par le cannabis sur la scolarité et la santé des plus jeunes, ce chiffre alarmant appelle une réponse rapide et adaptée des pouvoirs publics : il est urgent de reprendre le contrôle. En l'absence de toute régulation, les Français sont exposés très tôt à des psychotropes vendus sans le moindre contrôle sanitaire au sein même des établissements scolaires. Loin d'enrayer sa consommation, la prohibition a favorisé l'expérimentation du cannabis du fait de sa très grande disponibilité, et cela en dépit d'investissements massifs dans la répression.

De fait, les politiques de lutte contre la drogue et l'addiction en France, malgré leurs piètres résultats, sont devenues au fil du temps de plus en plus répressives. Ainsi près de 145 000 personnes sont interpellées chaque année pour usage de stupéfiants, dont 90 % concernent des consommateurs de cannabis². Le nombre d'interpellés pour usage simple a été multiplié par 50 depuis 1970³. Cette hausse reflète une augmentation de la consommation mais, surtout, celle de la répression à l'encontre des usagers, favorisée par une politique du chiffre. Fondée sur la théorie de la dissuasion, la loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance priorise la nécessité de sanctionner ces derniers. Sans surprise le nombre de décisions de justice prononcées pour usage simple a explosé sur les dernières années⁴.

Face à l'inflation du nombre d'affaires liées au cannabis, les parquets ne peuvent engager des poursuites, ni appliquer des peines, dans tous les cas. Ils ont donc défini des approches alternatives qui leur sont propres⁵. La sévérité et l'application de la loi varient d'un territoire à l'autre, notamment entre zones rurales, urbaines et péri-urbaines, créant *de facto* des problèmes de discriminations épinglés par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme⁶.

Évolution des niveaux d'usage de tabac, alcool et cannabis à 17 ans en France métropolitaine 2000-2017, en %



Source : Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) (2017) : « Les drogues à 17 ans : analyse de l'enquête ESCAPAD 2017 », *Tendances*, n° 123.

Les auteurs remercient chaleureusement Jean Beuve, conseiller scientifique au CAE, et Étienne Fize, économiste au CAE, pour leur travail remarquable. Leur aide a été déterminante. Nous remercions également, tous ceux, trop nombreux pour être nommés individuellement, qui ont accepté de partager leur expertise pendant les auditions.

¹ Voir Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) (2016) et OFDT (2019) : « Usages d'alcool, de tabac et de cannabis chez les adolescents du secondaire en 2018 », *Tendances*, n° 132, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), juin.

² Voir Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) (2010).

³ Voir Obradovic I. (2015) : « Trente ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », *Tendances*, n° 103, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), octobre.

⁴ Elles ont été multipliées par 25 entre 2002 et 2015. Elles incluent amendes et plus rarement prison, travaux d'intérêt général (TIG), injonction thérapeutique et stage de sensibilisation, voir Obradovic (2015) *op. cit.*

⁵ Il existe plusieurs alternatives aux poursuites. Proposées par un officier, il y a celles qui ne font pas l'objet d'inscription au casier judiciaire (rappel à la loi, orientation vers une structure sanitaire). Ensuite, il y a celles qui sont inscrites au casier judiciaire (composition pénale) de type TIG ou injonction thérapeutique. Finalement, il y a des cas où l'infraction donne lieu à une amende sans poursuite (transaction pénale), voir Poulliat E. et R. Reda (rap.) (2018) : « Application d'une procédure d'amende forfaitaire au délit d'usage illicite de stupéfiants », *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, n° 595, 25 janvier. Sur 68 681 mesures alternatives aux poursuites en 2016, il y a eu 44 566 rappels à la loi.

⁶ Sur la période 1990-2010, 93,4 % des interpellés pour usage simple étaient des hommes, jeunes, et issus de minorités, voir Amrous N. (2016) : « Les infractions à la législation sur les stupéfiants entre 1990 et 2010 », *Grand Angle ONDRP*, n° 38, mars.

Cette politique répressive mobilise une part importante des ressources des forces de l'ordre. Elle provoque un engorgement de la police et de la justice qui ne peuvent se consacrer à d'autres missions. Ainsi les interventions liées à l'usage simple de cannabis ont représenté plus d'un million d'heures de travail des forces de l'ordre en 2016⁷.

Ainsi la dépense publique engagée pour lutter contre le cannabis est estimée à 568 millions d'euros. Ces coûts recouvrent essentiellement les dépenses liées à la répression, en particulier les actions policières et judiciaires, qui représentent respectivement 70 et 20 % du total. Les dépenses de soins, de prévention et de promotion de la recherche, sont, avec 10 % du total, les parents pauvres du budget. Si on rajoute les pertes de revenus, de production et de prélèvements obligatoires liées à l'emprisonnement, le coût social du cannabis serait supérieur de 40 %, soit 919 millions d'euros⁸. En face de ces coûts il n'y a aucune rentrée fiscale car, les trafics étant clandestins, ils échappent à l'impôt⁹.

Réformer le système de prohibition promu par la France depuis plus de 50 ans est une urgence. Non seulement ce système est incapable de protéger les plus fragiles, notamment les jeunes mais, de surcroît, il pèse lourdement sur les dépenses publiques et profite au crime organisé. En s'appuyant sur les expériences récentes de légalisation à l'étranger, cette *Note* explore les réformes à entreprendre pour reprendre le contrôle de ce marché. L'objectif principal est de protéger les mineurs. En effet, ce sont eux qui subissent les plus gros risques à consommer du cannabis.

Constat 1. En dépit d'une des législations les plus répressives de l'Union européenne, les Français, notamment les mineurs, sont parmi les plus gros consommateurs de cannabis de l'Union.

Consommation de cannabis : quels effets sur la santé ?

Selon une étude de 2017 recensant plus de 10 000 articles, il n'existe pas d'effets nocifs sérieux avérés de la consommation modérée de cannabis sur la santé des adultes¹⁰. De fait le cannabis est une drogue particulière car, à l'inverse de l'héroïne, de la cocaïne ou même de l'alcool, il est presque impossible de faire une overdose. De plus, le cannabis est beaucoup moins addictif que les autres substances légales (alcool, tabac) et illégales (cocaïne, héroïne...) ¹¹. Son interdiction peut laisser penser à ses usagers que les autres drogues interdites sont elles aussi peu addictives, ce qui est faux. En revanche la consommation de cannabis présente des dangers pour la santé des plus jeunes : le risque de développer une schizophrénie ou un autre trouble psychotique est fortement associé à la consommation régulière de cannabis¹². Les spécialistes s'accordent donc sur le fait qu'il ne faut pas consommer de cannabis à des fins récréatives avant l'âge adulte, et idéalement pas avant 25 ans. Outre le fait que sa consommation régulière semble jouer un rôle dans le déclenchement de maladies psychiatriques, le cannabis affecte la mémoire à court terme et donc la capacité à apprendre et à étudier¹³.

Par ailleurs, l'étude de méta-analyse précitée montre que les effets du cannabis sur la santé ne sont pas uniquement négatifs. L'utilisation médicale du cannabis serait vertueuse pour un certain nombre de pathologies et prometteuse sur d'autres (voir encadré 1).

Constat 2. Le cannabis est moins addictif que les autres substances psychoactives. Il n'y a pas d'effets nocifs sérieux de la consommation modérée de cannabis à l'âge adulte. En revanche, la consommation chez les jeunes est dangereuse pour leur santé.

⁷ Sur la base de six heures pour une procédure d'usage simple de stupéfiants (du moment de l'interpellation jusqu'à la destruction des scellés), la MILDECA évalue à plus d'un million d'heures de travail dévolues par les policiers et les gendarmes aux procédures diligentées contre les usagers, voir MILDECA (2016) : *Restitution des travaux du Groupe de travail sur la réponse pénale à l'usage de stupéfiants*.

⁸ Voir Ben Lakdhar C. et P. Kopp (2018) : « Faut-il légaliser le cannabis en France ? Un bilan socio-économique », *Économie et Prévision*, n° 213, pp. 19-39. Pour l'ensemble des politiques de lutte contre toutes les drogues illicites le coût total est estimé à 1,5 milliard d'euros en 2010, voir Observatoire français des drogues et des toxicomanies (ODFT) (2013) : *Drogues et addiction, données essentielles*.

⁹ Nous proposons une estimation de manque à gagner plus tard dans cette *Note*. Voir, Geoffard P-Y, J. Beuve et E. Fize (2019) : « Une filière du cannabis en France », *Focus du CAE*, n° 34-2019, juin.

¹⁰ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2017) : *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*.

¹¹ Roques B.P. (1999) : *La dangerosité des drogues*, Rapport au secrétariat d'État à la Santé, Odile Jacob. Pour plus d'informations, voir Fize (2019) *op. cit.*

¹² Cet effet causal est de la même ampleur que l'effet de vivre seul selon Van Ours J.C. et W. Jenny (2012) : « The Effects of Cannabis Use on Physical and Mental Health », *Journal of Health Economics*, vol. 31, n° 4, pp. 564-577.

¹³ Voir, par exemple, Liccardo Pacula R., K.E. Ross et J. Ringel (2003) : « Does Marijuana Use Impair Human Capital Formation? », *National Bureau of Economic Research*, n° w9963 et Hall W. (2015) : « What Has Research Over the Past Two Decades Revealed About the Adverse Health Effects of Recreational Cannabis Use? », *Addiction*, vol. 110, no 1, pp. 19-35 ; Marie O. et U. Zölitz (2017) : « 'High' Achievers? Cannabis Access and Academic Performance », *The Review of Economic Studies*, vol. 84, n° 3, pp. 1210-1237.

1. Le cannabis médical : état des lieux

Le cannabis dit médical peut se définir comme l'utilisation du cannabis (ou d'un de ses composants) dans un but thérapeutique. Il peut se présenter sous multiples formes : gélule, huile, spray, inhalation, herbe à fumer. Dans la très grande majorité des cas, le patient ne l'obtient qu'après un avis médical et sur ordonnance.

De plus en plus d'études s'intéressent aux applications médicales du cannabis (ou de sa plante). Les deux composants principaux du cannabis – c'est-à-dire le Δ^9 -tétrahydrocannabinol (THC) qui est responsable des effets hallucinogènes, stimulants et euphorisants et le cannabidiol (CBD) qui est un composant actif mais sans effet inébrifiant ou addictif – ont des propriétés utiles médicalement, qu'ils soient utilisés simultanément ou séparément. Le THC est par exemple utilisé pour traiter des personnes atteintes du syndrome de Gilles de la Tourette ou les syndromes post-traumatiques. Le CBD est utilisé pour calmer les crises épileptiques. Il existe d'autres composants à intérêt médical, comme le cannabichromène ou le cannabigérol qui semblent avoir notamment des propriétés anti-inflammatoires.

La revue de la littérature de 2017 de l'Académie nationale des sciences américaine, portant sur plus de 10 000 articles scientifiques, indique que l'usage de cannabis médical est associé positivement et de façon concluante à la diminution de la douleur, à la diminution des effets secondaires de la chimiothérapie et à la diminution des symptômes de spasticité de la sclérose en plaques. Il est ensuite probable que le cannabis soit utile contre les troubles du sommeil^a.

En France, seuls trois médicaments à base de cannabis sont autorisés. Il existe deux médicaments disposant d'autorisations temporaires (l'accès reste encore très compliqué) et un médicament, le Sativex, dispose d'une autorisation permanente depuis 2014 mais ce produit n'est toujours pas disponible en France du fait d'un conflit entre le fabricant et l'assurance-maladie sur le prix.

^a Pour plus de détails, voir Fize E. (2019) : « Le cannabis médical : une évidence ? Aperçu de la situation en France et dans le monde », *Focus du CAE*, n° 32-2019, juin.

La fin de la guerre à la drogue : dépénalisation et légalisation du cannabis dans le monde

Jusqu'à une période récente la politique internationale concernant les psychotropes, et notamment le cannabis, visait à leur éradication par le vecteur de leur prohibition. Elle prend forme au début du XX^e siècle sous l'impulsion des ligues de vertu et de tempérance américaines, avant d'être popularisée par Richard Nixon sous l'intitulé de « guerre à la drogue ». Elle aboutit en 1961 à l'adoption de la Convention

unique sur les stupéfiants des Nations unies (suivie des conventions de 1971, sous Nixon, et de 1988, sous Reagan). L'objectif est de limiter l'usage des psychotropes aux seules fins médicales et scientifiques et d'encadrer leur utilisation afin d'éviter tout abus, vers le trafic et l'usage qui constituent des infractions pénales. Ainsi les consommateurs de psychotropes sont assimilés à des criminels et emprisonnés dans de nombreux pays, à commencer par les États-Unis, mais également la France.

Dans un rapport de 2014 intitulé « *Ending the Drug Wars* », cinq prix Nobel et des personnalités politiques de tout premier plan dressent un réquisitoire sans appel contre cette politique. Elle a produit des effets négatifs incommensurables à l'échelle de la planète : incarcération de masse aux États-Unis, politiques ultra-répressives et violation des droits de l'Homme en Asie, vaste système de corruption et de déstabilisation en Afghanistan et en Afrique de l'Ouest, vagues de violence sans précédent en Amérique latine, épidémie de sida en Russie. Et malgré un coût humain et fiscal exorbitant, elle a été incapable d'éradiquer la toxicomanie. Le rapport mondial sur les drogues 2018 des Nations unies estime que 275 millions de personnes, soit 5,6 % de la population mondiale âgée de 15 à 64 ans, avaient consommé une drogue illicite en 2016. Pour 192,2 millions d'entre elles, soit 3,9 % de la population adulte, il s'agissait du cannabis¹⁴. Comme ces millions de consommateurs ne peuvent se procurer leurs drogues légalement, une des conséquences extrêmement dommageables de la prohibition a été de favoriser l'émergence du crime organisé. Le trafic de drogue en est sa première source de revenus. Les volumes financiers, estimés en 2005 à 360 milliards de dollars par an, dont 142 milliards pour le seul cannabis¹⁵, sont tels qu'ils permettent de corrompre des centaines de milliers de fonctionnaires et d'élus. Ils corrompent également le réseau de la finance mondiale à travers des opérations de blanchiment de grande envergure. Finalement, ils alimentent la violence, la guérilla et le terrorisme.

Face à tant d'inconvénients et si peu de résultats sur la consommation, plusieurs États américains ont, à partir de 2015, choisi de légaliser le cannabis, non seulement à des fins thérapeutiques, mais aussi à des fins récréatives¹⁶. Ils suivent l'Uruguay qui, en 2013, a été le premier pays au monde à l'avoir fait. Le Canada, l'Afrique du Sud et la Géorgie l'ont également légalisé en 2018. Ces récents changements, ainsi que les formes de décriminalisation mises en œuvre au Portugal (2001) et en Australie (2004), et l'expérience des coffee-shops aux Pays-Bas, nous renseignent sur l'impact d'une telle légalisation. Même s'il est trop tôt pour en tirer un bilan définitif, ils apportent des éléments de réponse à des inquiétudes légitimes concernant l'impact sur la criminalité, la fiscalité et l'effet passerelle de la légalisation du cannabis.

¹⁴ United Nations Office on Drugs, & Crime (UNODC) (2018) : *World Drug Report 2018*, United Nations Publications. Et parmi ces usagers de drogues illicites, ils seraient 31 millions à avoir des problèmes d'addiction et 4 millions en cure de désintoxication.

¹⁵ United Nations Office on Drugs, & Crime (UNODC) (2005) : *World Drug Report 2005*, United Nations Publications.

¹⁶ En mars 2019, ils étaient 33 États à avoir légalisé le cannabis thérapeutique et 10 à avoir légalisé le cannabis récréatif (cf. businessinsider.fr/us/legal-marijuana-states-2018-1).

Légalisation et criminalité

Concernant la violence et la criminalité, les études montrent une baisse de cette dernière suite à la dépénalisation et à la légalisation. Il est difficile d'isoler les raisons de cette baisse car plusieurs canaux sont possibles et jouent vraisemblablement en même temps. Tout d'abord, la légalisation conduit à un affaiblissement des réseaux criminels qui sont privés d'une partie de leur recette. Ensuite, la police, qui consacre beaucoup de temps à interpellier de simples usagers et à traiter leurs dossiers, peut se consacrer à d'autres missions, ce qui intensifie la répression sur d'autres crimes¹⁷.

Constat 3. La légalisation du cannabis s'accompagne en général d'une baisse de la criminalité.

Légalisation et hausse de la demande

En ce qui concerne l'usage, les études sont partagées quant à l'estimation de l'augmentation de la demande à la suite d'une légalisation ou dépénalisation. L'hétérogénéité des effets reflète en partie la diversité des politiques de légalisation, mais surtout celle de la demande. Certaines études ne trouvent pas d'augmentation significative de l'usage, d'autres trouvent un effet positif ciblé. Ainsi la consommation augmenterait parmi les adultes, à travers la quantité consommée par chaque usager davantage que par leur nombre¹⁸. En d'autres termes, les effets seraient concentrés sur la partie intensive de la demande mais pas sur sa partie extensive. En particulier, non seulement elle n'augmenterait pas chez les plus jeunes, mais selon la façon dont la légalisation est mise en place, elle diminuerait¹⁹. Ainsi, selon une étude fédérale américaine publiée à la fin des deux premières années de légalisation complète (2014-2015) dans les États de Washington et du Colorado, la consommation chez les adolescents aurait diminué de 12 %²⁰. Cette chute serait due à l'affaiblissement du marché noir. Grâce à l'ouverture des magasins réservés aux adultes, le trafic a diminué et les adolescents sont moins en contact avec les dealers et leurs produits. Il leur est

plus difficile de s'approvisionner. Une clef pour protéger les mineurs est donc d'éliminer le marché noir et de s'assurer qu'ils ne puissent acheter du cannabis légalement.

Constat 4. La légalisation s'accompagne d'une hausse de l'usage chez les consommateurs réguliers et d'une diminution de la consommation chez les jeunes quand l'interdit de vente aux mineurs est respecté.

Légalisation, consommation d'alcool et effet passerelle

Une autre question abordée par la littérature académique est de savoir si alcool et cannabis, d'une part, et tabac et cannabis, d'autre part, sont des substituts ou des compléments. La plupart des études trouvent qu'alcool et cannabis sont plutôt des substituts²¹. En ce qui concerne le lien entre cannabis et tabac il y a une corrélation positive entre la consommation de tabac et de cannabis (*co-use*), mais les auteurs peinent à identifier un lien causal²². En revanche, ils s'accordent sur le fait que la consommation simultanée de cannabis et de tabac est néfaste car elle empêcherait les individus d'arrêter de fumer (tabac ou cannabis), les enfermant ainsi dans l'addiction²³. Un des avantages de la fin de la prohibition est qu'elle permet de consommer du cannabis sous d'autres formes que de l'herbe à fumer avec du tabac. En effet, avec un secteur légal, les produits sont de bonne qualité et les individus n'hésitent plus à acheter du cannabis sous des formes plus sophistiquées telles que des liquides pour cigarette électronique ou des gâteaux. Ainsi dans l'État du Colorado la part des produits cannabiques qui ne se fument pas a augmenté de 33,9 à 45,9 % entre 2014 et 2017²⁴. L'objectif de cette *Note* n'est pas de détailler ces différents produits, ni d'entrer dans le détail des différences entre la résine et l'herbe. Tous les raisonnements et recommandations proposés le sont en termes d'équivalent en gramme d'herbe. C'est en effet le produit privilégié par les consommateurs au marché noir car sa qualité est plus facile à apprécier que lorsqu'il est vendu sous d'autres formes.

¹⁷ Par exemple, Adda J., B. McConnell et I. Rasul (2014) : « Crime and the Depenalization of Cannabis Possession: Evidence From a Policing Experiment », *Journal of Political Economy*, vol. 122, n° 5, pp. 1130-1202, montrent que la dépénalisation du cannabis dans un quartier de Londres en 2001 a permis de réallouer les efforts de la police vers d'autres crimes et ainsi de diminuer la criminalité avec des effets durables dans le temps.

¹⁸ Le suivi mis en place au Canada à l'occasion de la légalisation indique cependant une forte hausse du nombre d'usagers, mais uniquement au sein des hommes âgés de 45 à 65 ans.

¹⁹ DiNardo J. et T. Lemieux (2001) : « Alcohol, Marijuana, and American Youth: The Unintended Consequences of Government Regulation », *Journal of Health Economics*, vol. 20, n° 6, pp. 991-1010, ne trouvent pas d'effet de la dépénalisation sur la consommation chez les lycéens. Kerr D.C.R., H. Bae, S. Phibbs et A.C. Kern (2017) : « Changes in Undergraduates' Marijuana, Heavy Alcohol and Cigarette Use Following Legalization of Recreational Marijuana Use in Oregon », *Addiction*, vol. 112, n° 11, pp. 1992-2001, semblent confirmer les effets faibles ou inexistantes sur la consommation de cannabis chez les étudiants.

²⁰ National Survey on Drug Use and Health (1971-2014) : *Summary of Methodological Studies*, CBHSQ Methodology Report.

²¹ Voir, par exemple, Chaloupka F.J. et A. Laixuthai (1997) : « Do Youths Substitute Alcohol and Marijuana? Some Econometric Evidence », *Eastern Economic Journal*, vol. 23, n° 3, pp. 253-276 et DiNardo et Lemieux (2001) *op. cit.*

²² Badiani A., J.M. Boden, S. De Pirro, D.M. Fergusson, L.J. Horwood et G.T. Harold (2015) : « Tobacco Smoking and Cannabis Use in a Longitudinal Birth Cohort: Evidence of Reciprocal Causal Relationships », *Drug and Alcohol Dependence*, n° 150, pp. 69-76.

²³ Weinberger A.H., J. Platt, J. Copeland et R.D. Goodwin (2018) : « Is Cannabis Use Associated with Increased Risk of Initiation, Persistence, and Relapse to Cigarette Smoking? Longitudinal Data from a Representative Sample of US Adults », *The Journal of Clinical Psychiatry*, vol. 79, n° 2.

²⁴ Marijuana Policy Group (2018) : *Market Size and Demand for Marijuana in Colorado 2017 Market Update*, Rapport au Colorado Department of Revenue, août.



Le débat sur le passage du cannabis à des drogues dures est également vif dans la littérature. La plupart des études ne trouvent pas d'effet passerelle ou, s'ils relèvent une corrélation, ne peuvent en déduire une relation causale. Certaines études trouvent un effet tremplin seulement pour une partie de la population (les hommes jeunes « troubles »). À l'inverse, la dépénalisation et l'existence de coffee-shops aux Pays-Bas ont permis la segmentation du marché des drogues, réduisant ainsi l'effet passerelle²⁵. Les dealers vendent toutes sortes de drogues, dont certaines extrêmement addictives, qu'ils peuvent faire essayer aux acheteurs de cannabis, transformant ainsi les plus fragiles d'entre eux en toxicomanes. L'effet passerelle vient en l'occurrence du contexte intégré du marché illégal. L'accès aux drogues dures peut être rendu plus difficile avec un cannabis légal et régulé car les vendeurs agréés de cannabis ne commercialiseront pas ces dernières. Il en va de même pour l'interdiction de la vente de cannabis aux mineurs qu'ils respecteront plus que des dealers. Cela suppose de redéployer une partie des forces de police pour faire strictement respecter la loi, avec des sanctions particulièrement sévères en cas d'abus²⁶.

Constat 5. Le cannabis est plutôt un substitut de l'alcool et, sous la forme d'herbe et de résine, un complément du tabac. Il n'y a pas de preuve d'un effet passerelle du cannabis vers les drogues dures.

La manne financière de la légalisation

Tout d'abord la légalisation permet de générer de nouvelles ressources fiscales dues à l'imposition du cannabis. Par exemple, les États du Colorado et de Washington collectent entre 200 et 300 millions de dollars par an en impôt et taxes grâce à l'industrie du cannabis. Le bonus fiscal n'existe pas en revanche avec la dépénalisation. Ensuite, même si on fait abstraction des nouvelles recettes fiscales, les politiques de légalisation et de dépénalisation ont un effet positif sur les finances publiques dans le cadre d'une analyse coûts-bénéfices. La plupart des études trouvent que les gains en termes de coût de répression et de justice liés aux usagers sont plus élevés que les coûts d'encadrement du marché et que l'augmentation hypothétique des coûts de santé²⁷. Il faut noter que les coûts de répression vis-à-vis des trafiquants et du marché noir eux subsistent. *In fine*, entre l'économie des coûts de répression visant les consommateurs et la mise en

place des nouvelles taxes, la légalisation du cannabis génère un important dividende budgétaire.

La priorisation des objectifs poursuivis par la légalisation : quelles modalités de régulation pour la France ?

Les expériences de dépénalisation et de légalisation sont très diverses, même à l'échelle d'un pays. Ainsi la légalisation du Québec est différente de celle de l'Ontario, celle de la Californie est différente de celle du Colorado. Elles reflètent la multiplicité des objectifs visés par ces nouvelles réglementations. Il peut s'agir de restreindre l'accès aux psychotropes des publics les plus fragiles, notamment les plus jeunes, mais aussi des personnes ayant des antécédents de pathologies mentales ; de réduire l'activité criminelle ; de redéployer les forces de police et de désengorger la justice et les prisons ; de développer une filière génératrice d'activité et d'emplois légaux tout en contrôlant la qualité des produits ; ou encore de dégager de nouvelles recettes fiscales. Tous les pays qui ont légalisé évoquent ces différents objectifs, mais la priorité donnée à l'un ou à l'autre a pu conduire à la mise en œuvre de politiques au final assez différentes, comme en attestent les expériences pionnières de l'Uruguay et des États du Colorado et de Washington (voir encadré 2).

Plusieurs enseignements utiles se dégagent de ces expériences. Restreindre l'accès des mineurs au cannabis et lutter contre la criminalité induite par la prohibition sont deux objectifs prioritaires partagés par tous. Ces objectifs peuvent être pondérés par des considérations économiques ou fiscales : dans certains États américains, l'objectif de lever de nouveaux impôts tout en développant une filière légale rentable a conduit à une taxation assez forte, entraînant un prix de vente élevé qui contribue au maintien du marché noir. À l'inverse, le choix de l'Uruguay de pratiquer un prix bas visait à éradiquer la criminalité. Sur ce dernier point, l'exemple uruguayen montre qu'un prix trop bas, et que des réglementations trop restrictives de l'offre, peuvent pénaliser l'émergence d'une offre légale rentable, et donc échouer à lutter contre les trafics. Ainsi en Uruguay, mais aussi au Canada, une production insuffisante de cannabis en amont de la légalisation a conduit à un rationnement des consommateurs. Ces derniers ne pouvant s'approvisionner légalement, ils continuent à avoir recours au marché noir, en contradiction avec l'objectif initial.

²⁵ Maccoun R.J. (2011) : « What Can We Learn from the Dutch Cannabis Coffeeshop System? », *Addiction*, vol. 106, n° 11, pp. 1899-1910.

²⁶ Une enquête de 2011 menée par le Comité national contre le tabagisme (CNCT) a révélé que 62 % des établissements testés vendaient des cigarettes aux mineurs, cf. <https://cnct.fr/communiqués/interdiction-de-vente-de-tabac-aux-mineurs-le-cnct-interpelle-letat/>. De même pour l'alcool la loi n'est pas appliquée et les contrôles des autorités sont très rares (80 % des établissements interrogés déclarent n'avoir pas été contrôlés au cours des cinq dernières années), voir Karsenty S., C. Díaz-Gómez, A. Lermenier et V. Galissi (2013) : « L'application de l'interdiction des ventes d'alcool aux mineurs en France depuis la loi de 2009. Comparaison entre 2012 et 2005 », *BEH*, n° 16-17-18, 7 mai. Disponible sur http://opac.invs.sante.fr/doc_num.php?explnum_id=8912

²⁷ À ce titre, l'Office of National Drug Control Policy (ONDCP) américain estime qu'aux États-Unis, en 2002, sur les 180 milliards de dollars de coûts liés à la drogue, 60 % étaient liés à l'aspect criminel (seuls 8,7 % étaient des coûts de santé), voir Office of National Drug Control Policy (ONDCP) (2002) : *National Drug Control Strategy: FY2003 Budget Summary*, Washington DC.

2. Divers objectifs pour la légalisation : le cas de l'Uruguay et des États de Washington et du Colorado^a

La lutte contre le crime organisé en Uruguay

L'Uruguay souhaitait avant tout réduire le marché noir et renforcer la protection des mineurs et la sécurité des usagers majeurs. Ces priorités, qui sont également celles du gouvernement canadien, se sont traduites par un monopole d'État de la production de cannabis, délégué à des entreprises privées strictement encadrées, tant pour ce qui est de la teneur en principes psychoactifs des produits, que de leur qualité et de leur mode de production. Pour éradiquer le marché noir, l'Uruguay a décidé de fixer un prix de vente très bas, de 1,30 dollar américain le gramme d'herbe, au même niveau que celui du marché noir. Mais à la fin de 2017, seuls deux producteurs avaient été agréés pour un volume annuel d'une tonne chacun alors que le marché était estimé entre 35 et 40 tonnes. En outre, l'hostilité des pharmaciens, chargés par l'État de la commercialisation, a renforcé la difficulté pour les usagers à s'approvisionner. Enfin, l'autorisation de l'auto-culture ou des clubs de petits producteurs, également limitée et très encadrée, n'a pas permis de pallier l'insuffisance de l'offre publique. Ainsi, cinq ans après le coup d'envoi de la légalisation, une part importante des usagers continue, faute de mieux, à se tourner vers le marché noir.

La mise en place d'une filière rentable dans les États américains

À l'issue de référendums d'initiative citoyenne de novembre 2012, le Colorado et l'État de Washington ont

dû, en 2013 et 2014, introduire les changements législatifs signant la fin de la prohibition du cannabis. La priorité a été donnée à la réduction des coûts de la prohibition, au développement d'un nouveau secteur d'activité, et à la possibilité pour l'État d'en tirer des recettes fiscales. À ces objectifs a correspondu une approche libérale, appuyée sur des opérateurs privés, pour la production, la distribution et la vente. Chacun des opérateurs doit néanmoins respecter de nombreuses conditions pour pouvoir bénéficier d'une licence délivrée par l'État. Même si l'interdit fédéral continue à peser sur le secteur, et notamment sur la capacité des opérateurs à financer leurs investissements par des prêts bancaires, un vrai secteur industriel s'est développé, pour un chiffre d'affaires estimé dans chacun de ces États à un milliard de dollars en 2016 (pour une population de 5,6 millions au Colorado et de 7,4 millions dans l'État de Washington). En octobre 2016, une étude assez complète de l'impact économique de la légalisation au Colorado estimait que l'ensemble des emplois créés, directs, indirects, ou induits s'élevait à 18 000, soit 0,6 % de la population active^b. Dans l'État de Washington, le niveau des taxes est élevé, conduisant à un prix de vente sensiblement supérieur à celui constaté sur le marché noir. Cette relative cherté explique que, même si le marché noir a reculé assez rapidement, il représente encore environ 50 % du cannabis vendu dans cet État^c.

^a INHESJ-OFDT (2017) : *Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, Washington, Uruguay)*, octobre.

^b MPG (2016) : *The Economic Impact of Marijuana Legalization in Colorado*, octobre.

^c Arcview Market Research (2019) : *The State of Legal Marijuana Markets*, 6^e édition.

Recommandation 1. Préparer la légalisation du cannabis récréatif en donnant la priorité à la protection des mineurs et à l'éradication des trafics.

Dans l'hypothèse d'une légalisation du cannabis récréatif qui viserait à protéger les mineurs et à assécher le marché des dealers, il est impératif que la puissance publique prévoie un approvisionnement suffisant en amont de la légalisation et assure la régulation du marché. Il existe aujourd'hui principalement deux modèles d'organisation : d'une part, la gestion étatique et centralisée de l'Uruguay *via* un monopole public de production et de distribution, modèle adopté également au Québec ou en Colombie-Britannique par exemple et, d'autre part, des marchés privés réglementés dans les États nord-américains ou certaines provinces du Canada, comme l'Alberta ou le Manitoba. Nous voyons dans une gestion centralisée l'avantage d'assurer un meilleur contrôle de la consommation des jeunes. Il est préférable pour les protéger d'avoir la mainmise sur l'organisation du secteur et son fonctionnement plutôt que de subir les mécanismes du mar-

ché. En effet, les retours d'expérience des États américains montrent que les gouvernements locaux sont régulièrement tenus de recadrer des dynamiques qu'ils n'avaient pas anticipées, par exemple sur le terrain du marketing, de la publicité, de la diversité des produits offerts (*edibles*) et de leur dosage, des périodes et des lieux de vente. Pour éviter ces problèmes il est préférable que l'État détienne un monopole de la production et de la distribution du cannabis et se dote des instruments légaux nécessaires pour en contrôler le prix final, qui est un outil majeur de régulation.

Ce monopole pourrait s'exercer à travers des licences octroyées à des producteurs et des distributeurs agréés, à l'image de la distribution du tabac. Il est souhaitable que les officines qui commercialisent du cannabis soient dédiées à cette activité, à l'exclusion de toute autre, et ce afin de faciliter la surveillance de ces établissements. Il est plus facile de contrôler le respect de l'interdit de vente aux mineurs si ces derniers n'ont aucune raison de rentrer dans ces officines. Dans cette perspective, il serait judicieux de réorienter la politique du chiffre des forces de l'ordre vers les infractions de non-respect de l'interdit de vente aux mineurs de psychotropes (alcool, tabac, cannabis),

en remplacement de l'arrestation des usagers de cannabis. En ce qui concerne la production une surveillance stricte des quantités cultivées peut permettre à l'État de contrôler que les volumes mis en circulation correspondent bien à ceux effectivement cultivés. Ce contrôle strict ne doit pas signifier un rationnement de la production. Au contraire, elle doit être suffisante et de qualité. L'État doit notamment prévoir un approvisionnement suffisant en amont de la légalisation pour éviter les phénomènes de rationnement et le maintien du marché noir.

Une gestion étatique centralisée peut présenter le risque de voir les pouvoirs publics devenir dépendants de l'effet d'aubaine que représenteraient les recettes fiscales de la légalisation. Une solution serait la création d'une autorité administrative indépendante chargée de gérer le monopole d'État. Cette solution aurait l'avantage de limiter l'appétence des pouvoirs publics aux rentrées fiscales liées au cannabis et leur capture par les lobbys du secteur qui ne manqueront pas de se former²⁸. L'existence d'un régulateur compétent et indépendant apparaît en effet nécessaire pour bien encadrer le marché et ses dérives potentielles dans la mesure où la manne financière du cannabis récréatif représente des enjeux économiques et industriels considérables. Le régulateur aurait ainsi un rôle déterminant à jouer en amont comme en aval de la filière sur les questions de tarification (niveau des prix), sur les quantités cultivées, la qualité des produits, le nombre et l'implantation des points de vente, la publicité, etc. Enfin, ce régulateur pourrait aussi contrôler une partie des ressources fiscales afin de promouvoir les politiques de prévention et soutenir la transformation de l'économie des zones de trafic en zone de droit.

Recommandation 2. 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.

Une politique de la demande et une aide à la reconversion des zones de trafic comme alternatives à la prohibition

Pour assurer une meilleure protection des mineurs et des populations les plus vulnérables, il est indispensable de mettre en place une véritable politique de la demande, par opposition à la prohibition qui est une politique de l'offre. Pour limiter l'inflation de la consommation, plusieurs outils sont à la disposition de la puissance publique.

Niveau de prix, taxation et assèchement des marchés illicites

Dans la perspective d'une politique de légalisation du cannabis, le prix des substances légalisées est un élément important pour réguler la demande. S'il n'existe pas d'étude économétrique sérieuse qui se soit attachée à mesurer les élasticités-prix et revenu du cannabis en France, il en existe pour d'autres pays. Elles montrent toutes la même chose : la consommation de cannabis varie sensiblement avec le prix et le revenu. L'ampleur des effets varie d'une étude à l'autre, mais les signes et direction ne font pas débat²⁹. Du fait de cette élasticité de la demande du cannabis aux prix, l'État a, dans le cadre d'un programme de légalisation, un moyen simple et efficace de régulation sociale. Pour modérer les usages et lutter contre les méfaits d'une consommation abusive, il suffit d'augmenter le taux d'imposition (ou directement le prix s'il est fixé par l'État). Il est également utile de combiner la politique de contrôle des prix avec la régulation de l'accessibilité des produits : nombre de points de vente, horaires d'ouverture, âge minimum légal pour se procurer les produits, contrôle de la publicité, etc. Certaines de ces restrictions, qui sont peu coûteuses à mettre en œuvre, ont montré leur efficacité pour réduire la morbidité et la mortalité dues à l'alcool et au tabac.

Il y a cependant des limites aux politiques de taxation. Lorsque la pression fiscale est trop forte cela revient à interdire la consommation aux faibles revenus. Des prix très élevés instaurent une prohibition économique aux conséquences semblables à la prohibition légale, comme l'illustre le cas du tabac en France où le trafic de cigarettes est florissant³⁰. Pour éviter l'apparition d'un marché noir et la résurgence du crime organisé, il y a donc un niveau maximal de prix qu'il ne faut pas dépasser. Toutefois, il est important de souligner que le niveau des prix dépend positivement des investissements faits dans la répression contre les trafiquants. Plus ils sont pourchassés par la police, plus il est facile pour l'État de monopoliser le marché et d'appliquer des prix élevés. En effet, si on veut éliminer les trafiquants en légalisant le cannabis, ils livreront une bataille en prix pour essayer de conserver leurs parts de marché. Le seul moyen de les éliminer est d'établir un prix d'éviction, c'est-à-dire un prix suffisamment bas pour assécher leur demande. Le gouvernement est contraint dans un premier temps de limiter le poids de la fiscalité (ou le niveau des prix) afin de pousser les trafiquants hors du marché. On se trouve alors confronté à un dilemme entre éliminer les trafics ou contenir les consommations. Une politique innovante, qui combine des mesures répressives ciblées avec une politique de légalisation au prix d'éviction, permet d'atténuer ce pro-

²⁸ Ben Lakhdar C. et J-M. Costes (2016) : *Contrôler le marché légalisé du cannabis en France : l'exemple fondateur de l'ARJEL*, Rapport Terra Nova, proposant de s'inspirer du modèle de l'ARJEL dans le cas des jeux de hasard.

²⁹ Davis A.J., K.R. Geisler et M.W. Nichols (2016) : « The Price Elasticity of Marijuana Demand: Evidence from Crowd-Sourced Transaction Data », *Empirical Economics*, vol. 50, n° 4, pp. 1171-1192, obtiennent une élasticité-prix de - 0,67 à - 0,79. Jacobi L. et M. Sovinsky (2016) : « Marijuana on Main Street? Estimating Demand in Markets with Limited Access », *American Economic Review*, vol. 106, n° 8, pp. 2009-45, trouvent une élasticité prix de - 0,2 sur la participation (marge extensive) qui correspond au bas de la fourchette des élasticités sur la cigarette, et de - 0,17 pour la marge intensive. Il est dur d'obtenir une élasticité-prix universelle car l'effet sur la consommation dépendrait de nombreux paramètres (existence du marché noir, possibilité d'auto-culture, stigma social...).

³⁰ Selon KPMG (2017) : *Project Sun*, la France est le plus gros pays consommateur de cigarettes de contrebande en Europe.

blème. L'idée est de redéployer les forces de polices et d'utiliser une partie des recettes fiscales générées par la légalisation pour intensifier la répression contre les réseaux mafieux. Les travaux de simulation menés dans le cadre de cette *Note* suggèrent un prix de 9 euros par gramme d'herbe (voir encadré 3). Un tel prix permettrait à la fois de lutter contre le marché illégal (prix d'éviction) en ayant dans le même temps un niveau de taxation similaire à celui du tabac. Ils montrent par ailleurs que suite à une légalisation, le meilleur moyen d'éradiquer le marché noir, tout en contenant les consommations, est, d'une part, de s'attaquer aux producteurs de cannabis illégaux, entraînant donc la hausse de leurs coûts, et, d'autre part, de promouvoir la préférence pour le cannabis légal des consommateurs adultes.

3. Complémentarité des politiques de légalisation et de répression

À l'aide d'un travail de simulation, il est possible d'étudier quels instruments de politiques publiques sont efficaces pour lutter contre les dealers tout en contenant la demande de cannabis^a. Le point de départ de l'analyse est de montrer que si le prix du cannabis légal est le seul outil utilisé pour éradiquer le marché illégal, la consommation totale de cannabis sera la même que dans le cadre d'une concurrence parfaite entre dealers. En d'autres termes, la consommation totale sera supérieure à celle du statu quo avec concurrence oligopolistique entre dealers. Cependant le prix n'est pas le seul instrument à la disposition des pouvoirs publics. Le modèle permet alors de simuler l'impact d'autres paramètres sur le niveau du prix ainsi que l'augmentation de la demande qui en résulterait. Ces paramètres de politiques publiques sont la répression pour accroître le coût marginal des dealers, la probabilité d'arrestation en possession de cannabis illégal, le niveau de sanction en cas d'arrestation et la préférence pour le légal.

Les résultats du travail de simulation sur données françaises montrent que pour éradiquer le secteur illégal tout en gardant une consommation totale limitée, il est plus efficace de favoriser la préférence des consommateurs pour le cannabis légal et de renforcer la répression contre les trafiquants (entraînant ainsi la hausse de leur coût), que d'augmenter les sanctions à l'égard des consommateurs. Pour promouvoir la préférence pour le légal, plusieurs choses sont envisageables : privilégier la qualité, augmenter la transparence et la traçabilité des produits, proposer une offre clairement différenciée selon la teneur en THC, assurer une offre de produits sous des formes qui ne se fument pas (c'est-à-dire, sans tabac) ou stigmatiser la consommation de cannabis illégal. Par ailleurs, le prix obtenu *via* ce travail de simulation (9 euros le gramme) est cohérent avec les estimations effectuées sur la création d'une filière du cannabis en France.

^a Auriol E., A. Mesnard et T. Perrault (2019) : « En finir avec les dealers : à quel prix ? », *Focus du CAE*, n° 33-2019, juin.

En d'autres termes il est erroné de penser que l'on puisse faire l'économie totale des coûts de répression en légalisant le marché du cannabis. Sans des efforts substantiels de lutte contre les trafiquants, la légalisation se soldera par la coexistence de ventes légale et illégale du cannabis. De ce fait, à court terme, la légalisation proposée ne permettrait pas d'économiser sur les dépenses de répression. Celles-ci devront être maintenues afin de limiter le poids de l'économie souterraine et d'affaiblir les mafias, tout en contenant les consommations. Ainsi, bien qu'on les oppose généralement, légalisation et répression sont des politiques publiques complémentaires (voir encadré 3). Par ailleurs, il est important de souligner que les questions de l'assèchement du marché criminel et du contrôle de la demande peuvent être résolues de manière séquentielle. Un cannabis légal relativement peu cher (pas trop taxé) peut être proposé dans un premier temps pour chercher à assécher le marché noir ; puis, dans un second temps, une augmentation progressive des prix (des taxes) aidera à limiter les usages.

Recommandation 3. Garantir quantité et qualité des produits. Pratiquer initialement des prix modérés afin d'assécher le marché illégal. Organiser le report des forces de police vers la lutte contre les gros trafiquants et vers un renforcement du respect de l'interdiction de vente aux mineurs, du cannabis mais aussi de l'alcool et du tabac.

L'importance fondamentale des politiques de prévention

Il est indispensable de faire de la prévention très tôt dans les écoles, et de continuer par la suite dans les collèges et lycées, par exemple en étendant et en renforçant le dispositif des « consultations jeunes consommateurs », ou en faisant appel à l'expertise d'associations de terrain, dont les résultats pourraient être régulièrement évalués. L'importance de cibler les plus jeunes est liée au fait que les humains ont tendance à surpondérer le présent au détriment du futur. Or avec la consommation de psychotropes, les bénéfices (ivresse, excitation, apaisement, etc.) sont immédiats alors que les coûts (dépendance, problèmes de santé, etc.) sont différés. Cela encourage l'expérimentation et la consommation, qui parfois débouche sur l'addiction. Vu les problèmes posés par la dépendance en France, notamment à l'alcool et au tabac, on peut s'étonner qu'il ne soit pas intégré au cursus scolaire des cours de santé publique et d'hygiène de vie, centrés autour de faits objectifs. En ce qui concerne la population active, les campagnes d'information nationales, relayées par les médias et les réseaux sociaux, sont un bon moyen de toucher ceux qui ne sont plus dans le système scolaire. Finalement, un autre axe de la lutte contre la toxicomanie devrait concerner son dépistage précoce. De ce point de vue, rien n'est fait ou presque. Les médecins généralistes, qui sont en première ligne pour la dépister et qui pourraient



orienter leurs patients vers d'éventuelles structures spécialisées, sont de fait démunis. Ils sont généralement très mal formés par rapport à ce problème. Il est urgent pour le gouvernement d'engager une réflexion sur un dispositif de dépistage systématique et de soins précoces de l'addiction, notamment dans le cadre de la médecine ambulatoire.

Les politiques de la demande qui se fondent sur la prévention et l'éducation fonctionnent, comme en atteste le déclin de la consommation d'alcool et de tabac dans notre pays. Depuis le début des années 1960, les quantités d'alcool pur consommées par habitant et par an en France ont diminué de moitié. Cette tendance est un phénomène de fond : entre 1990 et 2013, les quantités d'alcool mises en vente sur le territoire français ont baissé de 25 %. La France figure aujourd'hui dans la moyenne haute des pays européens pour sa consommation d'alcool, alors qu'elle était un point aberrant il y a 40 ans³¹. Cette baisse est le fruit d'un long travail d'éducation et de mesures publiques visant à limiter les consommations. Il ne s'agit pas d'empêcher les Français de boire : il s'agit de les empêcher de boire quand ils conduisent, quand ils sont trop jeunes, et de leur éviter le piège de l'addiction. En ce qui concerne le tabac, on a des résultats semblables parmi les hommes : la part de fumeurs réguliers dans la population est passée de 72 % en 1953 à moins de 30 % en 2018. Pour les femmes en revanche elle a augmenté, passant de moins de 10 % en 1953 à près de 25 % en 2018, reflétant l'évolution de la société et leur émancipation. Sur la période récente on constate une forte baisse de la prévalence du tabagisme quotidien, notamment chez les hommes jeunes et les gens peu éduqués ou pauvres, soit des populations qui consomment traditionnellement plus de tabac. Ces succès sont imputables là encore à tout un ensemble de mesures de santé publique et d'éducation : interdiction de fumer dans les lieux publics, de vente aux mineurs (pas assez respectée car peu contrôlée), de publicité, paquet neutre, taxation élevée, meilleur remboursement des substituts nicotiques, autorisation de la cigarette électronique, etc.³².

Recommandation 4. Utiliser une partie des recettes fiscales du cannabis pour financer les politiques de prévention et d'information, notamment au sein des écoles, auprès des familles et aussi des personnels soignants afin de détecter plus rapidement les conduites addictives.

Cannabis et « quartiers »

Une des craintes associées à la légalisation du cannabis récréatif en France est l'impact qu'elle pourrait avoir sur certains quartiers. La perte d'une manne financière pour les zones de trafic françaises³³ pourrait aggraver une situation jugée déjà tendue. Il y a par ailleurs la crainte que les trafiquants se tournent vers d'autres trafics causant des troubles à l'ordre public plus graves encore. Les rares études économiques et sociologiques menées sur le sujet mettent toutefois à mal ces arguments en montrant que ces quartiers souffrent davantage qu'ils ne profitent de l'économie du cannabis.

Les enquêtes de terrain montrent que le trafic de cannabis ne représente qu'une part marginale des revenus dont vivent les habitants. La très grande majorité des populations des quartiers dits « sensibles » ne désire aucunement avoir affaire avec l'argent de la drogue et vit de revenus licites. Le trafic de cannabis ne contribue pas au développement de l'économie locale. Il participe plutôt de la paupérisation de ces zones *via* une dégradation de l'environnement (vandalisme, vols, appropriation de l'espace public par des individus violents et des organisations criminelles, etc.) et l'enlèvement dans des emplois illégaux mal payés des jeunes de ces quartiers défavorisés. Les « petites mains » du trafic (« coupeurs », revendeurs, guetteurs, « charbonneurs », « chouffeurs », « nourrices », etc.) ne tirent de leur implication dans ces trafics qu'une faible rémunération, à peine supérieure au SMIC pour la plupart d'entre eux³⁴. De surcroît, ils sont exposés à une grande violence provoquée par un climat concurrentiel dérégulé entre réseaux et entretenue par la prohibition. Les têtes de réseaux, les gros importateurs et les blanchisseurs s'enrichissent fortement à leurs dépens³⁵. Les derniers travaux sur le sujet insistent sur la professionnalisation accrue de ces organisations de revente de cannabis. Ils estiment à 200 000 le nombre de personnes qui y travailleraient occasionnellement ou à plein temps, et ce uniquement pour la France métropolitaine³⁶. La grosse majorité des profits engendrés par cette filière finirait sur des comptes à l'étranger et la part qui resterait dans les quartiers qui abritent les trafics serait minime.

En encadrant soigneusement le processus de légalisation, on peut efficacement prévenir le risque (surévalué) d'une déstabilisation de l'économie des zones de trafic. Dans l'ensemble

³¹ Richard J-B., C. Palle, R. Guignard, Viet Nguyen Thanh, F. Beck et P. Arwidson (2015) : « La consommation d'alcool en France en 2014 », *Évolutions*, n° 32, avril.

³² Voir Hill C. et A. Laplanche (2005) : « Évolution de la consommation de cigarettes en France par sexe, 1900-2003 », *BEH*, n° 21-22/2005.

³³ Souvent dans des zones urbaines sensibles (ZUS, souvent appelées « cités » ou encore « quartiers »).

³⁴ Gandhilon M. (2016) : « Les drogues illicites en France : un marché en forte croissance », *Sécurité Globale*, vol. 5, pp. 29-36.

³⁵ Duport C. (2016) : « De l'argent facile », *Mouvements*, vol. 86, n° 2, pp. 71-79.

³⁶ Ben Lakhdar C., N. Lalam et D. Weinberger (2016) : *L'argent de la drogue en France. Estimation des marchés des drogues illicites*, INHESJ, MILDECA, Premier ministre.

des États américains qui ont fait le choix de la légalisation, une partie des recettes fiscales est dédiée, d'une part, à la prévention et à la prise en charge des usages problématiques de cannabis et, d'autre part, à l'aide des populations qui autrefois pouvaient en tirer des profits marginaux (les gros trafiquants étant toujours pourchassés). Une partie des recettes fiscales devrait ainsi être destinée à la politique de la ville et à l'éducation dans les zones urbaines sensibles, dans le but de réinscrire les populations vivant de l'économie de subsistance actuellement offerte par le cannabis dans le champ d'une économie sans violence et légale³⁷. On peut aussi envisager d'effacer le casier judiciaire des petites mains des réseaux, tels que les guetteurs ou les coupeurs, qui n'auraient commis aucune violence, afin de faciliter leur réinsertion.

Dans l'hypothèse d'une légalisation, il est certain que les têtes de réseaux chercheront à développer d'autres marchés criminels, mais leurs options sont limitées. Par exemple, la cocaïne, deuxième source de profit sur le marché de la drogue en France, a une prévalence très faible comparativement au cannabis, et il en va de même pour l'héroïne ou les drogues de synthèse. D'une part, elles sont souvent chères et, d'autre part, elles sont beaucoup plus dangereuses et addictives que le cannabis ce qui explique que peu de gens souhaitent en consommer. Les consommateurs de ces drogues sont quelques centaines de milliers, contre plusieurs millions pour le cannabis. On voit mal comment des marchés aussi étroits auraient la capacité de remplacer le commerce du cannabis. Finalement le report des forces de police qui pourraient se concentrer sur la lutte contre les têtes des réseaux criminels, contribuerait à restaurer la crédibilité et l'efficacité de leur action et leurs liens avec la population vivant actuellement dans des zones de trafic³⁸.

Recommandation 5. Destiner une partie des recettes fiscales du cannabis à la politique de la ville et à l'éducation à destination des zones de trafic. Accompagner la réinsertion des « petites mains » du trafic vers des emplois légaux. Intensifier la répression sur les têtes de réseaux.

Une filière du cannabis en France ? Activité, emplois et recettes fiscales

Bien qu'il ne faille pas selon nous en faire un objectif prioritaire de la réforme, la légalisation du cannabis aura aussi pour conséquence la création d'une filière dont les retombées économiques et industrielles seront profitables à la France. Cela est d'autant plus vrai qu'étant encore sous le coup de la prohibition (*via* les conventions de l'ONU qui n'ont pas encore été abrogées), le commerce international de cannabis est interdit, notamment au niveau européen. Par conséquent, le marché sera protégé de la concurrence étrangère : la production ainsi que la commercialisation de cannabis récréatif en France seront des activités exclusivement hexagonales. Cela permettra de générer de nouveaux emplois légaux en créant de nouvelles activités agricoles et de nouveaux commerces.

S'il n'est pas possible de déterminer avec une grande précision les conséquences économiques de la création d'une telle filière en termes d'activité, d'emplois et de recettes fiscales, les expériences étrangères et les chiffres existants pour le cas français permettent toutefois de faire des projections réalistes³⁹. Connaître avec précision le niveau actuel de consommation du cannabis en France est une gageure. Étant donné son caractère illicite, nous ne pouvons l'estimer qu'à travers la demande qui est déduite grâce à des enquêtes de consommation. Or l'estimation la plus récente repose sur des données anciennes (2005) et aboutit à un total de 276,6 tonnes par an⁴⁰. Par ailleurs, les personnes interrogées ont tendance à sous-estimer leur consommation de psychotropes (c'est, par exemple, le cas pour l'alcool et le tabac, où les déclarations sont systématiquement inférieures aux consommations). Il est donc nécessaire d'actualiser les chiffres de 2005 pour la hausse du nombre d'utilisateurs depuis 15 ans et pour la hausse de la consommation par utilisateur. Ainsi nous estimons que pour 2017, une consommation totale de 500 tonnes est un ordre de grandeur raisonnable. De surcroît, cette quantité augmenterait très probablement en cas de légalisation.

Du côté de l'offre, nous utilisons les retours des récentes expériences étrangères de légalisation du cannabis. Le coût

³⁷ Ben Lakhdar et Costes (2016) *op. cit.*

³⁸ Mouhanna C. (2011) : *La police contre les citoyens ?*, Champ Social Éditions.

³⁹ Voir Geoffard, Beuve et Fize (2019) *op. cit.*

⁴⁰ Ben Lakhdar et Kopp (2018) *op. cit.*

de production du cannabis étant inférieur à 1 euro le gramme, un prix de vente au détail hors taxe à 5 euros permettrait de rémunérer de manière satisfaisante les producteurs et les distributeurs⁴¹. Le prix de vente actuel du cannabis illégal se situe à 11 euros selon l'OFDT. Cette différence permet donc d'imposer un droit d'accise de 50 %, et une TVA de 20 % pour aboutir à un prix TTC de 9 euros le gramme. En appliquant ce prix à l'estimation des 500 tonnes, cela signifie un niveau de recettes fiscales de 2 milliards d'euros. Il serait aussi possible de moduler ce niveau de taxation en fonction du type de produit (herbe, résine, produits dérivés...) ou de la teneur en THC, par exemple, aller jusqu'à 12 euros le gramme pour les produits à plus forte teneur en THC, sur le modèle des droits d'accise différenciés entre la bière, le vin, ou les alcools forts.

Les gains fiscaux liés à la création d'emplois ne sont pas non plus faciles à estimer. En exploitant les estimations sur les données de Californie et du Colorado, nous formulons deux scénarios allant de 55 à 114 emplois créés (directs, indirects et induits) par tonne produite soit un total entre 27 500 et 57 000 emplois. Si ces emplois sont rémunérés à hauteur d'1,2 SMIC, le montant total de cotisations sociales perçues irait de 250 à 530 millions d'euros. Il convient de noter que si ces estimations sont spéculatives, il est probable qu'elles représentent une borne inférieure. En effet, les estimations de demande (certainement biaisées par un phénomène de sous-déclaration) et de recettes fiscales sont vraisemblablement sous-évaluées. Selon un scénario alternatif de ventes de 700 tonnes par an (correspondant soit à une sous-estimation de la demande actuelle, soit à une augmentation à la suite de la légalisation), les recettes fiscales représenteraient 2,8 milliards d'euros, les cotisations sociales entre 360 et 740 millions, pour un nombre d'emplois dans la filière entre 40 000 et 80 000.

L'ensemble des réflexions menées dans cette *Note* a pu s'appuyer sur le travail important de chercheurs, d'institutions spécialisées telles l'Observatoire français des drogues et toxicomanie (ODFT) et l'Institut national des hautes études de

la sécurité et de la justice (INHESJ) ainsi que sur les récents retours d'expériences étrangères. Dans le cas d'une légalisation, il serait indispensable de renforcer le suivi statistique du marché. Cela permettrait à la fois de développer une connaissance plus régulière (les enquêtes existantes sont annuelles) et plus détaillée des consommations (par exemple, pouvoir dissocier les consommations quotidiennes modérées et intensives) et d'être plus flexible pour s'adapter aux évolutions du marché.

Recommandation 6. Renforcer le suivi statistique des consommations et de la production afin de pouvoir mieux s'adapter aux potentielles évolutions du marché.

La création de la filière cannabis représente un enjeu économique grandissant. Au-delà du cannabis thérapeutique et récréatif, d'autres acteurs économiques s'intéressent fortement à ce produit. Que ce soit le secteur pharmaceutique, cosmétique, du tabac ou encore des boissons (alcoolisée et non alcoolisée), de nombreuses entreprises investissent dans le cannabis. Plusieurs pays, comme le Canada ou Israël, encouragent le développement de cette filière ainsi que la recherche sur le cannabis. *A contrario*, la France est pour l'instant à l'arrêt dans les deux domaines et accumule les retards sur les deux fronts. C'est d'autant plus regrettable que notre pays est l'un des plus importants producteurs de chanvre dans le monde, avec 16 400 d'hectares en 2016⁴².

Alors que la situation évolue rapidement à travers le monde concernant la légalisation du cannabis récréatif, le temps est venu pour la France d'opter avec pragmatisme et fermeté pour une politique de régulation qui lui permettra de reprendre le contrôle. ●

⁴¹ Aux États-Unis le prix de vente de gros se situe entre 1,33 dollar le gramme en Oregon et 4 dollars au Nevada. Voir Obradovic I. (2019) : « La légalisation du cannabis aux États-Unis. Vers une régulation du marché ? », *Note de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)*, 2019-01, juin. .

⁴² Cf. InterChanvre (2017) : *Plan Filière de l'interprofession du chanvre*, Plan remis au ministère de l'Agriculture.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Claudine Desrieux

Chargé d'études/Économiste

Samuel Delpeuch, Étienne Fize

Membres Yann Algan, Emmanuelle Auriol,
Stéphane Carcillo, Gabrielle Fack, Élise Huillery,
Sébastien Jean, Camille Landais, Philippe Martin,
Thierry Mayer, Anne Perrot, Thomas Philippon,
Corinne Prost, Xavier Ragot, Katheline Schubert,
Claudia Senik, Stefanie Stantcheva, Jean Tirole, Farid Toubal

Correspondant

Dominique Bureau

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin

Rédactrice en chef Hélène Paris

Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47