

Cannabis : sortir du *statu quo*, vers une *légalisation* encadrée

RAPPORTEURS

Florent Compain et Helno Eyriey

2023-002
NOR : CESL1100002X
Mardi 24 janvier 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 24 janvier 2023

Cannabis : sortir du *statu quo*, vers une *légalisation encadrée*

Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission temporaire « Cannabis »

Rapporteurs :
Florent Compain
Helno Eyriey

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 20 décembre 2022 en application de l'article 10 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission temporaire « Cannabis », la préparation d'un avis *Cannabis : sortir du statu quo, vers une légalisation encadrée* et d'un rapport *Cannabis : bilan et évolution des politiques publiques*. La commission temporaire « Cannabis » présidée par M. Jean-François Naton, a désigné MM. Florent Compain et Helno Eyriey comme rapporteurs.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	10
PARTIE 01 - Des politiques publiques inadaptées aux enjeux actuels du cannabis	12
A. Le cannabis est une drogue prohibée dont la consommation s'est banalisée	12
❶ Une consommation nationale élevée non exempte de risques	12
❶ Une perception du cannabis qui évolue lentement au sein de la société	14
B. Un cadre juridique aux impacts multiples	15
❶ Des impacts sociaux multiples révélant la faiblesse des résultats des politiques de prévention et l'absence de réduction des risques	15
❶ Des usagers et usagères stigmatisés et une répression inefficace des trafics	16
❶ Le chanvre, un marché porteur freiné par la réglementation actuelle	17
C. Une évolution souhaitable des politiques publiques actuelles	19
❶ Tirer les enseignements des modèles existants à l'étranger, réussites, freins et échecs	19
❶ Réussir le déploiement d'une nouvelle politique publique protectrice au service de l'éducation et de la responsabilisation	22
PARTIE 02 - Organiser le débat public et participatif pour une nouvelle régulation du cannabis	24
PARTIE 03- Déployer des mesures d'urgence dans l'optique d'une meilleure régulation du cannabis en France	26
A. L'urgence de protéger les personnes	26
B. Développer les connaissances sur le cannabis dit « récréatif » et sécuriser la filière du chanvre	29
C. Préparer un nouvel encadrement du cannabis	32

PARTIE 04 - Construire un modèle de légalisation encadrée du cannabis	34
A. Les conditions de réussite	34
① Développer une approche holistique	35
① Une démarche législative évolutive en fonction de l'évaluation	36
B. Un modèle souhaitable de légalisation encadrée	37
① Déployer une politique de prévention, de réduction des risques, d'éducation à l'usage et de soin	38
① Réguler la production	41
① Réguler la distribution	44
① Réguler l'usage	47
① Financements, budget et orientation des investissements	51
① Politique de sécurité et de contrôle	53
Conclusion	56
Déclarations	58
Scrutin	74
Rapport	79
Annexes	184

synthèse

Dans la dernière décennie, plusieurs pays ont légalisé le cannabis à usage dit « récréatif », c'est notamment le cas d'un certain nombre d'Etats aux États-Unis, du Canada et de l'Uruguay. Au sein de l'Union européenne, Malte est le premier État à avoir franchi le pas, bientôt suivi par l'Allemagne qui, d'ici 2024, doit enclencher un processus de légalisation dont les principaux objectifs sont de protéger les mineurs et les jeunes adultes, ainsi que d'augmenter les ressources publiques pour mieux lutter contre le crime organisé.

Dans son état des lieux, le Cese démontre que les politiques publiques prohibant le cannabis à usage dit « récréatif » font preuve de leur échec. Du point de vue de la santé publique, les actions de prévention menées sont globalement inefficaces notamment auprès des jeunes consommateurs qui sont de plus en plus exposés à des produits non contrôlés aux conséquences sanitaires lourdes. De même, la pénalisation de l'usage mobilise fortement les services de police et de justice, sans réel effet sur l'ampleur du trafic et du niveau de consommation qui demeure le plus élevé d'Europe.

Face aux incohérences et aux injustices engendrées par la pénalisation des usages individuels de cannabis, le CESE fait le choix de préconiser des mesures d'urgence afin d'en limiter les impacts pour les personnes et pour répondre aux enjeux de santé publique en protégeant les consommatrices et les consommateurs, en priorité les plus jeunes. Parallèlement au déploiement de ces mesures d'urgence, le CESE préconise l'installation de dispositifs participatifs et consultatifs à l'échelle nationale et régionale pour permettre un large débat dépassionné, dépassant les clichés et construire un nouveau modèle de régulation du cannabis tenant compte des spécificités françaises. Enfin, une refonte totale de la législation est proposée. Notre assemblée a aussi fait le choix de proposer un modèle souhaitable de légalisation encadrée de la production, de la distribution et de l'usage de cannabis afin d'alimenter les futures réflexions.

Il formule pour ce faire 11 préconisations organisées selon 3 axes :

AXE 1 : ORGANISER LE DÉBAT PUBLIC ET PARTICIPATIF POUR UNE NOUVELLE RÉGULATION DU CANNABIS

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- d'envisager une nouvelle voie qui place la démarche participative au centre du dispositif démocratique et en amont du processus législatif sur l'ensemble des territoires dont les Outre-mer ;
- d'enrichir cet avis en mobilisant les outils participatifs ouverts par la loi organique du 15 janvier 2021 portant réforme du CESE sur saisine des pouvoirs publics afin de permettre une participation large et une appropriation des enjeux sanitaires, sociaux, économiques et environnementaux d'un nouvel encadrement législatif du cannabis ;
- de rendre effectif le principe de redevabilité en demandant aux pouvoirs publics de prendre en compte les résultats du débat public et participatif dont les propositions pourraient, le cas échéant, être transposées dans un projet de loi.

AXE 2 : DÉPLOYER DES MESURES D'URGENCE DANS L'OPTIQUE D'UNE MEILLEURE RÉGULATION DU CANNABIS EN FRANCE

PRÉCONISATION

Afin de limiter les injustices du système actuel et de donner une place plus importante à la prévention pour limiter les risques, notamment pour les mineurs et les jeunes adultes dans nos politiques publiques concernant le cannabis, le CESE préconise :

Des mesures d'urgences pour la prévention et la protection des mineurs

- de déployer une véritable politique de prévention et de réduction des risques spécifique au cannabis et intégrée à l'ensemble des conduites addictives ;
- de protéger les mineurs en renforçant la répression du trafic les visant directement, en mobilisant si nécessaire l'assistance éducative judiciaire, et en créant des structures d'accueil et de soins spécifiques ;
- soutenir les parents confrontés à une consommation de cannabis problématique de leurs adolescents par l'intermédiaire de structures ou réseaux associatifs développant de l'information et des groupes de parole ;

Des mesures juridiques d'urgence pour limiter les injustices

- de ne plus sanctionner pénalement l'usage et la culture du cannabis à usage personnel et intégrer la possibilité de culture individuelle en « collectifs » (en prenant exemple sur le modèle des Cannabis Social Clubs (CSC)¹ dont la dimension d'éducation par les pairs est saluée en Espagne, Allemagne...).
- de retirer des casiers judiciaires et des fichiers de police les délits d'usage et de détention pour les usagers et les usagers ;
- de revoir le dépistage du cannabis au volant : sanctionner uniquement l'emprise en développant l'étude scientifique et l'opérationnalité de la mise en œuvre des tests comportementaux.
- de renforcer la formation de tous les personnels de santé sur le système endocannabinoïde (ECS) et le cannabis tant médical que dit « récréatif » ;
- de modifier l'article L.3421-4 du code de la santé publique afin d'en retirer le délit de « présentation des stupéfiants sous un jour favorable » afin de permettre la diffusion d'une information claire, objective et accessible sur le cannabis (et autres stupéfiants), et favoriser le développement des politiques de prévention et de réduction des risques efficaces ;
- d'entreprendre la conservation publique et la recherche sur les semences et la génétique du cannabis dans le respect du protocole de Nagoya et en assurer la protection et la gestion de manière à reprendre la main sur les variétés de la plante cannabis, leurs propriétés et leur patrimoine génétique ;
- de sécuriser la filière de chanvre à cannabinoïdes par un taux de THC relevé à 1 % pour les variétés autorisées à la culture et par des protocoles permettant l'extraction et l'isolation des différents cannabinoïdes hors THC sans risques juridiques.

PRÉCONISATION

Pour développer les connaissances sur le cannabis dit « récréatif » et sécuriser la filière du chanvre, le CESE préconise :

- de créer un institut national du cannabis sous l'égide de l'OFDT destiné à développer la recherche fondamentale sur le cannabis et ses différents aspects. Cet institut doit mobiliser des chercheuses et chercheurs issus de profils variés (biologistes, médecins, économistes, statisticiennes et statisticiens, sociologues...) afin de couvrir l'ensemble des champs associés au cannabis ;

1 Le Cannabis Social Club ou Club Social Cannabique (CSC), est un modèle de régulation du cannabis, proche du concept d'association pour le maintien d'une agriculture paysanne. C'est un groupe de partage organisé sous forme d'association à but non lucratif, composée uniquement de personnes majeures, qui gèrent la production et la distribution de cannabis en cercle fermé pour les besoins personnels de leurs membres. (Source wikipédia).

PRÉCONISATION

Afin de préparer un nouvel encadrement du cannabis, le CESE préconise :

- de créer et définir la composition d'une section de l'ANSM : l'Agence française du cannabis (organisme intégrant l'ensemble des parties prenantes) ;
- de réaliser un état des lieux initial et une étude d'impact dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi et d'identifier ce qui fonctionne dans les expériences à l'international, ainsi que les freins rencontrés ;
- de définir des indicateurs afin d'évaluer et de faire évoluer les politiques publiques du cannabis (statistiques harmonisées, court – moyen – long terme...) ;
- de mettre en place une filière française destinée au cannabis médical (contrôle qualité et gestion de la distribution en prérogatives).

AXE 3 : CONSTRUIRE UN MODÈLE DE LÉGALISATION ENCADRÉE DU CANNABIS

PRÉCONISATION

Le CESE préconise de faire évoluer la législation relative au cannabis dans le cadre d'un processus légistique qui garantisse la réalisation d'une étude d'impact de qualité afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les conséquences à long terme de la loi. Dans son étude « Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer »², le Conseil décline diverses propositions afin que cet exercice d'évaluation préalable ne soit pas un simple plaidoyer pro domo du projet de loi qu'il accompagne.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- de développer une stratégie globale de prévention d'ampleur en particulier envers les publics jeunes, disposant de moyens importants, spécifique au cannabis, et intégrée dans les politiques de prévention de l'ensemble des conduites addictives avec l'appui de partenaires déjà impliqués sur ce champ ;
- de protéger en priorité les mineurs en développant une politique d'accompagnement et de prise en charge des usages, particulièrement lorsqu'ils sont problématiques et en interdisant la vente ou la provocation à l'usage du cannabis à leur intention ;
- d'instaurer une politique de réduction des risques en direction des usagers et des usagers favorisant les usages à moindres risques et permettant une réelle éducation à l'usage.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- de permettre la coexistence de différents modèles de production en séparant les filières médicales, utiles et « récréatives » ;
- de faire de l'agriculture biologique la norme en matière de production de cannabis dit « récréatif » tout en encadrant le volume ou les surfaces consacrés à cette culture ;
- d'assurer une traçabilité complète et transparente de la graine à la consommation grâce à une blockchain publique, et sous contrôle des services de l'État (autorité de régulation, services des ministères de l'agriculture, de la santé, de l'économie et des finances comme la DGCCRF et les douanes...) ;
- d'autoriser l'auto-culture et les Cannabis Social Clubs en les encadrant.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- d'autoriser la distribution aux seules personnes majeures dans des points de vente dédiés soumis à licence ;
- de soumettre les distributeurs à une formation obligatoire à la prévention et la réduction des risques actualisée régulièrement ;
- d'interdire toute propagande et publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis (sauf aux enseignes des débits, sous conditions) ainsi que toute distribution gratuite ou promotionnelle sur le modèle de la loi Evin³ ;
- d'assurer l'affichage obligatoire des taux des principaux cannabinoïdes et des profils aromatiques aux côtés de messages de santé publique ;
- de prendre en compte les acteurs et actrices du marché « historique ».

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- d'autoriser l'usage aux personnes majeures tout en ayant une attention particulière pour celles âgées de 18 à 25 ans ;
- de ne pas pénaliser l'usage pour les personnes mineures mais les orienter vers une commission d'accompagnement éducative et thérapeutique composée de spécialistes ;
- de réglementer l'usage dans les lieux publics en tenant compte des modèles existants ;
- d'orienter et accompagner les consommateurs et consommatrices vers des usages à moindres risques.
- de réparer les injustices sociales engendrées par le trafic de cannabis.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- de créer une taxe spécifique affectée et de flécher une partie définie de la fiscalité globale vers la prévention, et le soin ;
- de financer la recherche sur le cannabis ;
- de financer la réhabilitation des quartiers et l'accompagnement des personnes qui ont subi les conséquences du trafic en vue du développement de l'économie locale (notamment par le suivi professionnel et scolaire des jeunes issus du trafic de stupéfiants).

³ Article L3511-3 du code de santé publique : « La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac, des produits du tabac ainsi que toute distribution gratuite sont interdites. »

PRÉCONISATION

Le CESE préconise de :

- renforcer la répression des trafics, en particulier en direction des personnes mineures ;
- contrôler la qualité des produits ainsi que l'affichage des taux des différents cannabinoïdes, de la provenance et des modes de culture ;
- protéger les lieux de production, de transformation et de distribution.

introduction

Depuis une dizaine d'années, un mouvement de légalisation du cannabis récréatif s'est enclenché dans plusieurs pays (États du Colorado et de Washington en 2012, Uruguay en 2013, Canada en 2018, etc...). Au sein de l'Union européenne, le 26 octobre dernier, le ministre de la Santé du gouvernement allemand, Karl Lauterbach, annonçait plusieurs mesures visant à légaliser la production, la distribution et la vente de quantités limitées de cannabis dès 2024. Parmi les objectifs mis en avant, figurent la protection des personnes mineures et des jeunes adultes, et l'augmentation des ressources publiques en matière de poursuite pénale pour la lutte contre le crime organisé.

En France, la législation instaurée par la loi du 31 décembre 1970 a progressivement évolué en concentrant les moyens sur une approche répressive au détriment de l'accompagnement sanitaire des consommateurs, qui figurait parmi les intentions initiales du législateur. Pourtant, la répression n'est parvenue à réduire ni l'offre, ni la demande puisque au sein de l'Union européenne (UE), notre pays compte en proportion le plus grand nombre de consommateurs et consommatrices qui ont expérimenté au moins une fois dans leur vie le cannabis avec 45 % des 15-64 ans, contre 28,2 % en Allemagne ou 27,7 % aux Pays-Bas¹. Les politiques publiques issues de la loi précitée ont donc fait la preuve de leur échec. En matière de santé publique

¹ Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (2022), Rapport européen sur les drogues 2022, Tendances et évolutions, tableau A5 p. 53.

tout d'abord, puisque la population et plus particulièrement les personnes mineures et les jeunes adultes n'ont pas pu bénéficier de mesures de prévention efficaces et sont exposés à des produits non contrôlés, dont la teneur en THC est en augmentation constante. Ensuite, car la pénalisation de la consommation a donné lieu à une forte mobilisation des services de police et de justice qui n'a pas réussi à contrecarrer l'ampleur du trafic ou le niveau de la consommation. À titre d'exemple, entre septembre 2021 et août 2022, plus de 226 000 infractions ont été constatées pour usage simple de stupéfiants dont 90 % concernent le cannabis, chiffre multiplié par trois en vingt ans².

Fort de ces constats, le CESE fait le choix de préconiser des mesures d'urgence dans le but de protéger les consommateurs et consommatrices (prioritairement les personnes mineures et les jeunes adultes), de répondre aux enjeux de santé publique et de limiter les incohérences et les injustices sociales engendrées par le système actuel notamment en dépénalisant l'usage et la culture de cannabis à usage individuel. Parallèlement au déploiement de ces mesures d'urgence, et pour aboutir à une réforme de plus grande ampleur répondant aux attentes des parties prenantes, le CESE préconise l'installation de dispositifs participatifs et consultatifs à l'échelle nationale et régionale pour réfléchir à un nouveau modèle de régulation du cannabis tenant compte des spécificités françaises. À cette fin, une refonte totale de la législation paraît nécessaire pour pérenniser la mise en place d'un modèle souhaitable de la légalisation encadrée de la production, de la distribution et de l'usage dont les premiers contours sont esquissés dans cet avis.

² Source : Ministère de l'intérieur, état 4 001 : « chiffres relatifs aux crimes et délits enregistrés par les services de police et de gendarmerie ».

PARTIE 01

Des *politiques* publiques inadaptées aux *enjeux* actuels du *cannabis*

A. Le cannabis est une drogue prohibée dont la consommation s'est banalisée

La plante de chanvre contient plus d'une centaine de cannabinoïdes dont les deux composants actifs les plus connus sont : le tétrahydrocannabinol (THC) et le cannabidiol (CBD), si les deux ont des propriétés psychoactives, seul le premier a des effets euphorisants. Du fait de la présence de ces propriétés inébranlables, le cannabis en France est considéré comme un stupéfiant à partir d'une concentration de THC supérieure à 0,3 %. Si le chanvre peut être utilisé comme matériau, textile ou dans l'alimentation, certains de ses usages, notamment à des fins de consommation dites récréatives, sont prohibés depuis la loi du 31 décembre 1970. La culture de ce type de cannabis, pour lequel le taux de THC est modéré ou fort, est donc interdite, tout comme sa consommation et sa vente.

Une consommation nationale élevée non exempte de risques

Malgré la mise en place d'un système de prohibition depuis plus de 50 ans, un des plus répressifs d'Europe, selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)³, la France est le pays de l'Union européenne (UE) qui compte en proportion le plus de consommateurs et de consommatrices de stupéfiants, avec 45 % des 15-64 ans qui ont déjà expérimenté au moins une fois au cours de leur vie le cannabis, contre 27 % dans l'ensemble de l'UE.

Si la consommation de cannabis des femmes est bien moins élevée que celle des hommes, particulièrement pour les usages plus réguliers, elle a augmenté en 30 ans selon l'OFDT. En effet, si la consommation s'est stabilisée depuis une dizaine d'années, elle baisse légèrement depuis 2021. L'OFDT indique que « la proportion des usagers dans l'année (11 %, soit un adulte sur dix) n'a pas varié depuis 2014 et celle des usagers réguliers (au moins 10 fois dans le mois) apparaît en léger recul, passant de 3,6 % en 2017 à 3 % en 2021. Depuis les premières éditions des Baromètres santé en 1992, l'évolution de l'usage de cannabis dans la population adulte révèle un double mouvement : d'une part, une augmentation de la part des femmes qui ont déjà consommé du cannabis ; d'autre part, un vieillissement, en moyenne, des usagers dans l'année qui sont de plus en plus souvent des trentenaires et des quadragénaires. »⁴

3 Ibid.

4 Source : <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxoln2ba.pdf>.

Il est reconnu que le cannabis est la drogue « illicite » la plus vendue et la plus consommée en France. Si l'objectif de la politique répressive est de diminuer voire de supprimer toute consommation de cannabis, les analyses chiffrées réalisées par l'OFDT mettent en évidence un échec. En effet, alors que des consommations de produits comme le tabac ou l'alcool sont dans une dynamique plutôt descendante, quelles que soient les fréquences d'usages et le genre, la proportion d'usagers de cannabis au sein de la population a fortement augmenté en 30 ans et demeure la plus élevée d'Europe.

En outre, cette consommation de cannabis dite « récréative » comporte des risques. Les fleurs, feuilles ou la résine de cannabis fumée, comme toute combustion, présentent une grande toxicité pour les poumons et la molécule THC qui peut être plus ou moins concentrée dans ce produit peut avoir des effets intoxicants selon l'usage et les personnes. De la même manière, la consommation de cannabis associée à d'autres substances comme l'alcool et le tabac génère des risques supplémentaires. Si les consommations sont très majoritairement qualifiées de non-problématiques⁵, surtout lorsqu'elles sont exceptionnelles ou très éloignées les unes des autres, il existe également des risques d'aboutir à une consommation qualifiée de problématique ou à une dépendance, qui a des conséquences négatives dans la vie quotidienne à plus ou moins long terme.

Par ailleurs quand la dépendance est avérée, une partie non négligeable des ressources des consommateurs et consommatrices peut être détournée pour l'achat de ces substances, faisant dès lors peser pour elles et eux un risque économique supplémentaire.

Un autre élément établi et partagé par la communauté d'experts est que l'usage régulier de cannabis dit « récréatif » comporte plus de risques liés à la cognition en particulier pour les jeunes dont le cerveau est en maturation jusqu'à 25 ans. En cela, c'est au moment de l'adolescence que les risques sont les plus importants⁶.

Chez les jeunes consommateurs et consommatrices français, la prévalence de consommation est deux fois plus importante que celle de la moyenne européenne⁷. Ainsi, même une consommation moins régulière peut avoir des impacts sur les jeunes et un usage problématique s'avère en conséquence encore plus dommageable que pour les plus âgés. D'autant qu'au-delà des dangers liés au développement neuronal, s'ajoutent d'autres risques tel que l'isolement social qui peut conduire à un échec voire un décrochage scolaire, qui entraîne bien souvent des conséquences néfastes sur la vie sociale et familiale, l'intégration dans la société, mais également sur la carrière professionnelle. De même, si des problèmes de conduites addictives se révèlent dès le plus jeune âge, cela peut générer un risque qu'elles se transforment en une difficulté durable qu'il sera d'autant plus difficile de surmonter à défaut d'une prise en charge rapide⁸.

Enfin, l'augmentation du taux de THC et l'émergence récente de cannabinoïdes de synthèse plus communément appelés « Spice, K2, Buddha blue... », dont les effets sont notoirement plus dangereux pour la santé que les phytocannabinoïdes, représentent de fait des risques non négligeables. Il existe également des risques qui ne sont pas directement liés à l'usage de cannabis. Les violences associées aux achats en font partie.

5 L'OFDT utilise un répertoire de six questions à destination des usagers et usagères pour évaluer leur consommation. « Ces six questions portent sur le fait de consommer le matin, avant midi ; sur le fait de consommer en solitaire, en dehors d'une dynamique de groupe puisqu'on sait que le cannabis est attaché à un type de sociabilité juvénile. Le troisième aspect, ce sont les problèmes de mémoire ; il y a ensuite le fait d'avoir eu des problèmes liés à la consommation de cannabis, soit d'avoir été interpellé, soit d'avoir raté un examen scolaire, soit d'avoir eu des disputes à cause du cannabis ; un cinquième critère de repérage est d'avoir eu des remarques de son entourage sur sa consommation. La dernière question porte sur le fait d'avoir tenté d'arrêter sans y parvenir. Ces six questions permettent de discriminer, au sens statistique, les individus qui ont un usage potentiellement problématique dans le sens où ils ne contrôlent pas totalement leur consommation du produit ou de ses effets. » ce qui correspond au CAST (Cannabis Abuse Screening Test) qui est une échelle de repérage partagée au niveau international des consommations problématiques de cannabis.

6 Audition de Mme Marie Jauffret-Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

7 Audition de Mme Caroline Janvier, députée, devant la Commission temporaire, le 31 mars 2022.

8 Il est à noter que le CESE, en 2021, a rendu un avis faisant état du délabrement des services de pédopsychiatrie, du manque de moyens humains et financiers empêchant une prise en charge rapide des jeunes patients, dont l'état et les conduites à risque s'aggravent pendant le temps d'attente (Voir « améliorer le parcours de soins en psychiatrie », CESE, 2021). Si les services d'addictologie doivent voir leurs moyens renforcés, les services de pédopsychiatrie ont également un rôle à jouer.

En effet, l'achat étant illégal, le rapport de force entre l'acheteur ou l'acheteuse, et le vendeur est à l'avantage de ce dernier. Ce risque est d'ailleurs plus fort pour les femmes⁹.

Il est à noter qu'à l'exception de La Réunion et de la Nouvelle-Calédonie, les niveaux d'usages du cannabis par les 15-64 ans dans les Outre-mer sont moins élevés qu'en territoire hexagonal. En revanche, l'usage y est, tout comme en métropole, plus souvent masculin¹⁰.

Lors de la présentation de ses travaux, Sarah Perrin expliquait que les femmes impliquées dans la vente de cannabis, qui sont bien moins nombreuses que les hommes, présentent une sociologie radicalement différente¹¹. Tout à fait conscientes de leur condition et des stéréotypes de genre, elles en jouent et utilisent à leur avantage leur image de « douceur » pour construire une relation de qualité avec leurs « clientes et clients », souvent dans une logique de subsistance ou d'amélioration du quotidien et non dans une logique d'enrichissement. Plutôt situées au cœur des villes, elles apportent donc un sentiment de sécurité et de discrétion dans un trafic global qui se caractérise aussi par ses délinquances associées¹².

La précarité financière de certaines femmes peut également attirer les trafiquants. Celles-ci, peuvent être contraintes de céder sous la pression des trafiquants – mais aussi par besoin – voyant en elles de potentielles « nourrices » chargées de garder pour eux du cannabis et/ou de l'argent issu du trafic.

Une perception du cannabis qui évolue lentement au sein de la société

En conséquence du manque d'information de la population, de nombreux stéréotypes et idées reçues sont répandus autour du cannabis. Ainsi, s'il est considéré comme moins dangereux que d'autres drogues illicites comme la cocaïne ou l'héroïne, il reste perçu comme plus dangereux que l'alcool ou le tabac alors que ces produits ont une nocivité plus importante¹³.

Le traitement de la question du cannabis en France et les débats qui se posent sur le sujet sont souvent réducteurs et caricaturaux. C'est notamment vrai dans la sphère politique où nombre de responsables continuent de défendre une politique de prohibition totalement inefficace. En effet, pendant longtemps ceux-ci ont défendu la prohibition dans le prolongement de « la guerre aux drogues », initiée par Nixon à la fin de la guerre du Viêt Nam. Or, les résultats de cette politique n'étant toujours pas concluants de nos jours, malgré l'importance des moyens qui y sont consacrés, le sujet est majoritairement évité par de nombreux responsables politiques qui considèrent, en outre, qu'il n'est pas très « porteur » électoralement. Pourtant, depuis quelques années des femmes et hommes politiques de sensibilités différentes tentent de plus en plus de porter le sujet de manière apaisée et dépassionnée.

9 Entretien des rapporteurs avec Mme Sarah Perrin, le 21 juillet 2022.

10 Sources : Usages de drogues illicites dans les départements d'outre-mer : les données du Baromètre santé DOM 2014 (santepubliquefrance.fr), Drogues et addictions dans les outre-mer : états des lieux et problématiques, juin 2020, Ivana Obradovic, Observatoire français des drogues et des toxicomanies.

11 Entretien des rapporteurs avec Mme Sarah Perrin, le 21 juillet 2022.

12 *Idem*.

13 Jean-Baptiste Moreau, député, rapporteur général, Caroline Janvier, députée, rapporteure thématique et Ludovic Mendes, député, rapporteur thématique, *Rapport d'information relative à la réglementation et à l'impact des différents usages du cannabis*, déposé par la Mission d'information commune présidée par Robin Reda, député, n° 4283, 28 juin 2021.

B. Un cadre juridique aux impacts multiples

Des impacts sociaux multiples révélant la faiblesse des résultats des politiques de prévention et l'absence de réduction des risques

La loi du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses, a été complétée et/ou modifiée par une myriade de textes législatifs et réglementaires qui concernent directement ou indirectement les stupéfiants (en moyenne une loi tous les 6 mois depuis 51 ans). Cette superposition de textes normatifs n'a pas permis d'aboutir à une politique publique cohérente pour réduire le nombre de consommateurs et consommatrices ; lutter contre la dépendance, les nuisances publiques ; l'essor d'une économie parallèle et leurs conséquences sociales.

Le cadre légal actuel et la prévention institutionnelle basés sur le modèle de l'interdit et de l'abstinence, limitent la diffusion d'une information fluide et objective, ainsi que le déploiement de mesures efficaces. La prévention devrait avant tout protéger les personnes des effets indésirables des drogues et des conduites addictives ainsi que diminuer les niveaux de consommation globaux, en particulier des plus jeunes, en cherchant à réduire la demande.

Les acteurs et actrices de terrain et professionnels de santé travaillant sur les questions des addictions réclament une évolution de la législation et dénoncent la logique répressive en direction de l'usager. En effet, ils jugent que la criminalisation des usagers et usagères les enferme dans une trajectoire déviante et les inscrit dans un parcours de toxicomanie en les éloignant de la prévention et du soin¹⁴.

De plus, une opposition nette s'est construite entre interdit et prévention, renforcée par la systématisation de la réponse pénale pour usage. L'interdit « *les prive de liberté de parole et d'interlocuteurs avec lesquels elles pourraient discuter de leur pratique sans avoir à dissimuler ses aspects négatifs ou à censurer ses bénéfices pour éviter d'être perçues comme des apologues amblyopes de l'usage.* »¹⁵ Du fait de l'interdit et malgré l'ambition sanitaire des législations antidrogues, il n'existe pas à l'heure actuelle de véritable politique globale de réduction des risques liés à l'usage des drogues, et en particulier du cannabis.

Les impacts négatifs des politiques publiques répressives sur la santé des usagers et usagères sont également nombreux. L'usager est livré à lui-même sans information fiable et facilement accessible, et a beaucoup de mal à modifier ses comportements. De plus, de nombreuses personnes en situation de dépendance ou confrontées à des usages problématiques n'osent pas demander d'aide de peur d'être condamnées. Le manque de prévention et de soins adaptés à chaque personne génère de fait des comportements à risques, sachant que les personnes vulnérables sont davantage exposées.

Le marché illégal découlant de la prohibition, expose également les usagers et usagères à des produits frelatés et/ou de mauvaise qualité, ce qui est accentué par la recherche de profit par les trafiquants. Les conséquences sanitaires sont peu connues, et parfois dramatiques, d'autant plus qu'il est souvent impossible pour une usagère ou un usager de reconnaître un produit frelaté.

Or, ce cadre légal essentiellement répressif génère un tabou qui muselle la parole, notamment au sein du cercle familial ou du monde du travail, ce qui peut avoir des conséquences néfastes.

14 Alexandre Marchant, « La lutte contre la drogue en France ou les contradictions de la prohibition (1970-1996) », *Mouvements*, 2016/2 (n° 86), pp. 34 à 43.

15 Emmanuelle Hoareau, « Stigmatisation de l'usager de substances illicites et enjeux de l'entretien individuel », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 2016/1 (n° 21), pp. 33 à 48.

Des usagers et usagères stigmatisés et une répression inefficace des trafics

En 2000, le nombre d'infractions constatées pour simple usage était inférieur à 80 000. En 2005, ce chiffre approchait les 110 000 pour quasiment atteindre 150 000 en 2010. Pour 2015 et les années suivantes, on constate une stabilisation à un peu plus de 180 000 procédures¹⁶.

Pour 2021, le déploiement de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) instaurée en 2019 ainsi que les consignes données aux forces de police ont abouti à un nouveau renforcement de la répression de l'usage simple. Ce sont plus de 210 000 infractions qui ont été enregistrées et les résultats pour le premier semestre 2022 consacrent encore une nouvelle augmentation, comparativement à 2021, avec près de 115 000 infractions enregistrées¹⁷. La répression massive de l'usage et la stigmatisation des usagers et usagères sont contre-productives en matière de lutte contre les usages à risque notamment. Les témoignages et auditions qui ont nourri le rapport ont largement montré que la focalisation répressive sur l'usage de cannabis entraîne la saturation, voire « l'embolie » des services compétents, dont beaucoup sont focalisés sur une « politique du chiffre » qui à son tour marginalise la prise en charge socio-sanitaire des usagers et usagères sans parvenir à réduire la consommation globale. À cela s'ajoute, le manque de moyens aussi bien matériels qu'humains qui mettent ces services dans l'impossibilité d'assurer correctement leurs missions.

L'AFD peut être perçue comme une procédure policière standardisée et simplifiée. Néanmoins, l'AFD stigmatise certaines catégories d'usagers et usagères et reproduit dans les faits l'ensemble des stéréotypes liés à l'usage de cannabis et à l'action policière, c'est-à-dire qu'elle touche très majoritairement les usagers et usagères des quartiers populaires, les hommes et les personnes racisées¹⁸. Même si elle donne l'impression d'un allègement des sanctions à l'égard des usagers et des usagères, elle ne constitue pas une simple contravention, mais bien une sanction délictuelle pour usage inscrite au casier judiciaire avec toutes les conséquences que cela engendre. Ces sanctions qui sont sans réel effet sur les trafics et la consommation, sont aussi source d'engorgement des tribunaux et d'inégalités. Par ailleurs, la délinquance et l'insécurité générées par le trafic de cannabis ne cessent de croître dans les quartiers concernés. Certains de ces quartiers se transforment progressivement en zones de non-droit où la police mène des actions très ponctuelles et surtout très courtes car elle ne peut plus y être présente de manière permanente au vu des risques que cela représente. Le trafic impacte enfin de nombreuses personnes en les incitant à intégrer des réseaux criminels en les enfermant ainsi dans un engrenage dont ils et elles auront du mal à sortir. Cela concerne aussi bien des jeunes mineurs que des femmes qui sont exploités pour des tâches utilitaires (mules, choufs, nourrices...) moins souvent interpellés.

¹⁶ Statistiques du ministère de l'Intérieur (cf. rapport).

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), avis « Usages de drogues et droits de l'homme », 8 novembre 2016, paru au JORF n° 0055 du 5 mars 2017.

L'inefficacité de la lutte contre le trafic de cannabis entraîne d'autres conséquences négatives : malgré la prohibition, le marché est toujours alimenté à la hauteur de la demande et certains quartiers sont en voie de cartellisation, dans la mesure où les trafiquants assument une fonction sociale dans le quartier en lieu et place des services publics habituels et d'acteurs sociaux qui ont du mal à s'y déployer.

Le chanvre, un marché porteur freiné par la réglementation actuelle

Les variétés de chanvre autorisées à la culture sont déterminées juridiquement, tant au niveau européen qu'au niveau national. Ce cadre autorise la culture du chanvre dit « industriel » pour peu que sa teneur en THC n'excède pas un seuil, jusqu'alors établi à 0,2 % mais porté à 0,3 % à compter du 1^{er} janvier 2023 en vertu des règles de la nouvelle PAC. Les variétés de chanvre autorisées à la culture figurent au catalogue officiel des espèces et variétés des plantes cultivées.

La production mondiale de fibres de chanvre atteint aujourd'hui 90 000 tonnes par an, ce qui est encore très marginal par rapport à la production globale de plantes à fibres (10,2 Mt par an) et n'en représente que 1,4 %. Le premier producteur mondial est la Chine avec 66 700 hectares de Sativa mis en culture (source Interchanvre, base 2019). Pour autant la France est relativement bien positionnée dans cette production : sur les 53 624 hectares de chanvre cultivés en Europe, notre pays est le leader européen avec plus de 37,3 % des surfaces de l'Union européenne (UE)¹⁹, devant l'Allemagne (5 352 hectares), l'Estonie et la Lituanie (environ 5 000 hectares chacune). Si à son apogée au XIX^e siècle, la filière française comptait 176 000 hectares de culture, elle comporte aujourd'hui (en 2021) 20 000 hectares de chanvre cultivés par 1 300 producteurs et productrices.

La culture du chanvre présente de nombreux avantages : réalisée en plein champ (car la culture sous serre ne présente pas de plus-value), elle n'appauvrit pas les sols, trouve aisément place dans une rotation des cultures, et ne nécessite ni pesticides, ni intrants. De surcroît, la culture chanvre présente de bonnes capacités de stockage du carbone, de l'ordre de 15 tonnes à l'hectare par an (Interchanvre). Elle ne nécessite pas d'irrigation, sauf dans les zones à fort risque de sécheresse, les racines-pivot profondes lui assurant une bonne résistance au déficit hydrique.

La fibre de chanvre est utilisée dans la production de matériaux de construction, d'isolation biosourcés ou encore de textile. Pour ce dernier, le potentiel économique est considérable : la dépense annuelle des Français et Françaises (habillement seul, hors tissus techniques et décoration) est environ de 40 milliards par an²⁰.

À côté de ces usages du « chanvre matériau », il y a aussi une large palette d'autres applications du chènevis (la graine de chanvre), en particulier dans les secteurs de l'alimentation et de la cosmétique. Pour l'alimentation, sa teneur en protéines végétales, en Oméga 3 et 6 dans les proportions idéales pour les besoins humains sont unanimement reconnues. En cosmétique, la richesse de l'huile de chanvre en acides gras polyinsaturés en fait un composant très recherché, avec une teneur en Oméga 3 dix à quarante fois supérieure à celle de l'huile d'argan, également employée dans ce secteur.

19 Audition des représentants d'Interchanvre devant la Commission temporaire, le 2 juin 2022.

20 <https://modelesdebusinessplan.com/blogs/infos/chiffres-industrie-textile>.

S'agissant des autres cannabinoïdes, ordinairement présents dans d'autres parties de la plante, ils sont au cœur d'un marché en forte croissance mondiale, passant d'une estimation de 1,45 milliards de dollars en 2018 à une projection de 24 milliards de dollars en 2025, selon le rapport technique Filière des extraits de chanvre : pour un développement encadré et sécurisé d'un marché d'avenir, juin 2021 de l'UIEVC²¹. Aux États-Unis, premier marché mondial du CBD en valeur, le marché devrait atteindre 7 milliards de dollars d'ici 2025 et 1 milliard de livres au Royaume-Uni (premier marché des produits à base de CBD en Europe). Dans ce cadre, la filière française bénéficie d'un fort potentiel de développement en raison de son statut de premier producteur européen en termes de surfaces cultivées de chanvre. Certains producteurs et productrices de chanvre réclament une augmentation du taux de THC à 1 % comme c'est le déjà le cas en Suisse ou en Australie par exemple, car une trop forte limitation du taux de THC empêche d'obtenir un taux de CBD important. En effet, le rapport entre le taux de THC ne peut excéder 1 pour 20 à 1 pour 40. Avec un chanvre à 1 % de THC, cela permettrait d'atteindre jusqu'à 40 % de CBD. Cela génère une forme de concurrence qui peut mettre en difficulté les producteurs et productrices français.

Un autre problème lié à la limitation du taux de THC se pose pour les transformateurs qui veulent réaliser l'extraction ou l'isolation des cannabinoïdes hors THC comme le CBD ou le CBG de la plante. En effet, lors de ces procédés, le taux de THC avant sa destruction dépasse les seuils réglementaires et se trouve alors dans un statut juridique qui relève des stupéfiants. Cette insécurité conduit les producteurs et productrices et les transformateurs à devoir exporter leur matière première à l'étranger afin de réaliser ces opérations avant de revenir sur le marché français.

Le flou de la situation actuelle et la volonté répétée de la France d'empêcher ces activités sur le territoire français place donc les producteurs et productrices dans des situations parfois aux limites de la légalité et dans tous les cas dans l'impossibilité de sécuriser le devenir de leurs productions et de leurs investissements, étant à la merci d'une nouvelle évolution réglementaire.

²¹ L'Union des industriels pour la valorisation des extraits de chanvre (UIEVC) rassemble les acteurs industriels et économiques intéressés par l'exploitation des extraits de chanvre, a été reçue en entretien le 10 juin 2022.

C. Une évolution souhaitable des politiques publiques actuelles

Tirer les enseignements des modèles existants à l'étranger, réussites, freins et échecs

LA DÉPÉNALISATION AU PORTUGAL, UNE RÉFORME ALTERNATIVE À LA LÉGALISATION

Par la loi du 29 novembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001, le Portugal a décriminalisé l'usage de toutes les drogues classées au niveau international comme stupéfiants et adopté son premier plan d'action contre les drogues (2000-2004) qui met l'accent sur la réduction des risques. En 2002, les commissions de dissuasion de la toxicomanie rattachées au ministère de la santé ont été créées. Elles évaluent les besoins des usagers et fournissent une réponse centrée sur la prise en charge sanitaire, « l'approche portugaise se singularise surtout parce qu'elle fait du droit l'instrument d'une politique sanitaire²². »

Centrée sur les droits humains et la santé publique, cette approche a fait la preuve de son efficacité sur la diminution de la mortalité liée à l'usage de drogues et l'accès aux traitements de la dépendance. Plus de vingt ans après son entrée en vigueur, cette réforme ne s'est pas accompagnée d'une augmentation importante des niveaux d'usage de drogues. À l'inverse, les niveaux de consommation de drogues sont bien inférieurs à la moyenne européenne. Selon les chiffres 2020 de l'OEDT, 45 % des personnes déclarent avoir consommé du cannabis au moins une fois dans leur vie en France, seulement 11 % au Portugal et 27 % en Europe. Concernant l'usage dans l'année, 11 % des Français et Françaises déclarent avoir consommé du cannabis, 5 % des Portugais et Portugaises, en proportion cet usage est donc deux fois supérieur en France par rapport au Portugal.

Néanmoins, les demandes de soin liées à une consommation de cannabis sont plus importantes au Portugal que la moyenne européenne, en cela « le modèle portugais de décriminalisation de l'usage de toutes les drogues est un modèle qui s'accompagne d'une amélioration de l'accès au soin. »²³

L'URUGUAY ET LE CANADA : UNE LÉGALISATION ENCADRÉE

A contrario, l'Uruguay a suivi la voie d'une légalisation fortement encadrée par l'État de la production à la distribution. Il s'agit du premier pays au monde à avoir légalisé le 23 décembre 2013 la production, la consommation et la vente de cannabis. Ce pays a poursuivi les objectifs prioritaires suivants : la préservation de la santé publique, en contenant, voire en contribuant à faire diminuer la consommation et les niveaux d'usage de cannabis dans la population, et l'assèchement des trafics.

La loi autorise désormais les adultes de plus de 18 ans à détenir jusqu'à 40 grammes d'herbe de cannabis par mois. Les consommateurs et consommatrices sont tenus de s'enregistrer auprès d'une structure chargée de la mise en œuvre et de la régulation de ce marché, l'Instituto de regulación y control del cannabis (IRCCA) qui délivre également les licences de production, et assume une mission d'éducation et de sensibilisation des populations aux risques liés à la consommation de cannabis. La vente aux touristes étrangers, ainsi que la publicité pour le cannabis récréatif sont interdites.

Actuellement, les consommateurs et consommatrices de cannabis enregistrés par l'IRCCA représentent moins de 2 % de l'ensemble de la population du pays²⁴. Selon le rapport de l'Observatoire uruguayen des drogues publié en décembre 2019, seul un tiers des consommateurs de cannabis a acquis du cannabis en recourant au marché légal en 2018 et la prévalence annuelle de l'usage du cannabis serait passée de 9,3 % en 2014 à 14,6 % en 2018.

22 Ivana Obradovic, Marguerite de Saint-Vincent, « Dépénalisation des drogues au Portugal : bilan 20 ans après », Note de synthèse n° 2021-03, OFDT, juin 2021, p. 2.

23 Audition de Mme Marie-Jauffret-Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

24 Audition de Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

Le Canada est le premier pays du G7, le 17 octobre 2018, à avoir légalisé l'usage récréatif du cannabis. Il s'agit alors d'un modèle intermédiaire, qualifié de « troisième voie » entre le modèle uruguayen strictement encadré et le modèle libéral américain. »²⁵

Les objectifs poursuivis par la légalisation sont formulés ainsi dans l'exposé des motifs de la loi C-45 : « *restreindre l'accès des jeunes au cannabis, protéger la santé et la sécurité publiques par l'établissement d'exigences strictes en ce qui a trait à la sécurité et à la qualité des produits et décourager les activités criminelles par l'imposition d'importantes sanctions pénales aux personnes agissant en dehors du cadre juridique. Elle vise également à alléger le fardeau du système de justice pénale relativement au cannabis.* »

L'objectif du gouvernement canadien était alors de garantir « *le meilleur équilibre entre prévention et santé publique d'une part, intérêts économiques d'autre part, revendiquant une « troisième voie » [...] qui ne sacrifie pas les objectifs de santé publique au nom des intérêts économiques, comme au Colorado, mais qui permet la participation des acteurs privés, a contrario de l'Uruguay.* »

La loi fédérale permet aux adultes de posséder et partager avec d'autres adultes jusqu'à 30 grammes de cannabis légal, d'acheter du cannabis sous forme d'herbe (séchée ou fraîche) ou d'huile, soit auprès d'un détaillant agréé par la province, soit en ligne selon les modalités définies par les provinces et les territoires. Elle permet également de cultiver à des fins personnelles jusqu'à 4 plants à domicile.

Enfin, des règles fédérales encadrent la production commerciale, en particulier les exigences applicables aux producteurs de cannabis, et les normes de santé et de sécurité s'imposant à l'industrie (dans le but d'éviter tout type de marketing, avec l'interdiction d'utiliser certains ingrédients, une traçabilité des semences à la vente et des taux de THC autorisés).

L'une des leçons les plus importantes de la légalisation du cannabis au Canada concerne l'offre et la demande. Depuis le lancement des ventes de cannabis à des fins récréatives en octobre 2018, les producteurs et productrices canadiens ont été confrontés à d'importants problèmes de production. Par exemple, en seulement trois ans, les producteurs et productrices canadiens ont détruit plus de 500 tonnes de cannabis à cause de problèmes tels que des produits de mauvaise qualité ou trop faiblement dosés en THC et surtout une surproduction importante. Cela a abouti à de nombreuses faillites.

Le cannabis illicite existe depuis des décennies. L'expérience du Canada nous montre que l'arrivée du cannabis licite ne met pas automatiquement fin au marché noir. Actuellement, même si le cannabis est légal, environ la moitié des ventes a toujours lieu sur le marché parallèle. La réglementation joue un rôle dans le maintien du marché historique.

Certains soutiennent que le Canada aurait dû faire plus pour intégrer le marché hérité. Au lieu de convertir les petits producteurs et productrices et revendeurs illégaux en opérateurs légaux, le gouvernement a concentré des milliards de dollars sur la production légale et la capacité de distribution. Ce n'est que plus tard que les régulateurs ont créé des licences de micro-cultivateur ou de micro-transformateur destinées aux entreprises traditionnelles de petite taille.

25 Ivana Obradovic, « La légalisation du cannabis au Canada – Genèse et enjeux de la réforme », *Note de l'OFDT* n° 2018-04, Saint-Denis, 11 octobre 2018, p. 8. <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisixioya.pdf>.

Un dimensionnement précis du marché et l'intégration dès le départ des acteurs historiques semblent donc être des conditions indispensables à un développement d'un commerce légal du cannabis qui réduise significativement le trafic.

Selon les données de Statistiques Canada, entre 2018 et 2021, on constate chez les adultes que la légalisation s'est accompagnée d'une faible augmentation de la consommation et d'une baisse chez les personnes mineures de 15 à 17 ans (la consommation passant de 22 % en 2018 à 19 % en 2021). Cela est à mettre en corrélation avec l'aggravation des peines instaurée pour toute personne vendant à une personne mineure du cannabis illicite ou légalement produit ainsi qu'au déploiement de nouvelles politiques de prévention.

LES ÉTATS-UNIS UN MODÈLE DE LÉGALISATION ET D'ENCADREMENT OUVERT ET SOUMIS À LA CONCURRENCE

Dans une déclaration publiée sur le site de la Maison Blanche le 6 octobre 2022, Joe Biden annonçait que les personnes condamnées au niveau fédéral pour possession de cannabis seraient amnistiées, il ajoutait ensuite qu'une révision de la catégorisation légale, au niveau fédéral, du cannabis serait entreprise prochainement²⁶. Ce choix politique est le prolongement de celui entamé sous l'administration Obama. L'objectif initial de ce dernier n'était pas de mener une politique de santé publique mais de réduire la population carcérale, largement occupée par des personnes condamnées pour trafic et/ou consommation de drogue, dont la majorité sont des petits délinquants issus des minorités Afro-américaines et Hispaniques, et dont la discrimination a été largement documentée. À cet objectif, s'ajoutait celui de financer les écoles publiques *via* la taxation issue de la légalisation.

Au niveau des États-Unis, la consommation dite « récréative » de cannabis est à ce jour légalisée dans 21 États, dont la capitale fédérale Washington.

Les objectifs poursuivis par ces États peuvent être résumés ainsi : affaiblir le marché noir, sécuriser les conditions de production et de distribution dans le but de mieux contrôler les produits consommés et protéger les personnes mineures. Pour ce faire, les modes d'encadrement définis dans les États ayant légalisé reposent sur une production et une distribution exclusivement confiée au secteur privé, dans le cadre d'un marché commercial relativement ouvert et soumis à la concurrence. L'auto-culture est généralement autorisée pour l'usage médical, comme pour l'usage récréatif, sous réserve de respecter un nombre de plants maximal (entre 5 et 8 en moyenne, jusqu'à 24 en Oregon). Tous les États ayant légalisé ont développé des modes de régulation qui sont fondés sur l'attribution de licences professionnelles à des opérateurs privés pour tous les types d'activités (culture, production, transport, distribution etc.). Ces licences permettent aux autorités compétentes en charge du suivi du secteur d'exercer un contrôle renforcé des opérateurs et d'assurer une traçabilité des produits et de leur qualité (composition, concentration, processus de production et de transformation).

²⁶ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/06/statement-from-president-biden-on-marijuana-reform/>.

Trois enseignements principaux peuvent être tirés à ce stade du mouvement de légalisation aux États-Unis. Tout d'abord, une baisse de la consommation chez les personnes mineures et une augmentation pour les adultes âgés de plus de 25 ans. Concernant l'assèchement du marché noir, le bilan est disparate. Le Colorado est souvent cité comme un exemple de réussite, avec une multiplication des points de vente pour répondre à la demande. Le marché légal a permis de couvrir majoritairement les besoins des populations et cet État a « mieux réussi à réduire la taille de son marché noir que la Californie, notamment du fait de prix plus bas et d'un accès au produit plus aisé pour les consommateurs. »²⁷

Réussir le déploiement d'une nouvelle politique publique protectrice au service de l'éducation et de la responsabilisation

En France, les politiques publiques mises en place au service de la prohibition du cannabis depuis 1970 l'ont été sans cohérence et sans lien entre elles (politique publique de santé et de justice par exemple), ce qui a, en partie, conduit à leur échec. Une nouvelle politique publique encadrant les usages du cannabis paraît nécessaire. Elle implique d'effectuer, en amont, des choix de société privilégiant la prévention, la réduction des risques et l'éducation à l'usage.

Le CESE soutient l'objectif de développer une politique publique de prévention au regard des risques sanitaires et sociaux liés à la consommation de cannabis en particulier chez les adolescents et les jeunes adultes. Il s'agira, comme pour le tabac, de dissuader au maximum ces derniers d'en consommer, et de retarder l'âge des premières expérimentations. Elle devra s'appuyer sur des stratégies de communication, de sensibilisation et d'accompagnement adaptées à ces publics. Pour y parvenir, plusieurs actions de prévention peuvent être déployées en :

- tenant compte de la fragilité des publics concernés en milieu scolaire et dans toutes les structures accueillant des jeunes de moins de 25 ans, le plus précocement possible ;
- privilégiant une approche pluridisciplinaire des professionnels sollicités (de santé, de la justice, de la jeunesse, etc.) ;
- coordonnant leurs interventions autour des risques psychosociaux et des conséquences sur le développement neuronal entre 16 et 25 ans ;
- en soutenant les parents dans leur rôle éducatif sur ce sujet et en développant des programmes à leur intention.

27 W. J. Meadows, « Cannabis Legalization: Dealing with the Black Market », DEPC Student Paper Series, The Ohio State University, n°13, p.4, octobre 2019. See Rick Sobey, « In Colorado, lower legal prices drove black market out of business », LOWELL SUN (Apr. 4, 2019), http://www.lowellsun.com/todayshadlines/ci_32563908/colorado-lower-legal-prices-drove-black-market-out#ixzz5mh8rpgJa.

En complément, une nouvelle politique publique de réduction des risques et d'éducation à l'usage pourra être élaborée de façon transversale et cohérente pour l'ensemble des usagers et usagères afin d'alerter et de mieux limiter les risques :

- inhérents aux consommations problématiques ;
- d'addiction et d'accoutumance ;
- pour la santé et la vie sociale ;
- liés à la poly-consommation de drogues et d'alcools.

Le financement de ces nouvelles politiques publiques de prévention, de réduction des risques et d'éducation à la consommation pourrait être assuré par les recettes fiscales générées par la production, la transformation, la vente et la consommation du cannabis, dans l'hypothèse de la constitution d'un marché légal.

PARTIE 02

Organiser le *débat public* et participatif pour une *nouvelle réglementation* du cannabis

Le constat d'échec des politiques publiques actuelles justifie de réfléchir à une nouvelle régulation du cannabis qui permette de répondre aux attentes de toutes les parties prenantes. Au regard des millions de personnes concernées et du traitement souvent dogmatique de cette question, la nécessité de sortir des idéologies et des projections réductrices est centrale dans l'évolution des politiques publiques.

Pour le CESE, une double démarche doit être engagée immédiatement dans l'objectif de repenser totalement l'approche de la question du cannabis et du dispositif législatif qui l'encadre. Les pouvoirs publics doivent s'en saisir et initier, en parallèle, une démarche participative ainsi que le déploiement de mesures d'urgence visant à placer l'aspect sanitaire et la prévention au centre de leurs actions, tout en limitant les injustices et les incohérences générées par l'encadrement actuel.

Pour y parvenir, organiser un débat public large dans le cadre de cette démarche au sein de la société est un préalable indispensable pour évoluer vers un modèle souhaitable. Les contours pourraient ainsi être précisés dans le cadre des dispositifs participatifs mis à la disposition du CESE par la loi organique du 15 janvier 2021.

Afin de permettre une acculturation large et dépassionnée des enjeux soulevés par un nouvel encadrement du cannabis, les parties prenantes et plus largement l'ensemble des citoyens et citoyennes qui s'intéressent au sujet pourraient prendre part au débat public.

Le but poursuivi consisterait ainsi à mieux prendre en compte les attentes des parties prenantes, aussi bien du point de vue des usagers et des usagers concernant, par exemple, la qualité des produits, leur disponibilité et leur traçabilité... ; des producteurs et productrices au regard des capacités de production, des exigences environnementales... ; des distributeurs sur les conditions de délivrance des licences, d'information et d'accompagnement des consommateurs et consommatrices...

Une multitude d'acteurs et d'actrices pourrait être associée à ce débat, à l'instar de celles et ceux de la politique de la ville, de la sécurité publique, de l'éducation nationale et du monde associatif en raison des enjeux soulevés par la nécessité de repenser l'économie locale notamment dans les lieux actuellement concernés par les trafics, comme celles et ceux du monde éducatif sur les enjeux de prévention et d'éducation aux usages à moindres risques, etc.

En complément, le CESE pourrait travailler conjointement avec les CESER et les instances consultatives locales pour mener des consultations au niveau territorial permettant ainsi de mieux prendre en considération certaines spécificités géographiques notamment ultramarines. À ce titre, le déplacement effectué par la commission en charge de cet avis à Toulon puis Marseille a permis d'aller à la rencontre de divers acteurs et actrices politiques, publics et associatifs locaux qui ont partagé leurs expériences de terrains, et de recueillir les témoignages de familles impactées par le trafic et la consommation de cannabis. Cette expérience a permis de mettre en évidence la pertinence d'une réflexion associant les acteurs et actrices de la société civile organisée, les acteurs et actrices de terrain et les citoyennes et citoyens.

La refonte de la loi suppose de mobiliser l'ensemble des actrices et acteurs de la société, de garantir la sincérité, l'égalité, la transparence et l'impartialité, et que les médias s'en emparent dans une logique similaire. Par exemple, le CESE pourrait déployer un dispositif de consultation en ligne afin que chacune et chacun puisse s'exprimer librement sur le sujet et/ou se positionner sur les évolutions possibles du cadre normatif.

L'objet principal de ce débat public serait d'alimenter la réflexion autour des objectifs que peut poursuivre un nouvel encadrement du cannabis et de la forme qu'il peut prendre. Son organisation devra garantir :

- un accès large aux connaissances et informations objectives relatives au cannabis (principes actifs, prévention, impacts sur la santé et conséquences sur la vie sociale, données statistiques disponibles, etc.) ;
- une construction pédagogique des problématiques à aborder afin d'écarter toute forme de questionnement réductrice telle que celle consistant à demander à la population si elle est pour ou contre la légalisation du cannabis. Une approche par thématique pourrait être privilégiée ;
- une démarche réellement inclusive assurant un espace d'expression à tous les publics, notamment les personnes directement concernées, celles habituellement éloignées des dispositifs participatifs... ;
- une redevabilité préalablement définie au regard des suites qui seront données à ce débat public. Cet aspect est fondamental pour garantir aux participantes et participants une prise en compte effective de leur expression.

Le CESE fait le choix, par le présent avis, de s'exprimer sur son approche d'un modèle souhaitable de légalisation encadrée du cannabis. Il s'agit ainsi d'apporter au débat public une contribution, débattue au sein de notre assemblée, fruit d'un long cheminement collectif.

Par le passé, de nombreuses démarches ont déjà été entreprises pour faire évoluer la législation relative au cannabis. Le rapport complétant cet avis en détaille quelques-unes qui ont suscité un réel intérêt d'un point de vue médiatique et politique, même si elles n'ont pas eu de débouché législatif. L'une des initiatives les plus récentes et conséquentes relève de la mission d'information mise en place par l'Assemblée nationale.

Cette initiative transpartisane a proposé d'inventer un modèle français visant à légaliser la production, la distribution et la consommation de cannabis, en s'appuyant notamment sur une plate-forme de consultation en ligne qui a remporté un franc succès en réunissant plus de 250 000 participations.

Sur la même période, deux autres propositions de loi ont vu le jour pour légaliser le cannabis dont l'une recommandait une expérimentation à l'échelle du territoire polynésien avant d'envisager une généralisation de la légalisation.

PRÉCONISATION

Ces multiples tentatives démocratiques n'ont cependant pas trouvé d'écho favorable auprès de la majorité parlementaire ou du gouvernement pour modifier la législation actuelle. C'est pourquoi, le CESE préconise :

- d'envisager une nouvelle voie qui place la démarche participative au centre du dispositif démocratique et en amont du processus législatif sur l'ensemble des territoires dont les Outre-mer ;
- d'enrichir cet avis en mobilisant les outils participatifs, ouverts par la loi organique du 15 janvier 2021 portant réforme du CESE, sur saisine des pouvoirs publics afin de permettre une participation large et une appropriation des enjeux sanitaires, sociaux, économiques et environnementaux d'un nouvel encadrement législatif du cannabis ;
- de rendre effectif le principe de redevabilité en demandant aux pouvoirs publics de prendre en compte les résultats du débat public et participatif dont les propositions pourraient, le cas échéant, être transposées dans un projet de loi.

PARTIE 03

Déployer des *mesures d'urgence* dans l'optique d'une *meilleure régulation* du cannabis en France

A. L'urgence de protéger les personnes

Le système de prohibition français actuel connaît un échec dans ses résultats et impacte également les politiques publiques en direction de la population. Ces impacts créent des injustices et des inégalités entre individus mais sont également contre-productifs quant aux objectifs initiaux. En effet, plutôt que d'avoir une approche globale de la santé, d'accompagnement et de prise en charge sanitaire, le système actuel a tendance à isoler socialement et professionnellement les usagers et usagères, à les sanctionner sans effectuer de pédagogie, provoquant ainsi un sentiment d'incompréhension d'une partie de la population.

En l'absence de réelle volonté politique pour changer ce système, il sera difficile de faire évoluer la législation relative au cannabis, alors même que ses impacts et effets induits sont très éloignés des objectifs sanitaires de protection des personnes initialement fixés dans la loi du 31 décembre 1970.

C'est pourquoi, il s'avère urgent de mettre en place des mesures d'application immédiate dans nos politiques actuelles pour remédier à ces problèmes, tout en amorçant une transition progressive vers une évolution de la législation concernant l'usage, la production et la distribution du cannabis en France.

Pour répondre à un objectif de baisse de l'usage de cannabis, particulièrement pour les plus jeunes, et repousser l'âge de l'expérimentation, il est indispensable de déployer une politique de prévention et de réduction des risques spécifique au cannabis et intégrée à l'ensemble des conduites addictives. La politique de prohibition actuellement menée par la France limite trop les capacités de prévention, notamment à l'école et en entreprise. En portant un modèle unique d'abstinence, elle ne permet également pas de réduire les risques liés à ses différents usages, alors même que l'on sait qu'ils existent et continueront à exister.

Le déploiement de cette action publique dépend nécessairement d'une volonté politique et des financements qui en résultent afin de déployer un nombre plus important de professionnels de santé dans tous ces lieux afin qu'ils et elles puissent remplir au mieux leurs missions. Une politique ambitieuse de réduction des risques s'accompagne nécessairement de la mise en place de dispositifs permettant une « meilleure » consommation du cannabis, pour ceux qui consomment, en réduisant les risques pour la santé. La prévention par les pairs ou encore la présence de professionnels et/ ou de structures associatives spécialisés lors d'événements ciblés (soirées festives, concerts, festivals...) et dans les établissements dès le collège peuvent être des voies à suivre. Enfin, il s'agirait de s'appuyer sur le tissu associatif existant qui effectue déjà des actions sur ces volets en développant des financements pérennes et en facilitant leur accès aux publics ciblés.

La protection des personnes mineures est une priorité. Les usages, et plus particulièrement ceux qui sont problématiques, entraînant des répercussions plus importantes sur les adolescentes et adolescents. Des actions particulières doivent être menées au niveau de la jeunesse et des publics vulnérables afin de les dissuader de consommer, de réduire globalement les usages, de retarder l'âge d'expérimentation et d'entrée dans l'usage. Des programmes particuliers existent déjà et ont démontré leur efficacité. Par exemple, pour les personnes mineures, la vente et l'incitation à l'usage du cannabis doivent être sévèrement réprimées. De même, les moyens éducatifs d'accompagnement des personnes mineures en contact avec le cannabis doivent être renforcés et appliqués, y compris par la voie de l'assistance éducative judiciaire. Il convient également de mieux accompagner les usagers et usagères, en particulier les parents, afin que leur usage soit plus « responsable » et ne présente aucun risque pour leur foyer et leur entourage, d'intoxication notamment, pour les enfants (boîtes protégées par exemple).

Dans un souci de meilleure compréhension de la population et afin de cibler les efforts répressifs sur les grands réseaux de trafiquants tout en réduisant certaines injustices, le CESE propose de ne plus sanctionner pénalement l'usage et la culture du cannabis à usage personnel pour tout individu majeur. En lien avec toutes les politiques de prévention et de réduction des risques à développer en parallèle, cette mesure permet de mettre fin à de nombreuses incompréhensions d'une grande partie de la population. La culture pour usage individuel ainsi que la possibilité de culture individuelle en « collectif » doivent être également permises afin de ne pas laisser la main aux réseaux de trafiquants illégaux sur la distribution du produit recherché. Nous devrions prendre comme exemple les Cannabis Social Clubs (CSC) dont les résultats sont salués par différents pays pour leur intégration d'une dimension d'éducation par les pairs.

Toujours dans une volonté de réparer des injustices qui peuvent avoir des impacts tout au long de la vie privée et professionnelle, le CESE soutient l'objectif de retirer des casiers judiciaires et des fichiers de police les délits d'usage et de détention pour les usagères et les usagers. En mettant en place cette mesure, l'État donne la possibilité d'accéder à certains emplois ou activités à ces personnes qui en sont aujourd'hui privées. Pour y parvenir, l'adoption d'une loi pénale plus douce pourrait être envisagée, sachant que conformément au principe de la rétroactivité in mitius, elle pourrait s'appliquer rétroactivement aux infractions commises avant son entrée en vigueur.

Enfin, il faut revoir les méthodes de dépistage du cannabis au volant. Pour ce dernier, le dépistage se fait par un test salivaire puis par une analyse de sang pour déceler la présence ou non de cannabis. Il est pourtant avéré que le cannabis peut rester de plusieurs jours à plusieurs semaines après son usage dans le sang et ce malgré le fait qu'il n'ait plus aucune incidence sur le comportement de l'individu consommateur. Ainsi, il est fréquent qu'un conducteur ou une conductrice soit tout de même sanctionné pour cela. Un moyen de dépasser cette limite serait de sanctionner uniquement l'emprise en développant la recherche scientifique et l'opérationnalité de la mise en œuvre de tests comportementaux en s'inspirant de certains pays comme les États-Unis et le Canada.

Ces tests comportementaux ou tests psychométriques visent à déterminer des capacités altérées incompatibles avec la conduite. En 2003 déjà, l'Académie de médecine demandait la mise en place de ces « tests de sobriété » qui consistent en une série d'examen physiques simples évaluant divers paramètres comme l'équilibre, l'élocution, la coordination, etc. Elle affirmait qu'« *il ne serait pas raisonnable d'augmenter exagérément le nombre et la complexité des détecteurs d'alcool et de drogues* »²⁸.

Le sur-risque lié à l'emprise de cannabis étant de 1.5 à 2, celui accepté étant de 2 à 2.5 pour certains médicaments et pour l'alcool, le simple fait de condamner l'usage et non l'emprise de cannabis, ce qui était l'intention du législateur, suscite de fait un sentiment d'injustice pour les usagers et les usagers qui en subissent les conséquences pénales, civiles et sociales.

PRÉCONISATION

Afin de limiter les injustices du système actuel et de donner une place plus importante à la prévention pour limiter les risques, notamment pour les personnes mineures et les jeunes adultes dans nos politiques publiques concernant le cannabis, le CESE préconise :

Des mesures d'urgences pour la prévention et la protection des mineurs

- de déployer une véritable politique de prévention et de réduction des risques spécifique au cannabis et intégrée à l'ensemble des conduites addictives ;
- de protéger les personnes mineures en renforçant la répression du trafic les visant directement, en mobilisant si nécessaire l'assistance éducative judiciaire, et en créant des structures d'accueil et de soins spécifiques ;
- de soutenir les parents confrontés à une consommation de cannabis problématique de leurs adolescents par l'intermédiaire de structures ou réseaux associatifs développant de l'information et des groupes de parole ;

Des mesures juridiques d'urgence pour limiter les injustices

- de ne plus sanctionner pénalement l'usage et la culture du cannabis à usage personnel et intégrer la possibilité de culture individuelle en « collectifs » (en prenant exemple sur le modèle des Cannabis Social Clubs (CSC) dont la dimension d'éducation par les pairs est saluée en Espagne, Allemagne...).
- de retirer des casiers judiciaires et des fichiers de police les délits d'usage et de détention pour les usagers et les usagers ;
- de revoir le dépistage du cannabis au volant : sanctionner uniquement l'emprise en développant l'étude scientifique et l'opérationnalité de la mise en œuvre des tests comportementaux.

²⁸ Source : Épreuve simplifiée du *Standard Field Sobriety* utilisé notamment par la police américaine, décision de l'Académie nationale de médecine du 17 juin 2003.

B. Développer les connaissances sur le cannabis dit « récréatif » et sécuriser la filière du chanvre

Les connaissances scientifiques sur le cannabis sont à ce jour incomplètes et doivent être approfondies. Cela appelle à lever les freins à la recherche sur ce sujet mais aussi à dépasser les freins légaux à la circulation d'une information claire et objective sur la plante cannabis et ses effets, afin de permettre le développement d'une filière française et d'en assurer sa traçabilité.

Comme tend à le démontrer le rapport, on sait relativement peu de choses sur le cannabis, la prohibition agissant comme un frein tant au développement des connaissances qu'à l'accès à une information claire et objective sur la plante, ses propriétés et ses effets. À l'heure actuelle, aucune conservation publique des semences de cannabis dit « récréatif » n'est assurée en France. Cela engendre un véritable problème de conservation de la génétique de cette plante mise à mal par la volonté politique d'éradication instaurée par la prohibition et empêche de fait tout travail de développement variétal. De plus, la France doit se montrer respectueuse du protocole de Nagoya qu'elle a signé et s'assurer que le patrimoine génétique qui sera utilisé à des fins commerciales ou de recherche permette le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation afin de combattre la « biopiraterie ».

Dans le contexte général de prohibition, la recherche sur la plante et ses propriétés demeure peu attractive. Dès lors, trouver des financements à même de la soutenir peut s'avérer complexe car jugé peu rentable pour les financeurs privés et délicat pour les financeurs publics puisqu'allant à contre-courant de la législation. De même, les recherches biologiques et botaniques sur la plante s'en trouvent altérées.

Cela impacte de fait la production française de chanvre utile, qui pâtit par ailleurs des idées reçues sur la plante et ses effets psychotropes (frein pour certains utilisateurs ou consommateurs de produits à base de chanvre, pillage ou tentative de pillage des champs²⁹), mais aussi la production de cannabis vouée à l'expérimentation médicale.

Il est nécessaire de sécuriser la filière de chanvre à cannabinoïdes. Certains producteurs de chanvre réclament une augmentation du taux de THC à 1 % comme c'est le déjà le cas en Suisse ou en Australie par exemple. En effet, une trop forte limitation du taux de THC empêche d'obtenir un taux de CBD important. Le rapport entre le taux de THC et de CBD ne peut excéder 1 pour 20 à 1 pour 40. Avec un chanvre à 1 % de THC cela permettrait d'atteindre jusqu'à 40 % de CBD. Cette situation génère une forme de concurrence qui peut mettre en difficulté les producteurs français.

Un autre problème lié à la limitation du taux de THC se pose pour les transformateurs qui veulent réaliser l'extraction ou l'isolation des cannabinoïdes hors THC comme le CBD ou le CBG de la plante. En effet, lors de ces procédés, le taux de THC avant sa destruction dépasse les seuils réglementaires et se trouve alors dans un statut juridique qui relève des stupéfiants. Cette insécurité conduit les producteurs et productrices, les transformateurs et transformatrices à devoir exporter leur matière première à l'étranger afin de réaliser ces opérations avant de revenir sur le marché français.

Le flou de la situation actuelle et la volonté répétée de la France d'empêcher ces activités sur son territoire place donc les producteurs et productrices dans des situations parfois aux limites de la légalité et dans tous les cas dans l'impossibilité de sécuriser le devenir de leurs productions et de leurs investissements, étant à la merci d'une nouvelle évolution réglementaire.

Puisque le cannabis dit « récréatif » est proscrit par la loi, il n'est pas supposé circuler sur le territoire. Il n'y aurait ainsi nul besoin de connaître les différentes propriétés de la plante, ses différents usages, les impacts économiques, sociaux, environnementaux... et ce, bien que la plante puisse avoir de multiples usages en dehors du seul cadre récréatif. Pourtant, des études³⁰ tendent à démontrer l'effet bénéfique que pourrait avoir le cannabis sur certaines problématiques de santé féminine, notamment pour soulager les douleurs menstruelles. Le CBD pourrait également être utilisé dans le cadre des douleurs pelviennes. De même, une association suisse S-Endo recommande l'utilisation du CBD aux personnes atteintes d'endométriose³¹. Il est à noter que, selon l'ANSM, la consommation d'anti-douleurs et d'antalgiques est à l'heure actuelle majoritairement féminine. Cela va même au-delà du seul interdit entourant la consommation et la vente de la substance, du fait d'une disposition insérée dans le code de la santé publique³² interdisant de présenter le cannabis (ou toute autre substance stupéfiante) « sous un jour favorable », ce qui passible de sanctions pénales.

Pour autant, l'article précité ne précise pas ce que constitue une présentation sous un jour favorable. Pour exemple, des condamnations ont été prononcées sur le simple fait de représenter une feuille de cannabis sur un support visible publiquement. Cette disposition pose question sur plusieurs aspects : d'une part, elle génère un paradoxe avec le décret de 2013 autorisant l'usage médical des cannabinoïdes. Alors qu'on lui envisage des vertus médicales faisant l'objet d'expérimentations, il demeure théoriquement impossible de présenter publiquement des effets positifs sur certains symptômes ou certaines pathologies, qui reviendrait à présenter le cannabis comme ayant des effets positifs.

D'autre part, cette disposition a pu et peut entraver le travail des associations œuvrant à la réduction des risques de consommation des stupéfiants. À titre d'exemple, l'association Techno+ a été poursuivie en justice du fait d'un flyer visant à sensibiliser les usagers de drogues sur les dangers liés à la qualité des produits consommés, ayant pour mention « sniffer propre »³³.

Plus généralement, la politique de réduction des risques est dirigée principalement vers les consommateurs, la question ici n'est donc pas de décourager la consommation mais d'informer sur la substance consommée afin de gérer sa consommation et se prémunir ou a minima réduire l'impact de cette consommation sur sa santé. De fait, les acteurs et actrices de la prévention des risques sont amenés à présenter et classer les modes d'usage du plus au moins dangereux pour la santé, conseiller sur les pratiques de consommation et parfois, accompagner leur apprentissage.

30 Conduites notamment par le centre de recherche sur le cannabis de l'université MoMaser (Canada).

31 Endométriose et CBD | S-Endo.

32 Article L. 3421-4 du code de santé publique.

33 <https://www.norml.fr/droit-legislation/liberte-de-sexprimer-drogues/>.

Des représentants et représentantes d'associations œuvrant dans le secteur de la prévention³⁴, de l'addictologie et de la réduction des risques ont unanimement souligné le besoin d'accompagner les consommateurs et consommatrices dans leurs pratiques.

Mais ils et elles ne peuvent être les seuls sur lesquels faire reposer les politiques de prévention. Tous les personnels de santé doivent être formés aux enjeux de prévention, de réduction des risques et être en capacité d'orienter les usagers et les usagères de drogues vers les acteurs et actrices susceptibles de les accompagner.

Il est indispensable à la fois pour les consommateurs et consommatrices, pour les pouvoirs publics, et pour les acteurs et actrices de la prévention et de la réduction des risques de mieux connaître et appréhender les effets positifs ou négatifs de la substance mais aussi de la plante dans son ensemble. Ils doivent pouvoir communiquer de façon libre et objective sur cette question et lutter contre les idées reçues qui conduisent à n'aborder le sujet qu'à travers la répression.

PRÉCONISATION

Pour toutes ces raisons, le CESE préconise :

- de créer un institut national du cannabis sous l'égide de l'OFDT destiné à développer la recherche fondamentale sur le cannabis et ses différents aspects. Cet institut doit mobiliser des chercheuses et chercheurs issus de profils variés (biologistes, médecins, économistes, statisticiennes et statisticiens, sociologues...) afin de couvrir l'ensemble des champs associés au cannabis ;
- de renforcer la formation de tous les personnels de santé sur le système endocannabinoïde (ECS) et le cannabis tant médical que dit « récréatif. »
- de modifier l'article L.3421-4 du code de la santé publique afin d'en retirer le délit de « présentation des stupéfiants sous un jour favorable » afin de permettre la diffusion d'une information claire, objective et accessible sur le cannabis (et autres stupéfiants), et favoriser le développement des politiques de prévention et de réduction des risques efficaces ;
- d'entreprendre la conservation publique et la recherche sur les semences et la génétique du cannabis dans le respect du protocole de Nagoya et en assurer la protection et la gestion de manière à reprendre la main sur les variétés de la plante cannabis, leurs propriétés et leur patrimoine génétique ;
- de sécuriser la filière de chanvre à cannabinoïdes par un taux de THC relevé à 1 % pour les variétés autorisées à la culture et par des protocoles permettant l'extraction et l'isolation des différents cannabinoïdes hors THC sans risques juridiques.

³⁴ Rencontres à Marseille dans le cadre d'une démarche « d'aller vers ».

C. Préparer un nouvel encadrement du cannabis

Ces mesures doivent servir à anticiper et à organiser la mise en place d'une autre politique de régulation pendant une phase « transitoire », puis d'en permettre le suivi et l'adaptation sur le long terme.

Afin de construire un changement de système dans de bonnes conditions et pour faciliter le passage d'un système à un autre, il faut créer une nouvelle section de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) : l'Agence française du cannabis qui permette de coordonner et d'être un lieu d'échange central concernant les politiques publiques liées au cannabis en France. Sa composition doit intégrer l'ensemble des acteurs et actrices et organisations représentatives concernés par ces politiques publiques comme les usagers et usagères, les professionnels et professionnelles de santé et de l'éducation, les familles, les partenaires sociaux, ou encore les acteurs et actrices de la justice par exemple. Permettre le dialogue entre ces différents acteurs et actrices est indispensable pour élaborer et coordonner les meilleures politiques liées au cannabis dans notre pays.

Le CESE propose également aux acteurs publics de réaliser un état des lieux initial puis une étude d'impact dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi, en identifiant notamment ce qui fonctionne dans les expériences à l'international par rapport aux objectifs auxquels devra répondre notre nouveau système de régulation. Ce travail servira de base dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi qui devra permettre l'évolution de la législation pour un passage progressif de notre modèle actuel de prohibition à une légalisation encadrée. Cet état des lieux pourra également s'appuyer sur les quelques rapports (CESE et Assemblée nationale par exemple) produits sur le sujet ces dernières années.

Dans la continuité de ce travail à vocation législative, il est indispensable de définir des indicateurs afin d'évaluer et de faire évoluer les politiques publiques du cannabis qui permettront de produire des statistiques harmonisées aussi bien dans un futur proche que dans une projection à plusieurs années. Ils faciliteront le suivi des résultats des politiques publiques selon les objectifs qui leur seront attachés et identifieront les défauts de celles-ci dans une optique de réajustement.

Enfin, il devient urgent d'accélérer et de dépasser le cap de l'expérimentation en mettant en place une filière française, facilement accessible pour les malades, destinée au cannabis médical. Les vertus médicales du cannabis sont avérées et de plus en plus reconnues. Il est ainsi utilisé dans divers pays depuis plusieurs dizaines d'années. Il s'agit donc de ne pas prendre davantage de retard et de développer une filière nationale qui pourrait avoir le contrôle de la qualité et de la distribution par exemple afin de bien encadrer l'usage médical, différent de l'usage dit « récréatif » ou utile. Les conventions internationales imposent par ailleurs de bien séparer les filières et leur encadrement.

PRÉCONISATION

Afin d'y parvenir, le CESE préconise :

- de créer et définir la composition d'une section de l'ANSM : l'Agence française du cannabis (organisme intégrant l'ensemble des parties prenantes) ;
- de réaliser un état des lieux initial et une étude d'impact dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi et identifier ce qui fonctionne dans les expériences à l'international, ainsi que les freins rencontrés ;
- de définir des indicateurs afin d'évaluer et de faire évoluer les politiques publiques du cannabis (statistiques harmonisées, court – moyen – long terme...) ;
- de mettre en place une filière française destinée au cannabis médical (contrôle qualité et gestion de la distribution en prérogatives).

* *
*

La mise en place rapide de ces mesures participerait ainsi à réparer des injustices fortes vécues par de nombreuses personnes, continuer à poursuivre les réseaux de trafiquants tout en protégeant plus et mieux les publics concernés, particulièrement les jeunes et les personnes mineures. Ces mesures favoriseraient également l'établissement de bases saines pour permettre un passage progressif du système actuel de prohibition à une légalisation encadrée répondant à des objectifs prioritaires, au premier rang desquels, la santé publique.

PARTIE 04

Construire un *modèle* de légalisation encadrée du *cannabis*

La volonté politique de mettre en place une nouvelle légalisation encadrée du cannabis répondant aux attentes des parties prenantes, suppose de privilégier une approche holistique et pluridisciplinaire pour traiter tous les enjeux, ainsi qu'évaluative pour apprécier de façon objective l'efficacité de ce nouveau cadre normatif. Telles seront les conditions de réussite préalables au déploiement d'un modèle souhaitable pour structurer la filière du cannabis récréatif et satisfaire aux exigences de santé publique.

A. Les conditions de réussite

Depuis 1970, l'encadrement normatif du cannabis est centré sur la prohibition et la répression, délaissant notamment la prévention et la réduction des risques liées à la consommation. Afin d'envisager la transition vers un nouveau modèle de régulation, il est nécessaire de pouvoir aborder différemment et de manière sereine le sujet dans l'espace public afin de favoriser l'émergence d'un véritable débat ouvert et impartial au sein de la société, conformément aux préconisations formulées dans la partie II du présent avis.

En complément, une approche globale paraît indispensable pour traiter tous les enjeux propres au cannabis (en lien avec ses usages, sa production, sa transformation et sa distribution) mais aussi tous ceux qui lui sont connexes (enjeux sanitaires, sécuritaires, financiers, éducatifs, etc.). De même, inclure dès la phase d'élaboration législative, les conditions de sa réussite évaluative répond aux exigences démocratiques de transparence, de redevabilité, d'efficacité et d'efficacité de toute nouvelle politique publique qui s'inscrit dans la durée.

Développer une approche holistique

La question du cannabis peut être abordée sous de multiples angles détaillés dans le rapport qui accompagne cet avis. Sans être exhaustif, les enjeux de santé publique, sécuritaires, économiques, éducatifs et écologiques sont centraux. C'est pourquoi, le CESE propose d'envisager un nouvel encadrement légal et réglementaire du cannabis dans une approche globale pour traiter l'ensemble des enjeux précités. Une approche en silo se révélerait inefficace et inadaptée pour apporter une réponse transversale aux attentes des parties prenantes, ainsi qu'aux préoccupations sanitaires, d'éducation ou sécuritaires en particulier.

Cette approche globale de la santé s'inscrit dans les grands principes de la promotion de la santé posés en 1986 par la charte d'Ottawa : « *La promotion de la santé est le processus qui confère aux populations les moyens d'assurer un plus grand contrôle sur leur propre santé, et d'améliorer celle-ci* », qui se réfère elle-même à la définition de la santé de l'OMS (constitution de 1946) : « *La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.* »

Envisager un modèle de légalisation encadrée du cannabis dit « récréatif » suppose d'autoriser l'usage ; de réglementer strictement la production et la distribution des produits ; de financer et déployer diverses actions publiques permettant d'atteindre des objectifs de prévention et de réductions des risques préalablement débattus et fixés avec l'ensemble des parties prenantes. Cette approche transversale serait malgré tout insuffisante car cette légalisation encadrée aura, par exemple, pour conséquence de réduire fortement les trafics existants, ce qui suppose de réfléchir à une économie de substitution pour l'ensemble des personnes et des territoires qui tirent des subsides plus ou moins conséquents de cette économie parallèle.

De plus, une multitude d'acteurs et d'actrices serait donc impliquée pour contribuer à la réussite de cette nouvelle régulation, on peut citer notamment ceux de la politique de la ville, de la sécurité publique, des finances publiques, du monde éducatif, de la santé publique, du secteur agricole, etc.

Au-delà des acteurs et actrices, l'approche culturelle sera déterminante pour structurer le débat au sein de la société y compris dans le cercle familial. La représentation sociale du cannabis a considérablement évolué ces dernières années, tout comme la banalisation de ses multiples usages, et ce pour diverses raisons : les retours d'expérience issus des pays qui ont légalisé son usage récréatif récemment ; l'expérimentation actuellement en cours dans notre pays de ses usages médicaux ; la banalisation de sa consommation dans la plupart des milieux sociaux et culturels, etc.

Ces changements d'approche liés à la question du cannabis s'inscrivent dans une logique beaucoup plus large car c'est bien un véritable changement de paradigme qui est envisagé. Il ne s'agit pas seulement de développer des politiques de prévention, de réduction des risques ou encore d'éducation à l'usage, c'est l'ensemble des politiques d'éducation qui doivent remettre les personnes, en particulier les plus jeunes au centre de ces politiques, notamment dans une véritable logique de responsabilisation qui leur donne la capacité de faire leurs propres choix de manière éclairée. Pour cela, il faut leur en donner les moyens. Cela signifie en premier lieu de renforcer les services publics de l'éducation, de l'aide sociale, de la santé, etc. Cela signifie ensuite de redonner une place plus importante aux proches et aux familles en valorisant particulièrement leur rôle ainsi qu'en déployant des politiques publiques d'appui à la parentalité.

L'égalité doit constituer un objectif central de cette démarche si on veut réussir ce changement de paradigme. Les petits trafiquants par exemple sont pour beaucoup les victimes d'une forme d'exclusion sociale, car notre société n'a pas réussi à leur proposer un meilleur avenir pour de multiples raisons. Évidemment, certains ont réussi à se sortir de leur situation, de leur quartier, de leur précarité... mais pas tous. Dans une logique de justice sociale, notre responsabilité collective est aussi de tout faire pour leur permettre d'obtenir une seconde chance, de les accompagner vers une activité, un travail, un emploi. En matière de cannabis et de constitution d'un marché légal, ils ont aussi acquis des compétences qui fait qu'on ne peut ni les ignorer, ni ne pas leur réserver une place. Une approche holistique se justifie donc pour contribuer à la réussite d'une nouvelle politique publique de légalisation encadrée du cannabis ayant une portée multisectorielle.

Une démarche législative évolutive en fonction de l'évaluation

Dans l'hypothèse où un projet de loi serait présenté à l'issue notamment du processus participatif précédemment décrit (dans la partie II), une étude d'impact sera obligatoirement réalisée. Une évaluation préalable de ce nouveau texte législatif est fondamentale pour enclencher le cercle vertueux de l'évaluation des politiques publiques sur la durée.

C'est pourquoi, conformément aux propositions de l'étude intitulée « *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer* »³⁵, le Conseil recommande que ce projet de loi intègre, dès son élaboration, les conditions de la mise en œuvre de son évaluation en cours d'application et *a posteriori*. Pour y parvenir, les objectifs poursuivis doivent être clairement identifiables dans l'exposé des motifs, les critères d'évaluation et les indicateurs d'impact expressément définis dans les articles, la disponibilité des données à traiter garantie légalement et les temps d'évaluation prédéfinis. Ces conditions préalables sont indispensables pour que l'évaluation joue pleinement son rôle démocratique consistant à apprécier objectivement l'efficacité de la loi, rendre compte aux citoyennes et citoyens de son application, et si besoin de faire évoluer le texte pour mettre fin à ses effets indésirables ou répondre à de nouveaux enjeux.

PRÉCONISATION #

À cette fin, le CESE préconise de faire évoluer la législation relative au cannabis dans le cadre d'un processus légistique qui garantisse la réalisation d'une étude d'impact de qualité afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les conséquences à long terme de la loi. Dans son étude « *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer* »³⁵, le Conseil décline diverses propositions afin que cet exercice d'évaluation préalable ne soit pas un simple plaidoyer pro domo du projet de loi qu'il accompagne.

³⁵ Étude de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, adoptée le 10 septembre 2019, rapporteur Jean-Louis Cabrespines.

³⁶ Opus cité.

En outre, les retours d'expérience des États qui se sont lancés dans un processus de légalisation, ou de tolérance d'usage, du cannabis doivent être pris en compte pour en apprécier l'ensemble des impacts. Les enseignements obtenus à la suite de cet exercice de droit comparé sont à même, selon notre assemblée, d'améliorer sensiblement la qualité du travail légistique permettant d'élaborer de nouveaux textes législatifs et réglementaires relatifs à la légalisation encadrée du cannabis. Les exemples de « bonnes pratiques » ainsi identifiés peuvent être tout aussi intéressants et instructifs que les effets induits ou négatifs constatés *in situ*.

* *
*

Un dispositif participatif ambitieux assorti d'un engagement de redevabilité de la part des pouvoirs publics, sera donc à même de dresser les contours d'un modèle souhaitable d'encadrement juridique du cannabis répondant aux attentes de la population et plus précisément sur ses exigences de santé et sécurité publique.

B. Un modèle souhaitable de légalisation encadrée

Le CESE fait le choix de se positionner sur la construction d'un modèle souhaitable de légalisation encadrée de l'usage, de la production et de la distribution du cannabis dit « récréatif ». Si, derrière le mot légalisation, des projections diverses peuvent laisser penser qu'elle pourrait engendrer de nombreuses dérives, l'idée est bien d'aboutir à un modèle protecteur pour les personnes et la santé publique.

Nous ne développerons pas ici l'ensemble des implications et détails pouvant concerner les différents aspects liés à une légalisation encadrée, mais nous souhaitons poser dans le débat public une vision partagée des grandes lignes qui apparaissent nécessaires pour remplir les différents objectifs liés aux questions sanitaires et sécuritaires. Nous tenterons aussi d'identifier les différentes questions laissées en suspens auxquelles il conviendra d'apporter des réponses dans le cadre du processus de déploiement des futures évolutions.

Certaines mesures contenues dans ce modèle peuvent sembler identiques à celles préconisées dans le cadre des mesures d'urgence à déployer. Pour autant, c'est bien un changement de paradigme qu'il s'agit d'envisager. Il est donc nécessaire de les inscrire non seulement dans le temps mais aussi dans le prolongement de l'urgence de leur mise en place.

Nous rappelons ici que la dimension sanitaire qui place la protection des personnes, en particulier des personnes mineures et des publics fragiles doit être la priorité incontournable d'une telle évolution normative.

Un autre principe phare dans la construction d'une filière française doit être la protection et la sécurisation de ses différents acteurs et actrices qui permette de leur assurer une rémunération juste et équitable en évitant la constitution de « géants » du cannabis en France. Un autre principe phare dans la construction d'une filière française doit être l'insertion des acteurs et actrices actuels, afin qu'ils et elles soient incités à sortir de l'illégalité.

La construction d'une filière légale et la mise en place d'une légalisation encadrée vise aussi à remplir un autre objectif, en l'occurrence celui de réduire significativement les trafics, les délinquances associées et de permettre un modèle de développement pérenne pour les quartiers et les personnes qui en subissent actuellement les conséquences.

Déployer une politique de prévention, de réduction des risques, d'éducation à l'usage et de soin

La consommation de cannabis présentant des risques et des dangers potentiellement importants pour les usagers et les usagères, il convient de développer de manière prioritaire une véritable politique de prévention, d'accompagnement et de prise en charge ayant pour objectif de les minimiser au maximum. Face à l'échec des politiques menées jusqu'ici, un changement de paradigme dans l'approche et une concentration des moyens sur cet objectif constitue la principale priorité identifiée par le CESE. Au regard des expériences de terrain, tant en France qu'à l'international, il conviendra d'identifier les pratiques les plus efficaces, de s'en inspirer et d'en assurer un accès large et simple pour toutes et tous quelle que soit la classe d'âge ou la situation géographique. Les risques étant plus importants concernant les jeunes, une attention particulière y sera portée, des programmes adaptés et spécifiques seront également mis en place.

Les politiques de prévention, d'éducation et de réduction des risques constituent une urgence absolue. À ce titre, elles doivent être déployées sans attendre et relèvent en grande partie des mesures d'urgence préconisées dans cet avis. Pour autant, c'est bien dans une logique de changement radical d'approche qu'elles doivent s'inscrire dans des politiques de long terme et dans une démarche intégrée d'éducation globale à la santé.

Le cannabis et son usage présente des spécificités particulières mais ne peut être pensé en dehors d'une démarche globale visant à prévenir l'ensemble des conduites addictives. Il s'agit de consolider une approche qui rende chacune et chacun actrice et acteur de ses comportements, de sa vie et de ses usages. Pour ce faire, c'est bien l'acquisition de compétences psychosociales qui est centrale pour mener une politique globale qui protège, qui responsabilise et qui outille tout un chacun et chacune afin qu'il et elle soit en mesure de faire ses propres choix de manière éclairée et responsable, en dépit des influences sociales.

Plus spécifiquement, des actions particulières doivent être menées au niveau de la jeunesse et des publics vulnérables afin de réduire globalement le nombre des consommateurs et consommatrices, de retarder l'âge d'expérimentation et d'entrée dans l'usage. Des programmes particuliers existent déjà et ont démontré leur efficacité (voir l'encadré 1). Par ailleurs, pour les personnes mineures, la vente et/ou l'incitation à l'usage du cannabis doivent être sévèrement réprimées. De plus, les moyens éducatifs d'accompagnement des personnes mineures en contact avec le cannabis doivent être renforcés et appliqués, y compris par la voie de l'assistance éducative judiciaire.

**ENCADRÉ 1 : UN EXEMPLE EFFICACE
DE PRÉVENTION INTÉGRÉE :
« LE PROGRAMME UNPLUGGED »**

L'exemple du programme « *unplugged* » est intéressant car ses résultats et son efficience ont fait leurs preuves. « *Unplugged est un programme de prévention des conduites addictives en milieu scolaire, mettant particulièrement l'accent sur l'alcool, le tabac et le cannabis, avec une ouverture sur les conduites addictives liées aux écrans et aux jeux vidéo. Ce programme est destiné aux collégiens et collégiennes (6^{ème}, 5^{ème}). Il comprend 12 séances interactives d'une heure en classe, menées par des enseignants et enseignantes formés qui travaillent – au moins la première année – en co-animation avec des professionnels et professionnelles de la prévention, également formés. Unplugged est utile au-delà de la prévention des addictions car il contribue à l'amélioration du climat scolaire. Les séances permettent aux élèves de développer la confiance en soi, l'expression de soi et le respect des autres, mais aussi des habiletés interpersonnelles de communication, d'affirmation et de conciliation. Le programme les invite à décrypter les attitudes positives et négatives à l'égard des produits, les influences et les attentes du groupe, les croyances sur les produits et leurs effets, tout en exerçant leur esprit critique.* »³⁷

Cela met aussi en évidence l'intérêt d'impliquer différents acteurs et actrices qui travaillent en réseau dans la conduite de telles démarches, chacun et chacune dans son rôle. Plus globalement, c'est aussi un travail de consolidation du rôle des adultes vis-à-vis des plus jeunes qu'il faut mettre en place. Cela implique de déployer des moyens adaptés pour permettre aux familles, aux éducateurs et éducatrices, aux enseignants et enseignantes, et aux professionnels et professionnelles de santé d'y prendre leur place, chacun dans son rôle, et en synergie.

La place de l'éducation nationale et de ses acteurs et actrices y est centrale. Le collectif éducatif qui intervient auprès des jeunes jouent un rôle essentiel de prévention, d'information, d'accompagnement etc., Le rôle des services de santé scolaire doit aussi être rappelé, tant dans les domaines de la prévention, que de l'accueil et de l'écoute, mais aussi dans la capacité qu'ils ont d'identification, d'accompagnement et d'orientation vers des démarches de soins quand elles sont nécessaires. Les consultations jeunes consommateurs et consommatrices par exemple, sont des dispositifs qui ont démontré leur efficacité et qui encore luttent au quotidien pour le financement de leur fonctionnement. De nombreux témoignages de professionnels lors de nos travaux soulignent les difficultés liées au financement de leurs activités et l'impossible projection à moyen et long terme liée à ces questions financières. Au regard de l'enjeu sanitaire et des niveaux d'exposition records aux produits et conduites addictives en France, cela n'est pas acceptable et doit devenir sans attendre une véritable priorité qui dépasse les paroles et se transforme en actes concrets, évalués et évolutifs. La communication actuelle, qui n'aborde quasi exclusivement que les aspects répressifs du sujet ne constitue pas une réponse satisfaisante.

L'usage adulte ne doit pas non plus être oublié et demande la mise en place de mesures spécifiques. Même s'il présente de moindres risques pour les personnes, il ne doit pas être le parent pauvre des politiques de prévention. À ce titre, la prévention des usages à risque et celui du soin nécessaire pour les personnes concernées par les usages problématiques doivent aussi constituer des priorités et bénéficier de dispositifs adaptés. La réduction des risques, l'accès facilité à des modes de consommation à moindre risque doivent faire l'objet d'actions spécifiques. La promotion de la vaporisation par exemple en alternative à la combustion devrait être encouragée, notamment en favorisant l'accès à du matériel adapté par un soutien financier au vu du coût qu'il peut représenter pour l'usager et l'usagère. Enfin, le monde du travail étant lui aussi concerné, des moyens importants doivent y être consacrés afin de lui donner concrètement la possibilité d'y déployer des actions de prévention et de prise en charge des travailleuses et des travailleurs qui en ont besoin.

PRÉCONISATION

Pour tous ces motifs, le CESE préconise :

- de développer une stratégie globale de prévention d'ampleur en particulier envers les publics jeunes, disposant de moyens importants, spécifique au cannabis, et intégrée dans les politiques de prévention de l'ensemble des conduites addictives avec l'appui de partenaires déjà impliqués sur ce champ ;
- de protéger en priorité les personnes mineures en développant une politique d'accompagnement et de prise en charge des usages, particulièrement lorsqu'ils sont problématiques et en interdisant la vente ou la provocation à l'usage du cannabis à leur intention ;
- d'instaurer une politique de réduction des risques en direction des usagères et des usagers favorisant les usages à moindres risques et permettant une réelle éducation à l'usage.

Réguler la production

Réguler la production de cannabis vise en premier lieu à assurer une qualité et une traçabilité de cette production, tout en permettant la structuration d'une filière française qui rémunère justement les paysans producteurs. Cet encadrement doit permettre une production de qualité propre à assurer une véritable sécurité pour les usagères et les usagers en plaçant la dimension sanitaire comme principale priorité. La France a su développer une filière d'excellence dans la production de vins, elle est donc en mesure de démontrer qu'un nouveau modèle permettra de privilégier la qualité. C'est aussi une réponse aux attentes des usagères et des usagers, qui rejoint l'objectif sanitaire d'une moindre mais meilleure consommation.

Au regard des expériences étrangères et des conventions internationales, il conviendra de séparer concrètement les différentes filières de production qui doivent faire l'objet de cadres spécifiques répondant à des objectifs différenciés.

La France, forte de son expérience et de sa place de leader au niveau européen dans la production de chanvre est en capacité de développer une filière d'excellence pour le cannabis dit « récréatif », rémunératrice et valorisante pour ses producteurs et productrices. Dans la production française de chanvre et le cas échéant de cannabis dit « récréatif », la place des femmes doit et devra faire l'objet d'une attention particulière tant du point de vue de leur apport à la filière que du point de vue de l'accès aux financements leur permettant, par exemple, d'acquies une exploitation³⁸.

La qualité, la traçabilité et la transparence doivent en être les éléments constitutifs et directeurs dans sa constitution et son développement. La culture du cannabis, plante qui présente des qualités écologiques, doit être intégrée dans une démarche holistique. Cela rejoint directement la dimension sanitaire en posant la culture biologique comme la norme pour ce secteur en devenir. En effet, la consommation, pour l'instant principalement fumée en France, présente des risques bien plus importants pour la santé si on y retrouve des résidus de produits phytosanitaires ou différentes formes de contaminations.

La déclinaison pratique de ces intentions se retrouve dans l'encadrement des volumes et surfaces dédiés à la culture du cannabis dit « récréatif », dans une logique de production incarnée par des fermes « familiales », attentives à privilégier la qualité comme principale priorité. En effet, les expériences étrangères démontrent que les modèles de culture à grande échelle se font toujours au détriment de la qualité et donc de l'aspect sanitaire.

Par ailleurs, le cannabis est une plante qui développe une diversité de profils aromatiques exceptionnels avec plus d'une centaine de terpènes (molécules aux propriétés odoriférantes) identifiés, bien plus que pour le raisin par exemple. Cette diversité de profils aromatiques uniques et très différents constitue pour les consommateurs et consommatrices une des principales raisons qui oriente leurs choix et leurs usages. Pour la filière, c'est aussi l'occasion d'incarner l'excellence française par le développement de « grands crus », de valorisation des terroirs et des savoir-faire qui pourraient aussi faire l'objet de labellisations comme les labels AOP. Ce positionnement est aussi à même d'incarner une politique de réduction des risques pour les usagères et les usagers par la valorisation de la qualité et non de la quantité.

38 Cet accès aux financements est plus difficile pour les femmes souhaitant s'installer en agriculture que pour les hommes, avec des prêts moindres et sur de plus longues durées. Avis du CESE « *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture !* », 2020.

Cette filière du cannabis doit aussi incarner l'excellence pour ses producteurs et productrices et leur valorisation, notamment par la juste rémunération qu'elle doit leur assurer. La constitution d'une nouvelle filière doit s'appuyer sur le retour d'expérience d'autres filières et être l'occasion de ne pas reproduire les mêmes erreurs. Des modèles comme la contractualisation complète et l'instauration de prix d'achat justes et respectueux pour les paysans et paysannes doivent être la norme et garantis dans le temps.

La mise en place de licences de production doit permettre de fixer des règles strictes, propres à garantir la qualité des productions, ces règles doivent rester accessibles et simples. En effet, la sur-normalisation a démontré dans les expériences menées à l'étranger que cela restreignait l'accès à un nombre limité d'acteurs et d'actrices, et encourageait la persistance d'un marché parallèle illégal.

La traçabilité de la graine au consommateur en passant par l'accès à l'ensemble des informations liées aux modes de production, à la génétique, aux concentrations des principaux cannabinoïdes ou encore aux profils aromatiques est un enjeu essentiel dans la constitution d'une telle filière. À cet effet, une technologie a émergé qui permet de garantir un standard de transparence et de sécurité. Il s'agit de la blockchain dite « publique » ou chaîne de blocs en français³⁹. En fin de cycle, le consommateur et la consommatrice peut, en flashant un QR CODE, retrouver l'ensemble des informations relatives au produit, dans le moindre détail. Pour les producteurs, les productrices et les acteurs et actrices de la filière, cela simplifie de manière importante la gestion administrative, la gestion et le contrôle par et pour les autorités et les services publics (agence française du cannabis, services des ministères de l'agriculture, de la santé, de l'économie et des finances comme la DGCRF, les douanes, etc.). Il s'agit d'une forme de certificat d'authenticité, infalsifiable qui devra être géré par l'autorité de régulation et mis à disposition des acteurs et des actrices de manière standardisée et gratuite. Des outils existent déjà comme *cannatracking* pour la filière CBD en France ou *cancheck.org* aux Pays-Bas initié par les producteurs et productrices. Cela démontre la faisabilité et la pertinence de cette solution, propre à garantir les objectifs d'un encadrement protecteur.

39 Une blockchain « publique » n'est pas un service public ou une administration. Ses principales caractéristiques : elle est accessible à tous, décentralisée et ne nécessite pas de tiers de confiance. Bien que sécurisée, la blockchain publique n'offre pas la même flexibilité qu'une blockchain « privée ». Pour une définition de la blockchain : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/blockchain-definition-avantage-utilisation-application#>.

La production à usage personnel par les consommateurs et consommatrices doit aussi être autorisée car elle répond à un besoin et une réalité déjà existante et massive. D'après les études réalisées par l'OFDT en France, elle concerne au moins 200 000 personnes. Ce mode de production doit avoir sa place dans le cadre d'un encadrement sous deux formes. L'auto-culture, dans des volumes répondant à l'usage personnel au sein de son domicile privé et l'auto-culture collective au sein de *Cannabis Social Clubs* (CSC). Les CSC constituent une forme associative non marchande et développent une approche novatrice en termes de réduction des risques associés à l'usage via l'éducation par les pairs. Ils ont démontré être une excellente réponse sanitaire à ces risques. Les expériences en Espagne, en Belgique et dans de nombreux pays ont fait leur preuve et l'Allemagne dans le cadre de sa légalisation, à venir, a déjà annoncé que ce modèle allait constituer une partie de leur réponse. Ils s'inscrivent dans les grands principes de la promotion de la santé par la charte d'Ottawa et à la définition de la santé de l'OMS.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise dès lors :

- de permettre la coexistence de différents modèles de production en séparant les filières médicales, utiles et « récréatives » ;
- de faire de l'agriculture biologique la norme en matière de production de cannabis dit « récréatif » tout en encadrant le volume ou les surfaces consacrés à cette culture ;
- d'assurer une traçabilité complète et transparente de la graine à la consommation grâce à une blockchain publique, et sous contrôle des services de l'État (autorité de régulation, services des ministères de l'agriculture, de la santé, de l'économie et des finances comme la DGCCRF et les douanes...) ;
- d'autoriser l'auto-culture et les *Cannabis Social Clubs* en les encadrant.

Réguler la distribution

La légalisation encadrée de la distribution du cannabis en France vise à permettre l'accès sécurisé des usagers et des usagers à des produits dont la qualité serait strictement contrôlée, tout en permettant le développement d'une politique de réduction des risques à laquelle peu ont accès à l'heure actuelle. L'interdit en place les expose à des dangers liés à la criminalité associée au trafic ainsi qu'à des produits présentant des risques de contamination aux produits phytosanitaires, de coupe, et autres champignons et moisissures pouvant présenter des risques graves, voire mortels⁴⁰. À ces risques s'ajoute la possibilité de se voir proposer d'autres produits plus dangereux et plus addictifs. Il ne s'agit nullement de faire le prosélytisme d'une drogue pouvant présenter des risques, mais bien d'apporter la réponse la plus adaptée afin de protéger les personnes, développer les usages à moindre risque et assécher le marché noir.

Dans un objectif sanitaire et de réduction des risques, le cannabis dit « récréatif » ne peut pas être considéré comme un produit comme un autre et distribué dans une forme de libre marché par qui le souhaiterait. Il doit faire l'objet d'une démarche spécifique, indépendante de toute autre forme de commerce qui privilégie des réponses individualisées, l'information et la prévention.

Pour ces différentes raisons, il apparaît que sa distribution devra se faire dans des lieux spécifiques et dédiés à cette activité. Ces points de vente ne devront pas présenter de caractère ostentatoire et constituer de fait une incitation à la consommation. Leur devanture, par exemple, devra être neutre et ne pas permettre la présentation de produits liés à son usage. Une enseigne distinctive, à l'image des pharmacies et des bureaux de tabac permettra leur identification. De la même manière, leur implantation devra faire l'objet d'un soin particulier et ne pas se situer à proximité d'écoles, de collèges, de lycées ou de lieux dédiés à la jeunesse.

Dans l'objectif de ne pas permettre la constitution de « géants » du cannabis, l'obtention d'une licence sera nécessaire et soumise à un certain nombre de conditions. Au regard des expériences internationales, il apparaît pertinent de limiter le nombre de licences à trois pour une même personne et d'en permettre un accès facile. Les franchises et autres systèmes centralisés ne devront pas non plus avoir leur place pour cette activité.

Une formation spécifique réalisée par des professionnels agréés par l'autorité de régulation sera obligatoire pour toute personne travaillant dans ces lieux de vente. Elle devra permettre l'acquisition et le développement de compétences spécifiques à la réduction des risques liés à l'usage de cannabis et devra être actualisée régulièrement.

Les lieux de vente constituant l'espace privilégié pour s'adresser aux consommateurs et consommatrices, ils devront être le premier lieu à incarner la réduction des risques et des dommages. La distribution d'informations et de brochures spécifiques assurant la promotion des usages à moindres risques devra y être systématisée et mise en évidence, et la vente de matériel adapté à ces usages obligatoires. Les informations sur l'accès aux structures de soin et de prise en charge des usages problématiques devront de la même manière être favorisées dans ces lieux et proposée aux usagères et aux usagers.

La question du prix de vente est essentielle dans un objectif d'assèchement du marché noir sans non plus encourager l'usage. Un prix minimum paraît la meilleure option afin d'assurer une juste rémunération de l'ensemble des acteurs et actrices de la filière sans encourager l'usage. Ce prix minimum ne doit pas non plus être trop élevé afin de ne pas continuer à réserver une partie du marché aux trafiquants. Les prix courants tournant entre 7 et 10 euros le gramme, un prix de 7 euros minimum semble une bonne base.

Le contrôle de l'âge légal devra être systématique afin de ne pas reproduire les dérives constatées avec le tabac et l'alcool. Une forme de sas d'entrée devra permettre ce contrôle, ce qui permettra aussi de renforcer la sécurité de ces lieux de vente.

Le modèle construit avec le tabac et l'alcool devra aussi constituer une référence pour les aspects liés à la publicité. Comme pour l'alcool, la loi devra en limiter les contenus à leurs éléments dits « objectifs » (origine, description, mode de consommation, etc.) et contrôler strictement leurs possibilités de diffusion.

L'affichage de la provenance, des taux des principaux cannabinoïdes et des profils aromatiques devra être obligatoire car ils constituent les éléments phares permettant de favoriser les usages à moindre risque. L'ensemble des éléments de l'intégralité de la chaîne de production et de distribution contenus dans la blockchain assurant la traçabilité des produits devra aussi être accessible facilement. Les importations éventuelles devront répondre aux mêmes critères et cahiers des charges que les productions nationales.

La vente en ligne et la livraison à domicile font souvent l'objet de dérives dans les retours d'expérience à l'international. Ils répondent à une vraie demande des usagères et des usagers, ce que les acteurs et actrices du trafic ont bien compris. Ils s'en sont vite emparés et ont développé une offre « professionnelle » dans les grandes agglomérations qu'il apparaît nécessaire de contrer. Afin d'éviter une nouvelle fois les dérives commerciales contraires aux objectifs de santé publique, il apparaît nécessaire de permettre la mise en place de ce type de services. Il s'agira d'autoriser ces pratiques uniquement pour les lieux de vente autorisés et d'en limiter l'emprise géographique au département ou à un rayon ne dépassant pas l'échelle du bassin de vie.

Tenir compte des expériences à l'international et ne pas reproduire les erreurs commises constitue aussi un impératif. Dans l'objectif d'assécher les trafics, réserver une place au marché « historique » dès le départ est une condition incontournable de réussite. En effet, les opérateurs hérités ne disparaîtront pas soudainement s'ils sont exclus du système juridique déployé.

Cette considération s'inscrit aussi dans une logique de justice sociale. Pour beaucoup, leur implication dans le trafic n'a pas uniquement été un choix, mais résulte aussi d'une impasse sociale dans laquelle ils se sont retrouvés de par leur situation ou leur détresse sociale. Les perspectives d'avenir qui s'offrent à eux actuellement sont très limitées et leur intégration au trafic constitue malheureusement une option parmi d'autres qu'il ne faudrait pas simplement résumer à une volonté de nuire. Cela relève aussi d'un engrenage lié à des réalités sociales actuelles.

Tenir compte du « marché historique » est incontournable si on veut le rendre impopulaire tant pour les usagers et les usagères que pour ses acteurs et actrices, et assurer le transfert des consommateurs et consommatrices vers des sources légales. Il faut donc équilibrer les priorités en matière de santé publique qui doit rester l'objectif principal, et la justice pénale afin d'établir un marché concurrentiel pour le cannabis licite qui encourage l'achat légal afin qu'il devienne la norme. La Californie constitue un contre-exemple en la matière. On estime que près de 75 % des transactions s'effectuent sur le marché parallèle. Un certain nombre de raisons peuvent l'expliquer. Les acteurs et actrices historiques n'ayant pas été intégrés, ils et elles se sont adaptés. Les taxes étant très importantes, ils et elles ont adapté leurs prix et assurent une offre 50 % moins chère.

Des exigences nécessaires à l'obtention de licences trop lourdes ont aussi représenté un frein important dans le déploiement d'une offre légale et n'ont pas permis l'intégration des acteurs et actrices historiques. La question de la répartition géographique a aussi joué un rôle important dans cet échec. 161 des 482 municipalités et 24 des 48 comtés n'ayant pas autorisé la vente sur leur territoire, cela a de fait laissé un marché important pour les trafiquants qui ont aussi pu y concentrer leurs efforts. L'expérience du Canada nous montre également que l'arrivée du cannabis licite ne met pas automatiquement fin au marché noir. Actuellement, même si le cannabis est légal, environ la moitié des ventes sont toujours destinées à des opérations non réglementées. Les freins réglementaires et la non prise en compte du marché hérité en sont les principales causes.

Prendre le temps de mettre en place un marché légal du cannabis en France doit donc tenir compte de ces expériences afin de ne pas en reproduire les mêmes erreurs. Le lancement d'une offre de distribution légale constitue donc un moment clé. L'intégration dès le départ des acteurs et actrices du marché historique est incontournable. Un changement de paradigme consiste donc aussi à ne pas considérer l'ensemble de ces acteurs et actrices comme des trafiquants, mais bien comme des personnes avant tout. Comme nous l'avons souligné dans le rapport, la grande partie de ces acteurs et actrices ne sont finalement que des « ouvriers » ou des « ouvrières » mal rémunérés et exploités par des grands trafiquants sans scrupule. Assurer un déploiement en deux temps comme le préconise le CESE avec une première phase d'urgence associée à un débat public puis un déploiement finement réfléchi et évolutif est un impératif.

PRÉCONISATION

Pour ces raisons, le CESE préconise :

- d'autoriser la distribution aux seules personnes majeures dans des points de vente dédiés soumis à licence ;
- de soumettre les distributeurs à une formation obligatoire à la prévention et la réduction des risques actualisée régulièrement ;
- d'interdire toute propagande et publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis (sauf aux enseignes des débits, sous conditions) ainsi que toute distribution gratuite ou promotionnelle sur le modèle de la loi Évin⁴⁰ ;
- d'assurer l'affichage obligatoire des taux des principaux cannabinoïdes et des profils aromatiques aux côtés de messages de santé publique ;
- de prendre en compte les acteurs et actrices du marché « historique ».

Réguler l'usage

Réguler pour mieux prévenir, c'est ce qui doit diriger les réflexions autour de la question centrale de l'usage. Ne pas répondre aux attentes des usagères et des usagers, c'est le risque de la persistance du marché noir et de l'exposition aux risques. L'usager et l'usagère ne sont pas forcément des malades et ne doivent donc pas non plus systématiquement être considérés comme tel, même si les dérives sont possibles et ne doivent pas être sous-estimées. Autoriser n'est pas inciter, et les publics fragiles, en particulier les jeunes, doivent faire l'objet d'attentions et de mesures particulières.

Autoriser l'usage de cannabis aux personnes majeures, c'est avant tout mettre fin à une situation aux conséquences importantes pour ces dernières. Certaines politiques de répression ont eu pour conséquence de les stigmatiser, impactant ainsi leur vie personnelle voire professionnelle. Confrontés de fait à un marché illégal, les aspects sanitaires sont délaissés et les exposent à des produits dont les dommages liés aux substances de coupe ou produits phytosanitaires contenus dans le cannabis présentent les risques les plus graves pour leur santé. Les niveaux de consommation record de la France ont démontré l'échec des politiques menées jusqu'ici, se saisir de cette question constitue donc une preuve de responsabilité. Il convient donc de fixer des règles qui correspondent aux réalités d'un usage qui s'est massifié tout en protégeant au mieux les personnes, et en particulier les publics fragiles.

Les jeunes dont le cerveau est en maturation sont les premiers exposés aux risques et dangers liés à l'usage de cannabis, notamment régulier. La vente de cannabis devra donc être réservée aux personnes majeures et l'accès aux lieux de vente strictement contrôlé afin de ne pas reproduire les erreurs commises avec les autres drogues légales comme l'alcool et le tabac.

⁴¹ Article L3511-3 du code de santé publique : « La propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur du tabac, des produits du tabac ainsi que toute distribution gratuite sont interdites. »

ENCADRÉ 2 : FOCUS SUR LES 18-25 ANS

Une attention particulière doit être portée sur les personnes âgées de 18 à 25 ans souhaitant consommer du cannabis. En effet un usage régulier peut présenter les mêmes risques sur le développement du cerveau que pour les usagers et usagères mineurs. Pour autant l'objectif n'étant pas d'avoir une législation à deux vitesses pour les 18-25 ans (personnes majeures d'un point de vue légal) et les autres, des actions de prévention ciblées ainsi qu'une sensibilisation particulière au moment de la vente devront être effectuées pour expliquer les risques plus importants pour ce public sensible.

L'achat, la détention et la culture de quantités de cannabis destinés à l'usage personnel seront donc autorisés pour les personnes majeures et encadrés par la loi.

La vente aux personnes mineures restera prohibée afin de ne pas en faciliter l'accès et de maintenir une forme d'interdit éducatif. La prévention et l'accompagnement devront être la norme en ce qui les concerne. La sanction pénale n'a pas non plus sa place dans une politique d'éducation et de responsabilisation qui vise à construire des adultes acteurs de leur vie et de leurs comportements.

Un débat existe sur la question d'une éventuelle limitation du taux de THC. Il apparaît dans les retours d'expérience que prendre des mesures de ce type protège peu dans les faits. Cela laisse au marché parallèle la main sur ce cannabis plus fortement dosé et génère de fait des consommations encore plus problématiques de produits comportant aussi tous les autres problèmes liés à la qualité de la production et aux pratiques des trafiquants.

L'attente des usagères et des usagers se concentre sur l'affichage de ce taux, de celui des principaux cannabinoïdes ainsi que sur l'information. Cela leur permet de connaître l'effet attendu, d'adapter leur consommation et d'être en capacité de faire des choix correspondant à leur usage. Le parallèle avec l'alcool est évident, on ne consomme pas du cidre et du whisky de la même manière, on adapte son usage.

L'exemple portugais qui a démontré sa pertinence par la qualité de ses résultats en matière de niveaux de consommation dans la population générale devra servir de modèle pour la prise en charge des personnes mineures. En effet, depuis 2001, le Portugal a procédé à un changement du mode d'encadrement de toutes les substances psychoactives dites « illicites » dans une perspective de santé publique.

Si la quantité retrouvée ne dépasse pas la limite légale, l'usager et l'usagère doit se présenter, sous 72 heures, devant une commission de dissuasion de la toxicomanie (CDT), créée par la loi de 2000, composée d'un panel de trois membres : un professionnel ou une professionnelle du droit (qui la préside) et deux représentants et représentantes des professions médicales (médecin ou psychologue) et sociales (travailleur et travailleuse social ou sociologue). La CDT géographiquement compétente se prononce sur la situation de l'usager à l'issue de trois entretiens :

- si l'usager et l'usagère sont jugés en situation d'usage non-problématique, la procédure est suspendue ;
- en cas de risque « modéré » d'usage problématique, une intervention brève peut leur être proposée (à titre facultatif), incluant une aide psychologique (*counselling*) ;
- si le risque d'usage problématique et de dépendance est « élevé », l'usager et l'usagère peuvent être orientés vers un service de traitement spécialisé (sans caractère obligatoire)⁴².

En s'inspirant de ce modèle, une personne mineure qui serait contrôlée dans une situation d'usage, orientée par un parent et une parente ou l'Éducation nationale et qui en identifierait le besoin, pourrait avoir accès à une commission de ce type afin de faire le point sur sa situation et se voir proposer un éventuel accompagnement si nécessaire.

Dans ce cadre, les personnes mineures en situation de danger resteront susceptibles d'être orientées vers le juge des enfants agissant en protection, en application des articles 375 et suivants du code civil, et pourront se voir imposer des mesures éducatives et de soins.

Pour l'usage adulte, il convient aussi de réglementer les lieux où l'usage serait autorisé. Cela pourrait se calquer sur le modèle du tabac comme c'est le cas dans les pays qui ont fait évoluer leur réglementation en ce sens : *« il est interdit de fumer dans tous les lieux publics fermés, notamment dans les cafés et restaurants. Des espaces fumeurs peuvent être aménagés. Il est également interdit de fumer dans les transports publics, les établissements scolaires, dans les aires de jeux pour enfants et sur le lieu de travail. De nombreuses possibilités sont offertes aux personnes désireuses d'arrêter de fumer⁴³. »*

Le principal risque de l'usage adulte est lié à la combustion. L'usage, en France est quasiment exclusivement caractérisé par le fait de consommer du cannabis sous forme fumée, de plus associée à du tabac. Cela engendre souvent une consommation de tabac en parallèle et une difficulté encore plus importante pour l'arrêter. Il est donc nécessaire d'encourager les usages à moindres risques, en particulier par le développement de la vaporisation qui permet de « profiter » des arômes et des effets du cannabis en le chauffant à une température un peu inférieure à celle de la combustion sans les dommages liés à la fumée. Malheureusement, ces appareils représentent un investissement important en comparaison à la combustion, ce qui constitue un frein à son développement.

Dans une logique de facilitation de ce mode de consommation à moindre risque, une incitation financière devrait être envisagée pour ces matériels. Cela concernerait les modèles intégrés aux protocoles médicaux ou équivalents, comme ceux fournis aux malades ayant intégré l'expérimentation actuellement en cours en France.

Réparer les injustices sociales liées au trafic est une question qui doit être centrale dans une réflexion qui dépasse le simple sujet du cannabis et qui est une condition impérative dans le déploiement d'un nouveau modèle de régulation.

Les impacts sociaux du trafic de cannabis sont nombreux et ont totalement déstabilisé des quartiers entiers en laissant le champ libre à toute une délinquance associée. Un des principaux enjeux d'une légalisation encadrée du cannabis dans notre pays est de réussir à réinvestir ces quartiers et d'offrir des conditions de vie décente et des perspectives d'avenir aux personnes qui y vivent.

Pour toutes les personnes laissées dans une situation de déshérence jusqu'ici, l'abandon n'est pas une option. Pour elles, la seule solution qu'on leur offre à l'heure actuelle et qui s'apparenterait à une réussite, serait de s'extraire durablement de ces quartiers. Changer de paradigme en matière de politique des drogues signifie aussi de changer de paradigme en matière de politique de la ville et de se donner les moyens de résoudre toute forme d'exclusion sociale. La question qui se pose est alors plus globale et devient : comment repense-t-on la politique de la ville, et plus généralement, comment repense-t-on notre société de manière inclusive dans une logique d'équité ? L'équité n'est pas l'égalité. L'équité implique de donner à toutes et tous les moyens d'atteindre les mêmes idéaux de vie, et donc de commencer par résoudre les injustices. Protéger les personnes, c'est aussi et avant tout, protéger notre société.

43 Direction de l'information légale et administrative (DILA), Service du Premier ministre, vérifié le 19 octobre 2021. <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/interdiction-fumer-tabagisme#:~:text=Introduction,sur%20le%20lieu%20de%20travail>.

L'enjeu de la réparation des torts causés par « la guerre aux drogues » s'est de plus en plus imposé et est maintenant un élément central dans les récentes initiatives de légalisation, comme c'est le cas aux États-Unis et au Canada. Ces initiatives se fondent sur des logiques de justice sociale ainsi que sur les échecs constatés d'intégration du marché hérité : le « legacy market ». Au Canada par exemple, on parle maintenant de transition vers le marché légal. La principale manifestation de la réparation des dommages réside dans les lois d'amnistie qui sont prononcées. Aux États-Unis, 21 États prévoient ou ont déjà adopté des lois d'amnistie. Cela concerne aussi des États qui n'ont pas légalisé le cannabis dit « récréatif ». Ces amnisties prennent différentes formes : individuelles en fonction des caractéristiques sociales ou automatiques en fonction des quantités concernées et/ou des types de délits. Par exemple, dans l'Illinois, l'effacement est automatique pour des quantités allant jusqu'à 30 g (1 once) et devient individualisé de 30 à 500 g. D'autres critères peuvent remettre en question l'effacement des sanctions comme la vente aux personnes mineures ou la condamnation pour des infractions de violences associées.

Mettre en place une légalisation encadrée du marché du cannabis en France est donc une opportunité pour traiter ces questions et pas simplement pour construire un nouveau marché dont l'intérêt reposerait principalement sur ses aspects économiques. Une nouvelle fiscalité associée à cette légalisation encadrée est à même de permettre d'y consacrer de nouveaux moyens et nécessite donc de financer des services publics efficaces au service des plus faibles et de la cohésion sociale.

Réparer les injustices engendrées par le trafic de cannabis et les délinquances associées doit reposer en premier lieu sur les personnes elles-mêmes et sur les acteurs et actrices de terrain qui y vivent ou y travaillent. La place des femmes doit aussi faire l'objet d'une attention particulière. Cette logique d'« empowerment », qui consiste à redonner du pouvoir d'agir aux personnes pour imaginer et construire leur futur collectif doit être la base de la réflexion. Imaginer que des têtes pensantes qui viendraient apporter des solutions venues d'en haut pourrait fonctionner serait une erreur manifeste. C'est bien en partant des réalités actuelles et en réservant des places à toutes ces personnes qui subissent ou bénéficient des trafics, qu'elles en soient les acteurs et actrices ou pas, que de véritables solutions pérennes pourront émerger.

Réparer les injustices sociales liées au trafic constitue une opportunité d'action pour une société inclusive qui se préoccupe des problèmes et tente de les transformer en solutions.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise donc :

- d'autoriser l'usage aux personnes majeures tout en ayant une attention particulière pour celles âgées de 18 à 25 ans ;
- de ne pas pénaliser l'usage pour les personnes mineures mais les orienter vers une commission d'accompagnement éducative et thérapeutique composée de spécialistes ;
- de réglementer l'usage dans les lieux publics en tenant compte des modèles existants ;
- d'orienter et accompagner les consommateurs et consommatrices vers des usages à moindres risques ;
- de réparer les injustices sociales engendrées par le trafic de cannabis.

Financements, budget et orientation des investissements

Le chiffre d'affaires actuellement estimé du cannabis dit « récréatif » en France est de l'ordre de 3,4 milliards d'euros. Au-delà des créations d'emplois nécessaires à la constitution d'une nouvelle filière aux débouchés assurés et d'importance, la mise en place d'un marché légal du cannabis permettra la perception de recettes (fiscales, parafiscales et sociales) associées. Sans réaliser ici un travail d'économistes et ses déclinaisons chiffrées, il nous paraît important d'esquisser des pistes de réflexion et de poser quelques grands principes.

La première étape, en amont du déploiement d'une légalisation encadrée, passe par un nécessaire calibrage du marché qui doit être le plus précis possible. Cette étape est essentielle au dimensionnement de la filière : volume de production, nombre d'exploitations, unités de transformation, contrôle de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, points de vente, etc.

Une étude réalisée par Terra Nova en 2014 estimait l'effet budgétaire total d'une légalisation à 2.1 milliards d'euros dans le cas d'une légalisation à prix de vente inchangé⁴⁴. L'estimation du chiffre d'affaires du marché du cannabis dit « récréatif » a fortement évolué et est actuellement de 50 % supérieure aux estimations de l'époque.

On peut distinguer deux types de fiscalités associées à la constitution d'un marché légal du cannabis dit « récréatif » en France. D'une part, une fiscalité faisant l'objet de taxes spécifiques à ce marché ; d'autre part, les taxes générales liées au fonctionnement normal de l'économie d'une filière, leur affectation se distinguant dans la pratique par un fléchage d'un côté et par l'abondement au budget général de l'État de l'autre.

Pour le CESE, la dimension sanitaire d'une telle démarche constitue la principale des priorités. Elle doit donc être garantie dans son financement de manière pérenne par l'affectation du revenu de ces taxes spécifiques aux politiques publiques dédiées.

44 Christian Ben Lakhdar, Pierre Kopp et Romain Perez, « Cannabis : réguler le marché pour sortir de l'impasse », Terra Nova, 2014.

Les politiques publiques de prévention, de réduction des risques et de soin, liées à l'usage de cannabis doivent s'intégrer dans une démarche globale visant à un changement de paradigme dans l'approche de la question. C'est bien une logique de santé globale et d'éducation qui doit être renforcée par la constitution de citoyens et citoyennes libres de réaliser leurs propres choix de manière éclairée. Les expériences de développement de programmes de prévention s'inscrivant dans cette logique obtiennent des résultats probants et doivent donc être généralisés, afin que chacune et chacun puisse en bénéficier.

La fiscalité liée à une taxation spécifique de ce marché est estimée entre 240 et 360 millions d'euros, dans une étude réalisée par Génération Libre en 2021, dans le cadre d'une taxation qui serait fixée à 15 %⁴⁵. Aux États-Unis, cette taxation spécifique varie de 15 % à 37 % selon les États. Pour le CESE, c'est donc bien l'intégralité de cette taxation qui doit être affectée à ce besoin essentiel.

Les aspects légaux de la taxation du cannabis sont très comparables à ceux de la taxation du tabac ou des jeux par exemple. La mise en place d'un impôt spécifique peut donc se faire par une taxe d'accise et peut être imposé selon trois principes : la quantité du produit, la quantité d'ingrédient actif et la valeur.

À côté de ces recettes spécifiques, celles générées par les différentes taxations et cotisations sociales résultant de la constitution d'une filière légale, vont abonder le budget général de l'État et celui de la sécurité sociale. Cela permettrait donc que l'État et la sécurité sociale, chacun dans leur domaine de compétence financent directement les autres politiques publiques liées à la question du cannabis.

La recherche est actuellement le parent pauvre de tout ce qui est lié au cannabis. Outre le fait qu'il est difficile pour les chercheurs de travailler sur le cannabis en France du fait de son statut légal, les financements publics sont quasi inexistants.

Très peu d'études sur les potentiels du cannabis au niveau médical par exemple existent, pourtant la science y voit de plus en plus de potentiel. On a souvent ramené cette question à l'utilisation des principaux cannabinoïdes que sont le THC et le CBD. Or plus d'une centaine de cannabinoïdes ont été identifiés et les quelques recherches qui existent démontrent que s'y limiter est regrettable, et que le système endocannabinoïde de l'être humain pèse dans nombre de situations insoupçonnées jusqu'il y a peu.

La recherche publique sur les semences, la génétique et leur conservation est inexistante à l'heure actuelle, et la filière agricole en devenir doit avoir les moyens de son ambition, l'excellence. Seule la recherche publique est à même de le permettre et son financement est indispensable.

Un autre aspect particulièrement important pour le CESE est directement lié aux injustices sociales qu'a générées la prohibition du cannabis et le développement de trafics et la criminalité associée qui impactent des quartiers entiers et de nombreuses personnes.

⁴⁵ Kevin Brookes et Édouard Hesse, *Pour un marché libre du cannabis en France - Lutter contre le marché noir, protéger les consommateurs*, Génération Libre, 2021.

Il est essentiel de financer et de mettre en place des moyens importants pour réparer ces injustices qui touchent en premier lieu les plus faibles. Accompagner les personnes doit être la priorité en déployant tous les moyens qui souvent existent déjà mais qui ne peuvent agir du fait de la réquisition de ces quartiers par les trafiquants. Le simple fait de ne plus contraindre nombre d'usagères et d'usagers à s'y approvisionner va permettre une réappropriation de l'espace par une économie locale qu'il faudra soutenir dans un premier temps. L'indispensable réhabilitation de ces quartiers fait partie de cette démarche globale et bénéficiera avantageusement de ces nouvelles rentrées fiscales.

PRÉCONISATION

Le CESE préconise :

- de créer une taxe spécifique affectée et de flécher une partie définie de la fiscalité globale vers la prévention, et le soin ;
- de financer la recherche sur le cannabis ;
- de financer la réhabilitation des quartiers et l'accompagnement des personnes qui ont subi les conséquences du trafic en vue du développement de l'économie locale (notamment par le suivi professionnel et scolaire des jeunes issus du trafic de stupéfiants).

Politique de sécurité et de contrôle

La vision qui conduit à préconiser une légalisation encadrée de l'usage, de la production et de la distribution s'inscrit dans une logique de pragmatisme et de justice avant tout. La mise en place d'une offre légale a pour objectif de protéger les personnes et d'assécher fortement les trafics. Cela a aussi des conséquences sur la police et la justice qui verront une partie de leur activité disparaître de fait. La conséquence directe est la possibilité de réaffecter ces moyens vers d'autres priorités et tend à permettre une baisse de la criminalité générale. Par ailleurs, légalisation encadrée ne signifie pas non plus absence de contrôle.

De nombreux services vont devoir évoluer dans leur fonctionnement et dans leurs missions : police, gendarmerie, douanes, répression des fraudes... Il faudra réaffecter ces missions pour mieux protéger la population.

L'ensemble d'une filière légale, en particulier quand on parle d'une substance comme le cannabis dont l'usage présente des risques pour la santé, impose un suivi et un contrôle à tous les niveaux afin d'éviter les dérives potentielles. Nous avons déjà détaillé un certain nombre de mesures qui imposent de fait d'y affecter des moyens afin de garantir la qualité et l'excellence de la filière tout en protégeant au mieux les personnes et la société.

Les personnes mineures étant particulièrement exposées aux risques liés au cannabis, c'est avant tout dans leur direction qu'il faudra diriger les efforts. Un développement massif de la prévention doté de moyens importants multipliera les offres de service en matière de prévention et de réduction des risques. Les services de police et de gendarmerie devront aussi y avoir une place et recevoir des formations spécifiques afin d'intervenir au mieux pour prévenir les usages à risques et orienter les personnes concernées vers les structures d'accompagnement et de soin.

Le trafic qui persistera en leur direction devra faire l'objet d'une attention particulière : il conviendra de concentrer les efforts en direction de celles et de ceux qui auraient la tentation de considérer les personnes mineures comme une clientèle privilégiée. Un renforcement des sanctions peut être envisageable pour les situations les plus graves et les plus importantes.

Le contrôle du respect de l'application des conditions légales d'accès liées à l'âge dans les points de vente devra aussi être important et aboutir à la perte sans préavis et définitive de toute licence de distribution pour celles et ceux qui y contreviendraient.

Des services spécialisés devront aussi concentrer des moyens pour prévenir les dérives sur internet et les réseaux sociaux notamment autour de la publicité. C'est un point particulièrement sensible mis en lumière par de nombreux problèmes constatés dans les expériences menées à l'étranger.

La question de la vente en ligne et de la livraison à domicile s'inscrit dans la même logique et devra faire l'objet d'une vigilance particulière.

Tout au long de la chaîne d'approvisionnement, la qualité devra être vérifiée, contrôlée et des procédures particulières imaginées et déployées.

Enfin, une collaboration étroite entre l'ensemble des acteurs et actrices de la filière et les forces de police et de gendarmerie sera à construire afin de protéger les lieux de production, de transformation et de distribution.

Protéger n'est pas une option. La mise en place d'une légalisation encadrée signifie avant tout un cadrage par la loi, et contrairement à un système fondé sur la prohibition, son respect est un objectif atteignable.

PRÉCONISATION

Pour ce faire, le CESE préconise de :

- renforcer la répression des trafics, en particulier en direction des personnes mineures ;
- contrôler la qualité des produits ainsi que l'affichage des taux des différents cannabinoïdes, de la provenance et des modes de culture ;
- protéger les lieux de production, de transformation et de distribution.

conclusion

Le CESE se prononce en faveur d'une légalisation encadrée du cannabis pour son usage dit "récréatif", le but n'étant pas de banaliser le produit ou d'en promouvoir la consommation. Bien au contraire, les objectifs poursuivis doivent répondre prioritairement aux exigences de santé et de sécurité publique, en privilégiant, par exemple, des actions de prévention ciblées sur les personnes mineures mais également les adultes âgés de 18 à 25 ans en raison des conséquences que peut générer une consommation régulière de cannabis sur le développement neuronal. Une meilleure information sur la qualité des produits, leurs effets psychotropes et les dérives possibles en cas de consommation excessive sont aussi des objectifs essentiels, tout comme l'assèchement du marché noir qui ne peut s'envisager sans des mesures d'accompagnement social pour les personnes impliquées à petite échelle dans les trafics.

Pour y parvenir de nombreuses étapes sont nécessaires afin de répondre, dans un premier temps, aux situations d'urgence qui ont été identifiées dans le rapport, puis d'élaborer une nouvelle politique publique pérenne. À cette fin, le Conseil émet trois blocs de préconisations à la fois pragmatiques, systémiques et applicables immédiatement pour organiser le débat public, répondre aux impératifs de santé publique et de sécurisation juridique des usagers et usagères, et poser les bases d'un modèle souhaitable à plus long terme.

Ce processus n'aboutira que si un certain nombre de conditions préalables d'ordre démocratique, institutionnel et politique sont respectées. Tout d'abord, il convient de s'assurer de l'acceptabilité sociale de cette réforme sur un sujet sociétal qui a divisé l'opinion publique et la classe politique pendant de nombreuses années. À ce titre,

le CESE décline diverses préconisations qui privilégient notamment une approche holistique pour répondre à l'ensemble des enjeux et une dimension évaluative pour enclencher le processus vertueux de l'évaluation en amont et en aval de toute nouvelle politique publique.

Il faut également rendre possible le fait de tracer collectivement la marche à suivre pour une régulation encadrée du cannabis. Par le passé, les multiples tentatives de propositions de loi sur le sujet n'ont pas abouti. C'est pourquoi, le CESE propose une nouvelle voie participative en amont du processus législatif. Conformément aux dispositions de la loi organique du 15 janvier 2021 portant réforme du CESE, des outils participatifs sur saisine des pouvoirs publics, pourraient être mobilisés en s'appuyant notamment sur les conclusions du présent rapport et avis, elles-mêmes enrichies par le débat public et une consultation en ligne. Cette initiative innovante en raison de la complémentarité des dispositifs consultatifs et participatifs ainsi déployés, serait de nature à renforcer la légitimité des propositions qui en émaneraient auprès des responsables politiques, le pouvoir exécutif conservant la maîtrise du processus décisionnaire par voie législative et réglementaire. Cette nouvelle réglementation devra conserver des possibilités d'évolution et d'ajustements en fonction des résultats obtenus dans le cadre d'une évaluation continue expressément prévue par le législateur.

Poursuivre la politique actuelle axée essentiellement sur la répression du cannabis, serait irresponsable à la fois pour les citoyens et citoyennes concernés en raison des enjeux de santé publique mais également pour la société dans son ensemble en raison de l'insécurité générée par les trafics. Les acteurs publics ne peuvent donc rester inactifs et doivent prendre l'initiative d'organiser un débat public et participatif, sécuriser au plus vite les usagers et usagères, et les victimes du trafic, et proposer un nouveau cadre de régulation du cannabis répondant aux attentes de la société.

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Banalisation. Augmentation de la consommation chez les plus jeunes. Popularisation. Risques sanitaires. Risques de sécurité.

On se rend compte, que la consommation du cannabis a des conséquences sur les citoyens, sur le travail des forces de l'ordre ou encore sur l'impact de l'argent public sur des politiques de répression.

On se rend compte, que ceux qui subissent le plus, les méfaits sont les populations les plus jeunes, les plus fragiles, souvent issus des familles monoparentales.

On se rend compte, que nos politiques actuelles ne permettent pas de diminuer les risques.

Il faut couper court, à ces cercles vicieux, et apporter des réponses à la précarité économique et sociale d'une partie de nos concitoyens. Dispositions qui, au-delà de toute naïveté ou fausses excuses, poussent les uns dans la consommation, les autres dans le trafic et parfois dans les deux.

Avec l'évolution de notre société, c'est notre rapport au cannabis qui a changé, évolué. On constate que sa perception, est aussi, différente, plus admise.

Enfin, c'est une drogue prohibée dont la consommation s'est banalisée. C'est aussi le constat, de l'échec de notre politique de prévention sanitaire. Ce qui est justement démontré dans le rapport qui nous est présenté aujourd'hui.

L'échec de nos politiques et l'urgence de la situation nous conduisent à nous interroger à nouveau sur cette question. Pour cela, il nous faut changer de lunettes pour réussir à mettre en place une politique publique adaptée.

Dans cet avis, nous réinterrogeons les politiques éducatives, l'approche par la responsabilisation de l'individu, la nécessité de protéger réellement les personnes et notamment les moins

de 25 ans, ce qui est certainement le premier des sujets, et la sécurisation d'une filière du chanvre dans une optique palliative et récréative.

La richesse des auditions, de nos échanges et de nos débats, ainsi que celle de nos déplacements et de nos rencontres avec les acteurs de terrain, nous montrent une chose : notre société, a besoin d'un débat participatif sur la régulation du cannabis. C'est pourquoi notre groupe a voté l'avis.

Agriculture

Les travaux menés dans le cadre de la commission temporaire nous ont très certainement enrichis grâce à l'apport d'experts de haut niveau. Les auditions de très grande qualité ont eu le mérite de nous éclairer et, parfois, de bousculer nos certitudes.

Le groupe a été particulièrement sensible à l'approche médicale et aux risques encourus par les moins de 25 ans, aux catastrophes sociales que génère le trafic de cannabis dans certaines cités, aux enjeux de la prévention. Tous les professionnels qui sont intervenus sur ces thématiques les ont présentées avec beaucoup de profondeur et de pertinence.

Nous avons par ailleurs apprécié qu'ait été abordée la question de la production. La filière mérite en effet une attention particulière. Les avantages multiples du chanvre ont été parfaitement exposés dans le rapport.

Toutefois, le sujet fondamental de ce travail reste celui de la légalisation du cannabis. Et ce sujet demeure clivant.

Les membres du groupe de l'agriculture ne se rejoignent pas sur les conditions préalables d'une légalisation.

Nous avons toutefois exprimé les mêmes doutes sur un point : celui de l'organisation du débat public. Nous comprenons mal son articulation avec les processus existants et, d'une manière générale, nous sommes réservés sur cette approche de notre système démocratique.

Par ailleurs, nous avons été surpris que les conclusions de ce débat aient été publiées dans la presse avant même la tenue de l'assemblée plénière.

Nos opinions divergent sur de nombreuses problématiques liées à la légalisation. Dans notre groupe, certains estiment que le processus proposé, qui reste perfectible, mérite d'être tenté car il est de nature à résoudre, notamment, la régulation de la consommation, qu'il facilitera la mise en place de mesures de prévention et qu'il diminuera drastiquement les trafics.

D'autres membres de notre groupe estiment que les préconisations de cet avis ne donnent pas toutes les garanties sur la prévention de la consommation chez les moins de 25 ans ni sur les risques d'accidentologie, notamment lors de la conduite de véhicule. Il n'est pas non plus avéré que les trafics cesseront et que la tranquillité reviendra dans certaines zones de non-droit.

En raison des divergences ainsi observées, nous avons décidé de donner la liberté de vote à chacun des membres de notre groupe. En outre, cette question peut toucher à des expériences très personnelles qui modifient l'approche de chacun.

Alternatives sociales et écologiques

Le travail sur le rapport a permis de comprendre à quel point les politiques publiques menées jusqu'à présent sur le cannabis sont contreproductives à de nombreux égards. Cet avis vient en complément de nombreux rapports et études, notamment celui de l'Assemblée nationale, qui ne cessent de souligner le décalage entre les politiques publiques et la réalité du terrain, comme leur inefficacité. Il ressort que le choix de la répression est une erreur. La prévention n'est pas à la hauteur.

La volonté du CESE de faire un bilan de ces politiques sur un tel sujet a mené la commission à se départir de ses préjugés, à examiner les aspects sociaux, sanitaires, économiques, environnementaux ou encore internationaux pour avoir une vision complète, factuelle, et ne pas tomber dans le piège de la binarité ou de réponses simplistes.

Ce sujet est loin d'être anecdotique si l'on s'intéresse aux chiffres, aux trafics et toutes leurs conséquences vertigineuses en termes sanitaires et sécuritaires, mais aussi sur la vie menée dans certains quartiers, le travail réalisé par les associations et travailleurs et travailleuses sociales, ou par les services publics, sur l'accès ou non à certains métiers, sur les possibilités économiques d'une production saine, inscrite dans la transition écologique... Peu importe le statut social, le territoire, l'âge ou la profession : l'usage de cannabis transcende ces catégories, même s'il les impacte différemment. En tous les cas, tout le monde est concerné, directement ou pas.

Pour notre Groupe, l'avis offre plus que des pistes. Il permet, par son souci d'une appropriation démocratique large, une meilleure prise en charge collective de cette plante. Santé publique, culture, économie, consommation diverse : la légalisation proposée est le moyen pour sortir de l'impasse actuelle. Même si des pans restent à approfondir : la réinsertion des personnes impliquées, en bas de la pyramide, dans les trafics, les moyens pour sortir certains quartiers de la violence et de l'économie parallèle, ainsi que le système de production agricole et la préservation de la diversité génétique des plantes.

Avec un tel avis, que nous voterons, nous offrons à l'Etat, s'il s'en empare et s'il en a le courage, la capacité d'affronter les faits, de viser l'efficacité en plus de proposer une vision politique basée sur davantage de justice sociale.

Artisanat et professions libérales

Il y a un an, lorsque nous entamions cette saisine, nous étions très dubitatifs. Assouplir, et surtout légaliser l'usage du cannabis, étaient pour nous inenvisageable. En tant que professionnels de santé, mais aussi dans nos vies privées, nous avions tous eu à connaître des situations graves, voire dramatiques, concernant des jeunes ou des familles confrontés au cannabis.

Aujourd'hui cependant, après plusieurs mois d'auditions d'une large variété d'experts, nous pouvons affirmer que notre appréciation du sujet a évolué.

Non pas que nous considérions désormais le cannabis comme anodin, non pas que nous estimions qu'il faille baisser les bras face à une hausse régulière de sa consommation dans notre pays. Bien au contraire ! Nous avons été confortés dans la nécessité de s'attaquer à ce fléau.

Mais en même temps, nous avons été convaincus que la réglementation actuelle ne permettait pas de répondre à ce défi. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : malgré sa politique de prohibition et de répression de l'usage du cannabis, la France demeure championne européenne de sa consommation, en particulier chez les jeunes !

Réviser la législation applicable au cannabis, autour de l'enjeu primordial et prioritaire de prévention, de réduction des risques et du soin, nous apparaît donc la voie à privilégier.

Cette politique de prévention devra, comme le souligne l'Avis, cibler fortement les mineurs et les jeunes adultes et associer notamment tous les acteurs du monde éducatif, mais elle devra aussi viser l'ensemble de la population.

Car les objectifs sont multiples. Il faut dissuader les jeunes de consommer et à minima retarder leur expérience du cannabis, au regard des risques encourus pour leur santé mentale comme pour leur parcours scolaire ; il faut aussi éviter l'entrée dans des

pratiques addictives et sensibiliser toute la population face aux conséquences liées à un usage régulier avec ses risques sanitaires, sociaux ou professionnels. L'enjeu est de réduire le nombre global de consommateurs.

Cette stratégie de prévention devra, bien sûr, s'articuler avec la mise en place d'une stratégie d'accompagnement et de soins.

Toutefois, la politique de prévention ne peut devenir opérationnelle et efficace si l'usage du cannabis demeure interdit et pénalement sanctionné ; il faut donc revoir la réglementation sur ce point. Car nous ne pouvons que le constater : la politique de répression n'a pas réussi à protéger les consommateurs.

Cette évolution ne saurait cependant s'arrêter là, sauf à laisser prospérer les trafiquants. L'étape suivante, envisagée par l'Avis, serait donc celle d'une légalisation encadrée de la production, de la distribution et de l'usage, afin d'assécher les trafics, de contrôler la qualité des produits et de réglementer strictement leur distribution et leur accès qui serait limité aux personnes majeures.

Comme le propose l'Avis, cette étape devrait nécessairement être précédée d'un large débat public – pour lequel le CESE aurait un rôle à tenir – afin d'atteindre un consensus sur l'évolution de la réglementation et ses nouvelles modalités.

Il importerait également de mener une étude d'impacts sur les conséquences sanitaires, économiques et sécuritaires, sans oublier la situation des quartiers actuellement gangrénés par le trafic du cannabis.

Pour notre groupe, il sera essentiel que cette évaluation préalable intègre en particulier les problèmes que peut causer le cannabis au volant et en situation professionnelle. Dans ces deux domaines, notre groupe considère qu'une réglementation spécifique devra continuer à prévaloir, au regard des enjeux de sécurité pour la personne, pour le collectif de travail ou pour les tiers.

Le groupe Artisanat et Professions Libérales a voté en faveur de l'Avis.

Associations

Cet avis, travaillé dans la durée, nous a permis de dresser un constat commun et largement partagé : celui d'un échec des politiques publiques concernant la consommation de cannabis menées depuis les années 1970. Ce constat alarmant et aux conséquences lourdes en termes de santé publique et de sécurité, nécessite évidemment de revoir notre façon de faire, de légiférer, de sanctionner, de prévenir. La France s'enferme dans une méthode qui n'est pas la bonne et il est en effet temps de prendre des décisions fortes.

Constat ces échecs ne signifie pas devoir se précipiter dans une nouvelle voie sans prendre le temps nécessaire des consultations. Malgré l'énorme travail mené par les rapporteurs et la commission – et pour lequel le groupe des associations souhaite sincèrement les remercier – plusieurs regrets persistent à l'issue de ces travaux.

Tout d'abord une place trop importante est accordée dans cet avis au cannabis récréatif, aux usages, ou encore aux méthodes de consommation. Certes ces sujets doivent être absolument réfléchis et débattus – et leur étude au cours des travaux nous a d'ailleurs permis de faire bouger nos propres lignes – mais cela ne peut se faire au détriment d'autres sujets pourtant majeurs.

Le groupe des associations aurait souhaité que les sujets de la prévention et de la lutte contre le trafic, qui dégrade la vie de nombreuses concitoyennes et de nombreux concitoyens, soient davantage explorés.

Ainsi, nous aurions pu encourager davantage au renforcement de la nécessaire lutte contre le blanchiment d'argent ; lutte à mener avec le système bancaire aux plans national, européen et international.

Un autre axe concernant le renforcement des possibilités de confiscation du patrimoine des trafiquants, conduite depuis 10 ans par l'AGRASC aurait dû être abordé.

De même, il manque un exercice prospectif sur le devenir de ces territoires et familles vivant de l'économie parallèle.

Concernant la prévention et les usages thérapeutiques, l'avis les aborde de manière trop timide. Pourtant, la politique de prévention des risques menée aujourd'hui en France n'est

pas assez ambitieuse et nous aurions pu être plus imaginatifs sur la manière de préserver la santé des Françaises et Français, en particulier celle des moins de 25 ans.

Par ailleurs, nous aurions aussi dû ou pu être plus innovants dans l'élaboration même de l'avis. Soit en rendant un avis prolongeant le rapport rendu par l'Assemblée nationale quelques mois plus tôt, afin d'y apporter le regard de la société civile. Soit en proposant plusieurs scénarii d'évolution de la législation, avec l'analyse des avantages et inconvénients d'une évolution de la politique pénale, qu'il s'agisse de la dépénalisation de l'usage, ou de sa légalisation.

Ce regret est aussi un mea culpa collectif : nous avons sûrement été trop frileux et nous nous sommes laissés portés par une sorte de « classisme CESE » rassurant.

Enfin, nous souhaitons relever une contradiction majeure que porte en interne cet avis. Celui-ci appelle de ses vœux la mise en place d'une grande séquence de débats publics afin de créer les conditions d'un consensus autour des évolutions possibles de la loi. Or, le titre de l'avis annonce d'emblée que cette évolution devrait aboutir à une légalisation encadrée. Ainsi la conclusion du débat public est posée avant même que celui-ci n'ait lieu !

Malgré ces regrets, sachez que nous vous remercions très sincèrement pour la richesse de ces travaux, de ces échanges et discussions qu'ils ont suscités et qu'ils suscitent encore comme éléments des débats à poursuivre.

Concernant le vote, le groupe des associations, fort de tous ces constats, n'a pas réussi à dégager une position commune et s'accorde donc la liberté de votes en son sein. Cette situation illustre la diversité ou l'absence de positions de nos organisations sur ce sujet qui est pourtant majeur et sensible. Ce point est d'ailleurs intéressant, c'est un sujet public, populaire, qui concerne de nombreuses personnes mais qui demeure toutefois très intime.

CFDT

Afin de réduire, voire d'éradiquer la consommation de cannabis, la France s'est dotée depuis 50 ans de la législation la plus répressive d'Europe. Dans le même temps, c'est, au sein de l'Union européenne, le pays qui affiche le plus fort taux de consommation, y compris chez les jeunes.

Face à ce constat d'échec, l'avis propose de sortir du statu quo intenable et de repenser totalement l'approche de la question du cannabis. Il préconise ainsi l'organisation d'un débat public, préalable indispensable à toute évolution législative, sur un sujet dont les différents enjeux sont souvent mal connus et qui donne lieu à nombre de débats caricaturaux.

Sans attendre les conclusions d'un tel débat que la CFDT juge indispensable, l'avis propose des mesures d'urgence afin de protéger les consommateurs et particulièrement les mineurs et les jeunes adultes, les plus exposés au risque sanitaire. Pour la CFDT, il est effectivement urgent de développer une politique publique de prévention, permettant de dissuader les adolescents de consommer, ou à défaut de retarder au maximum l'âge de la première expérimentation. L'objectif de protection des mineurs passe également par un renforcement de la répression du trafic les visant, et par l'accompagnement des parents et éducateurs confrontés à la consommation problématique des adolescents.

L'avis invite également à dépénaliser la consommation, dans une phase transitoire visant la mise en place d'un modèle de légalisation encadrée qui suppose d'autoriser l'usage, de réglementer strictement la production et la distribution des produits, de financer des actions de prévention et de réduction des risques en répondant aux exigences de santé et de sécurité publique.

Le marché illégal expose, en effet, les usagers à des produits dont la composition n'est pas contrôlée. Il génère en outre dans certains de

nos quartiers insécurité et économie parallèle. La mise en place d'une offre légale de cannabis devrait permettre d'assécher les trafics et de mieux protéger les personnes. Les moyens policiers et judiciaires pourraient ainsi être concentrés sur la lutte contre les trafiquants.

La légalisation encadrée permettrait, en outre, d'affecter la fiscalité afférente au cannabis à la prévention et au soin.

Pour la CFDT, ces recettes fiscales doivent également permettre de favoriser le développement économique des quartiers, actuellement gangrenés par le trafic de cannabis.

Favorable à engager un large débat public pour sortir d'une situation qui n'est plus tenable, ni du point de vue de la régulation de la consommation, ni du point de vue des conditions de travail des personnels concernés, ni du point de vue des conditions de vie des populations victimes du trafic illégal, la CFDT soutient ces préconisations – qui, pour partie, font écho à la proposition de loi déposée fin 2021 par un groupe transpartisan de députés. C'est pourquoi elle a voté l'avis.

CFTC

Parce qu'elle est consciente du travail accompli par la commission, son président et ses co-rapporteurs, la CFTC ne votera pas contre l'avis. Mais parce qu'elle regrette l'orientation prise dès le départ en faveur de la légalisation rampante d'une substance toxique qui provoque des dégâts irréversibles surtout chez nos jeunes, la CFTC ne pourra pas voter pour.

Les arguments avancés en faveur d'une légalisation et d'une dépénalisation sont clairement exposés : la banalisation de la consommation qu'une répression inefficace n'empêche pas d'augmenter, un meilleur contrôle et une meilleure régulation, la protection des personnes, les vertus médicinales, le développement de la filière chanvre industrielle.

Mais, la CFTC regrette le manque d'objectivité de l'avis. Le texte cite de nombreux pays qui ont légalisé le cannabis : l'Uruguay, l'Espagne, le Canada, les Etats-Unis. Il identifie les points positifs et négatifs et en déduit des préconisations qui pourraient servir à l'élaboration d'un modèle spécifiquement français. Jusque-là, rien à redire : la méthode a fait ses preuves. Mais les échecs sont trop minimisés par rapport aux réussites.

Un exemple : Les Pays-Bas : un reportage paru en octobre dernier dans un hebdomadaire allemand présente ce pays comme un « narco-Etat » ; le modèle hollandais y est identifié comme étant sur « la pente glissante menant de la tolérance à la terreur » ; on y décrit le passage des cafés fournis en drogues dites douces à une offre de plus en plus organisée et criminalisée. Un quotidien néerlandais enfonce le clou le 15 octobre, dans lequel on peut lire : « Que sont donc les Pays-Bas devenus ? Paradis permissif dont rêvaient les jeunes Européens, transformés en quelques décennies en nid de criminels ».

En revanche, la CFTC ne peut que soutenir toutes les précautions à prendre en vue d'une éventuelle légalisation, notamment en faveur de « mesures d'urgence pour la prévention et la protection des mineurs », une organisation rigoureuse du marché, l'interdiction de toute publicité, et le renforcement de la formation de tous les personnels de santé en matière de cannabis médical et récréatif. Pas sûr, cependant, que cela soit réaliste alors que notre système de santé craque de toute part.

Mais la CFTC ne peut admettre que, sachant qu'« un usage régulier peut présenter les mêmes risques sur le développement du cerveau que pour les mineurs », la consommation de cannabis soit autorisée pour les 18-25 ans même si le texte précise qu'« une attention particulière devra être portée » à cette tranche d'âge. C'est, en effet, largement insuffisant.

Enfin, la CFTC ne peut pas non plus se satisfaire de cette autre préconisation qui insiste pour « ne pas pénaliser l'usage par les personnes mineures mais les orienter vers une commission d'accompagnement éducative et thérapeutique composée de spécialistes » ; c'est se donner bonne conscience à moindre frais.

Pour toutes ces raisons, malgré le travail réalisé, l'ensemble du groupe CFTC s'est abstenu.

CFE-CGC

Après neuf mois d'auditions, de débats parfois vifs mais toujours respectueux, il est temps de clôturer nos travaux. Le groupe CFE-CGC souhaite en premier lieu féliciter le président de la commission temporaire, l'administration et les rapporteurs pour l'écoute, les compromis et le travail accompli.

Notre groupe apporte son soutien plein et entier aux préconisations en faveur de la prévention et la protection des mineurs par le déploiement d'une véritable politique de réduction des risques spécifique au cannabis et intégrée à l'ensemble des conduites addictives. En cas de légalisation du cannabis, il sera également nécessaire de renforcer le système de santé dans les établissements scolaires et de renforcer la répression des trafics, en particulier en direction des mineurs. Enfin, le groupe CFE-CGC reconnaît la nécessité de soutenir les parents confrontés à une consommation de cannabis problématique de leurs adolescents par l'intermédiaire de structures ou réseaux associatifs.

Par ailleurs, nous saluons la préconisation visant l'interdiction de toute propagande ou publicité directe ou indirecte en faveur du cannabis ainsi que toute distribution gratuite ou promotionnelle sur le modèle de la loi Évin. Légaliser le cannabis ne devra jamais se faire au détriment de la sécurité et de la santé des populations.

De plus, nous soutenons la préconisation visant à renforcer la formation de tous les personnels de santé sur le système endocannabinoïde (ECS) et le cannabis tant médical que dit « récréatif ». Aussi il sera nécessaire de développer la recherche fondamentale sur le cannabis et ses différents effets, tant positifs que négatifs.

Il sera également important de se montrer attentif aux spécificités territoriales dans la mise en œuvre d'une potentielle légalisation du cannabis et d'associer largement les acteurs concernés (étatiques, éducatifs, de sécurité, associatifs...) à ce processus.

Cependant, malgré ces points positifs, le groupe CFE-CGC émet des réserves sur la proposition d'effacement des délits d'usage et de détention de cannabis des casiers judiciaires et des fichiers de police. En effet, « nul n'est censé ignorer la loi ». Aussi, cette question relèvera du législateur.

Par ailleurs, et bien que nous entendions la nécessité de revoir le dépistage du cannabis au volant en sanctionnant uniquement l'emprise, il sera nécessaire de bien étudier les modalités de mises en œuvre. La légalisation ne saurait avoir pour conséquence la mise en danger d'autrui.

Vous l'aurez compris par cette déclaration, le groupe CFE-CGC s'est abstenu lors du vote sur l'avis.

CGT

Traiter le sujet du cannabis avec toute la complexité de cette plante a été une découverte pour bon nombre d'entre nous.

A partir d'une acculturation permise par les nombreuses auditions de qualité et variées, du dialogue et écoute respectueux, la commission temporaire a trouvé collectivement comment aborder ce sujet de société dans toutes ses dimensions.

Elle a relevé le défi de prendre en compte l'ensemble des enjeux. La production, la transformation, la distribution, et bien sûr les usages, avec leurs risques mais aussi les effets bénéfiques tant thérapeutiques que pour la construction ou le textile. Un travail sérieux a évité le piège du simplisme idéologique, du pour ou contre la dépénalisation ou la légalisation du cannabis dit récréatif.

L'avis conjugue des mesures d'urgence afin de réduire les injustices avec des préconisations portant la nécessité de répondre par une politique de santé, fondée sur la prévention et l'éducation afin de protéger, accompagner les usagers, en particulier les plus jeunes, ainsi que leurs familles.

Rappelons sans détours que le cannabis est une drogue, avec des taux de THC en augmentation constante aux effets particulièrement nocifs pour les moins de vingt-cinq ans. Aussi cet avis n'est pas un appel à la libéralisation débridée du cannabis, mais bien à un encadrement de sa légalisation.

L'échec des politiques de prohibition et de répression depuis les années 1970 impose une autre issue que le statu quo ou la fuite en avant de mesures encore plus répressives. L'audition des forces de police et de la magistrature a témoigné de l'impossibilité d'agir avec efficacité. Voici la formule d'un inspecteur : « on nous demande de vider l'océan avec une petite cuillère trouée ». Tout est dit. Aussi, en conscience et en responsabilité, cet avis propose de construire un autre équilibre de l'action.

Un équilibre qui se déploie dans une refonte des politiques publiques de santé et d'éducation, une répression sans frémir des trafics, et une légalisation encadrée.

La CGT approuve aussi les préconisations pour sécuriser toute une filière agricole par la traçabilité et la maîtrise de cette plante. En effet, que ce soient les semences ou la production du chanvre utile, maîtriser et contrôler la production est indispensable pour échapper au marché avec ses dérives de rendement et de rentabilité financière.

Les impacts sociaux, économiques, l'insécurité dans certains lieux et quartiers ont également été explorés avec des propositions concrètes qui répondent à l'urgence de la situation.

A partir de l'exploration de l'ensemble de ces problématiques, l'avis propose de changer de paradigme, en régulant et maîtrisant, de la production à la distribution commerciale, et en réorientant les moyens vers la prévention.

C'est bien tout un écosystème qui conduit le CESE, sans banaliser l'usage du cannabis, à proposer de sortir du statu quo pour aller vers une légalisation encadrée.

La CGT a voté l'avis sans réserve.

CGT-FO

Cet avis est le fruit d'un travail qui a demandé plus d'un an de mobilisation de 44 conseillers du CESE et trois membres de l'administration. Des dizaines d'auditions étaient organisées en plus des entretiens des rapporteurs, de plusieurs tables rondes et une sortie sur le terrain en Région PACA.

Les séances de travail ne furent pas toujours un long fleuve tranquille.

Au bout de quelques mois d'exploration du sujet, un des rapporteurs a préféré se retirer.

De même, alors que la commission avait fait le choix dès le départ de ne pas intégrer la participation du public, cette question est revenue dans les discussions au moment même où le travail sur le plan de rédaction du texte avait commencé.

Le groupe FO n'était pas favorable à une telle participation tardive et salue l'abandon de ce projet.

Globalement cette commission a permis beaucoup d'échanges aussi bien entre conseillers qu'avec les auditionnés.

Les séances de travail étaient denses, parfois prenantes mais souvent enrichissantes.

Les expressions des acteurs de terrains, en premières lignes face aux consommateurs de la drogue et exposés à une délinquance parfois juvénile qui peut gagner des quartiers entiers, ont permis de voir à quel point la baisse des moyens de l'intervention sociale est catastrophique.

Les politiques publiques, davantage axées sur des approches répressives, ont complètement délaissé les actions d'accompagnement, pourtant nécessaires mais qui demandent un travail de longue haleine pour apporter leurs fruits.

Malgré les clivages qui pouvaient apparaître, un certain consensus se dégagait et beaucoup de conseillers étaient d'accord qu'il fallait faire quelque chose car la répression a montré ses limites et la France reste le pays où la consommation est l'une des plus élevée d'Europe.

Notre groupe partage beaucoup des constats auxquels arrive ce travail et salue leur richesse, leur profondeur et l'effort fourni pour situer la France dans un contexte plus large, car les

questionnements autour de la consommation du cannabis se posent un peu partout dans le monde.

Bien sûr la légalisation de cette consommation est d'emblée posée et l'avis se prononce clairement en faveur d'une légalisation encadrée.

En tant qu'organisation syndicale, nous n'avons ni le mandat ni la légitimité pour nous prononcer sur la légalisation ou non du cannabis.

Pour le groupe FO, cette question est éminemment politique et il relève davantage de la responsabilité de la représentation nationale et du Gouvernement de trancher un pareil sujet.

Ceci étant, la situation actuelle nous paraît intenable et l'approche exclusivement répressive ne fait que transformer en délinquants judiciairisés des personnes ordinaires qui ne représentent pas systématiquement un danger pour la société.

Il faut donc traiter différemment cette question de la consommation et le groupe FO soutient toutes les préconisations qui vont dans le sens d'une augmentation des moyens des services chargés de l'accompagnement, de la communication et de la sensibilisation aux dangers des usages à risques, en particulier chez les jeunes.

Il faut renforcer la prévention, les contrôles de la qualité des produits et combattre les réseaux de trafics qui transforment certains quartiers en zones de non droit, où la République et ses institutions perdent de plus en plus pieds.

Pour le groupe FO, la création d'un institut national du cannabis, que préconise le CESE, peut aider à l'amélioration des connaissances et à la compréhension des pratiques de consommation pour mieux penser les dispositifs d'accompagnement et de lutte contre les comportements à risques.

Nous souhaitons, toutefois, rappeler notre opposition au fléchage d'une éventuelle fiscalité prélevée sur la vente de cannabis. Pour notre groupe, c'est uniquement dans le cadre de l'universalité budgétaire que les politiques en lien avec le cannabis doivent s'inscrire.

Enfin le groupe FO ne comprend toujours pas comment le CESE peut se prononcer en faveur d'une légalisation encadrée du cannabis et demander qu'un débat et des études d'impacts soient menées à postériori.

Le groupe estime que la décision de légaliser ou non la consommation du cannabis relève de la responsabilité et légitimité du politique et ne se prononce donc pas sur cet avis.

Coopération

En 2021, selon l'OFDT, 18 millions de Français avaient expérimenté le cannabis au cours de leur vie dont 5 millions au cours de l'année.

1 million et demi étaient des consommateurs réguliers et 900 000, quotidiens.

Dans la plupart des pays européens, la dépénalisation de l'usage personnel de cannabis a eu lieu ou est en cours.

En France, en dépit de certaines velléités réformatrices de longue date, l'approche répressive se maintient.

Et pourtant, selon l'OEDT, les Français sont champions d'Europe de la consommation de cannabis avec 45% d'entre eux l'ayant expérimenté au cours de leur vie, contre 27% des Européens.

La politique française en vigueur qui se fonde sur un dispositif répressif mobilisant fortement la chaîne pénale ne répond manifestement pas à l'objectif de résorption de l'usage et donc du trafic de cannabis sur notre sol.

L'Avis fait ainsi sans surprise le constat de l'échec de cette politique menée depuis 50 ans, tant en termes de sécurité que de santé publique et met en exergue l'évolution de l'opinion publique française désormais largement favorable à une légalisation encadrée.

Tout comme la majorité des Français, notre Groupe appelle à une sortie du statut quo afin de répondre à des enjeux qui doivent rapidement rencontrer des réponses adaptées.

En matière de santé publique tout d'abord, puisque la population et plus particulièrement les personnes mineures et les jeunes adultes ne bénéficient pas de mesures de prévention et d'accompagnement efficaces alors qu'ils sont quotidiennement exposés à des produits dont la composition n'est pas contrôlée et dont la teneur en THC est en augmentation constante.

En matière pénale ensuite, en retirant des casiers judiciaires et des fichiers de police les délits d'usage et de détention. Mais aussi en revoyant le dépistage du cannabis au volant à l'aune de la notion d'emprise. Il faut faire la différence entre les personnes dont les facultés sont réellement affaiblies par le cannabis et celles qui en ont simplement consommé récemment.

En parallèle du déploiement de ces urgences et pour aboutir à une réforme de grande ampleur qui réponde aux attentes des parties prenantes, nous soutenons l'appel à la mise en place de dispositifs participatifs et consultatifs à l'échelle nationale et régionale afin de réfléchir et de bâtir un nouveau modèle de régulation du cannabis.

Il ne s'agit pas moins que d'inventer un modèle français de légalisation encadrée de la production, de la distribution et de l'usage du cannabis qui tienne à la fois compte des succès et des échecs des expériences étrangères et des spécificités politiques, historiques et culturelles de notre pays.

Nous avons voté favorablement l'Avis en espérant qu'il participe à une réforme consensuelle de nos politiques publiques sur un sujet qui fait l'objet de nombreuses contrevérités.

Entreprises

Superbe sujet, car c'est un sujet de société, qui dépasse tous les clivages et nous concerne, toutes et tous, dans notre vie personnelle ou dans notre environnement ; sujet qui a déjà fait l'objet de deux rapports parlementaires et d'une proposition de loi ; sujet auquel il est légitime que le CESE apporte sa contribution.

A cet égard, nous tenons à saluer les travaux effectués par les rapporteurs, le président, les membres de la commission temporaire et l'administration. En dépit de leur passion, ils ont été patients et attentifs aux préoccupations exprimées.

1- Le constat :

La réglementation actuelle, née de la superposition de textes normatifs, n'est pas satisfaisante, dans la mesure où le choix d'interdiction et de répression :

- ignore des situations qui peuvent être très différentes
- n'a pas permis d'enrayer une évolution qui atteint une partie de notre jeunesse et marque la vie de certains quartiers, dans des conditions peu enviables.

Notre situation, de ce point de vue, n'est pas isolée, car de nombreux pays sont confrontés aux mêmes interrogations et ont tenté des expérimentations diverses, dont les résultats sont en cours d'analyse.

2-La proposition :

Au-delà des mesures d'urgence et de la présentation d'un nouveau modèle, c'est une méthode qui est proposée, pour organiser un débat public et participatif. Cette suggestion répond pleinement à la vocation de notre Assemblée, qui s'est engagée à se saisir, dans ses travaux, de l'avis des citoyens. Le Groupe Entreprises partage la conviction qu'il est nécessaire de permettre une participation large et une meilleure appropriation des enjeux de santé publique, sociaux, économiques et agricoles de ce sujet. Il partage aussi le constat d'urgence, pour améliorer la prévention et la protection des mineurs et le soutien aux familles.

3-La position de notre Groupe :

Le groupe Entreprises souhaite insister sur l'importance du choix qui nous est proposé et de la seule question importante, pour les conseillers aujourd'hui rassemblés :

- la France doit-elle, ou non, se doter d'autres moyens pour accompagner, encadrer, prévenir ?

Le groupe Entreprises recommande à chacun de prendre part au vote, car ce sont des questions soulevées par les citoyens français qui attendent d'obtenir une réponse du CESE. Il laisse aux conseillers la liberté de voter, en leur conscience, en raison des choix politiques majeurs que les recommandations de ce projet impliquent.

Environnement et nature

Le cannabis est d'abord une plante que l'on a cherché à éradiquer de la surface de la planète depuis plus de 50 ans. La prohibition de sa variété riche en psychotropes (THC), imposée par les conventions internationales sur les stupéfiants sous l'impulsion des Etats-Unis, a amené 183 pays signataires à complexifier l'ensemble de la culture, tant les assimilations avec les drogues comme l'héroïne ont empêché tout débat sincère sur le sujet lors de son interdiction en France en 1970. Le mot même de cannabis n'existait pas dans le dictionnaire à cette époque, où l'on parlait encore de chanvre. L'histoire de la prohibition a fait tomber dans l'oubli la diversité de ses usages depuis l'Antiquité :

- Dans la construction : bétons de chanvre, isolation, etc.
- Dans l'alimentation : sa graine est particulièrement riche en protéines, en acides gras essentiels tels que les omega-3 et omega-6. Elle constitue un apport naturel en vitamine E, potassium, magnésium, zinc...
- Dans le textile et la confection, une fibre à la résistance incomparable, le papier qui se conserve 1500 ans et se recycle bien mieux que le papier issu du bois et avec bien moins de produits chimiques, etc.

Le chanvre est la plante écologique par excellence. Elle améliore la structure des sols, capte l'azote, ne nécessite aucune irrigation ni engrais et n'a pas de ravageur connu, donc ne nécessite pas de traitements chimiques.

L'interdiction de la culture du cannabis au nom de sa prohibition a abouti à la destruction des filières économiques du chanvre et donc à la perte de ces bénéfices écologiques en même temps que de sa diversité génétique... La principale conservation des espèces survivantes est aujourd'hui assurée par des grainetiers privés qui parcourent le monde depuis quelques dizaines d'années, pour breveter ce vivant afin de s'approprier son usage économique. Face à ce que nous qualifions de bio-piraterie, le protocole international de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation reste encore impuissant et ne protège pas suffisamment les droits des populations autochtones.

Pour cette raison, notre groupe salue particulièrement la recommandation liée à la mise en place d'une conservation publique des semences, dans le respect de ce protocole.

Sur cet enjeu de soutien au développement de la culture du chanvre, quelques soient ses usages, tout faire pour empêcher la constitution de « géants du cannabis » est une évidence. De même, l'encadrement du volume ou des surfaces consacrées à cette culture permet de dégager un revenu décent à un maximum de paysans et de paysannes.

Imaginer une filière d'excellence pour la production en posant le bio comme la norme est, aussi, une évidence sanitaire et s'inscrit dans l'approche « Une seule santé » que doivent intégrer les politiques de santé publique, comme le souligne le rapport et bon nombre des préconisations de l'avis

Suivi, transparence, information et rigueur, de la graine au consommateur constituent un socle d'exigences majeures de la chaîne de valeur agricole. Nous saluons le choix de la commission d'avoir traité ce point central. Notre groupe a voté cet avis.

Familles

Dix mois de travaux ont été nécessaires à la commission temporaire cannabis pour saisir le problème dans sa complexité humaine, familiale, sociale et politique et en évaluer les enjeux.

Durant ces dix mois le groupe Familles s'est attaché à promouvoir un débat neutre et équilibré sur un sujet qui suscite passions et idéologies.

Un constat s'impose : depuis 1970 l'approche punitive a progressivement pris la place de la dimension sanitaire des politiques publiques et l'accès aux soins n'est plus une alternative à la sanction pénale.

Mais sur un sujet aussi sensible où se mêlent famille, morale, prévention, santé, accompagnement, répression le même constat d'échec ne conduit pas aux mêmes conclusions et notre groupe se trouve divisé. Pour autant, il est unanime pour s'interroger sur la pertinence d'un double temps d'intervention du législateur, pour des mesures d'urgence d'abord, puis pour la légalisation encadrée.

Certains membres de notre groupe regrettent la méthode retenue par la commission qui n'a permis, ni d'entendre les avis contraires, ni de faire valoir auprès des jeunes de ne pas consommer ou d'accompagner l'arrêt de la consommation comme objectif de prévention. Pour eux, l'avis promeut un modèle de légalisation du cannabis qui oublie les jeunes et les plus vulnérables au profit de la liberté donnée à certains adultes de consommer un cannabis « de qualité ». Si la vente doit être réservée aux majeurs pour protéger les mineurs, il ne restera à ces derniers pour s'approvisionner que le recours au marché illégal avec les risques associés que la légalisation veut justement éradiquer !

Au contraire, d'autres membres du groupe rappellent que l'interdit enferme dans une trajectoire de déviance et empêche le développement des politiques de prévention et de soins ; qu'il met en lien, y compris pour une

« consommation festive » ou anodine, les mineurs et les dealers ; qu'il condamne la parole des adultes qui ne trouve pas d'écho dans la sphère éducative où ne s'énonce alors que le discours de la prohibition.

Selon ces derniers, le choix doit être fait de la légalisation encadrée. Elle permet la consommation pour les majeurs, réglemente la production, le contrôle des quantités et de la qualité ainsi que la vente par l'Etat. Elle protège plus efficacement comme le montrent les résultats observés dans de nombreux pays. La légalisation s'accompagne surtout d'un interdit absolu de fourniture aux mineurs qui font l'objet d'actions résolument éducatives et si nécessaire judiciaires. Elle permet la mise en place d'une politique de prévention et de soins à laquelle les moyens humains et financiers déployés jusqu'à présent pourront servir.

Les avis des membres du groupe sont donc partagés, leurs votes l'ont été aussi.

Non-Inscrits

Le groupe tient tout d'abord à saluer le travail remarquable de l'ensemble de la commission.

Les nombreux spécialistes que nous avons auditionnés lors de nos travaux sont unanimes : le marché français de la consommation de cannabis dans notre pays est l'un des plus élevés d'Europe.

Il y a là un paradoxe puisque notre pays à l'une des législations les plus strictes en matière de stupéfiant en Europe - détention, transport, usage, vente et trafic - alors même que nous constatons dans certains pays européens et internationaux, une volonté d'assouplissement des règles.

Depuis plus de trente ans, il s'est installé - massivement - sur notre territoire le trafic et la consommation de cannabis, sans que nous n'ayons pris la mesure de l'impact culturel, social et économique.

Nous l'avons même parfois développé en appliquant une politique répressive qui selon l'avis des experts ne fonctionne pas, voire même n'a jamais fonctionné.

Cette situation devient intenable et aucun des gouvernements successifs n'a réussi à la régler.

Nos dirigeants se sont montrés incapables de réguler ou de contrôler la consommation de cannabis sur notre territoire et le cannabis est devenu, l'un des stupéfiants les plus accessibles et le moins coûteux.

Nous nous réjouissons donc au sein de notre groupe que le CESE mette au centre du débat public et politique un produit stupéfiant qui perpétue l'inégalité, l'exclusion et l'injustice.

Car en effet, le constat est clair, le système adopté par notre pays pour lutter contre le trafic de cannabis, ne fait qu'illustrer l'inefficacité d'une politique basée sur la répression dans nos banlieues, campagnes, écoles...

Cependant et je le concède, l'approche choisie sera déterminante pour structurer le débat au sein de notre société car associé aux idées de fête, de détente et de convivialité, mais le cannabis, comme tous les autres stupéfiants ne pardonnent pas.

Nous avons tous de près ou de loin connu un proche ou une famille brisée, ruinée, anéantie par le trafic ou la consommation de stupéfiants et il va donc falloir réussir avec les préconisations de cet avis et les précédents du Parlement à mettre ce sujet au centre du débat.

Cependant, bien que nous saluions le travail des rapporteurs, notre groupe regrette le manque de préconisations sur l'insertion professionnelle des jeunes, souvent mineurs, revendeurs de cannabis.

En effet, les jeunes intervenant dans la revente en jouant les petites mains et mules sont souvent isolées, parfois en errance et poussés par une certaine nécessité.

Nous n'excluons bien évidemment pas la dimension économique d'un tel engagement car il s'agit d'un moyen d'obtenir de l'argent facilement, certes mais synonyme aussi de dépendance financière de l'ensemble de leurs familles.

C'est également un moyen pour eux de se trouver une place sociale dans laquelle, ils se sentent valorisés, peuvent tromper l'ennui et combler le vide. Tout simplement, prendre une revanche sociale vis-à-vis d'un système dont ils sont exclus.

Ainsi donc, un allègement du système législatif, reviendrait donc pour ces jeunes à les amputer de sources de revenus facile en ayant comme conséquence de les pousser vers la grande délinquance. Un transfert des compétences dans le champ du licite ainsi qu'une insertion pour les plus jeunes dans le champ éducatif et professionnel sur le modèle de l'apprentissage et de l'alternance sont des pistes dont il serait dommage de faire l'économie, au moins d'une expérimentation.

Trop longtemps nous nous sommes efforcés à jouer au jeu du chat et de la souris entre trafiquant et forces de l'ordre épuisées et dépassées au détriment même d'une politique de prévention, de traitement et d'encadrement comme c'est le cas par exemple au Portugal avec des résultats encourageants, dont nous pourrions nous inspirer.

Le groupe n'a pas adopté de position commune.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Le cannabis ; c'est trop souvent par une vision étriquée, passéiste et inspirant la méfiance que nous traitons ce sujet en France. C'est une drogue. C'est aussi un produit utile et déjà utilisé (et de manière légale) dans diverses industries et en matière de santé. Nous avons collectivement réussi à nous mettre en position de traiter le sujet, nous avons collectivement identifié le besoin de gestion à deux vitesses. De nombreux États ont répondu par une légalisation permettant de mieux anticiper et gérer les conséquences sur la santé, la justice et améliorer la prévention.

La France est le pays où la consommation de cannabis est la plus forte au sein de l'Union européenne, avec 47,3% des 15-64 ans qui ont expérimenté, face à une moyenne européenne de 27%. Malgré cette situation et des initiatives parlementaires récentes dont la constitution d'un groupe d'étude, nous n'avons toujours pas pu mettre fin au statu quo nocif de notre législation.

Extrêmement répressive et ne laissant pas la place à un accompagnement sanitaire des consommateurs et consommatrices, elle se révèle incapable de réduire les multiples risques qu'engendre la non-régulation de la consommation.

Fort d'un apprentissage collectif sur ce sujet, la commission temporaire a su faire des propositions pour aller vers un processus de légalisation encadrée. Pour cette raison, le groupe se positionne en faveur de cet avis. Nous souhaitons féliciter le travail engagé, malgré les nombreuses divergences sur le fond du sujet.

La question épineuse de la consommation chez les mineurs et les moins de 25 ans a été traitée avec le sérieux qu'elle mérite, du fait de l'impact particulier qu'à le cannabis sur le développement neuronal à ces âges, sans que ne soient stigmatisés les jeunes majeurs. Pour cette tranche d'âge, la prévention sera un élément clé.

Pour qu'il soit réussi socialement et économiquement, le processus de légalisation du cannabis se doit de n'oublier aucun secteur :

- en matière économique, la culture du chanvre français, déjà leader en Europe, doit continuer de développer son potentiel
- en matière environnementale, le chanvre a la qualité d'absorber une grande quantité de CO₂, de ne pas appauvrir les sols et de ne nécessiter que peu d'intrants chimiques, en faisant une alternative prometteuse dans la lutte contre le changement climatique ;

- En matière de santé, la France devra prendre toute sa part dans la recherche médicale liée aux propriétés anti-nauséieuses, anti-spasmodiques ou encore antalgiques qui lui sont attribuées.
- enfin, d'un point de vue social, la prévention quant aux effets du cannabis et la réduction des risques doivent être au cœur des politiques publiques. Il ne faudra pas non plus oublier les individus investis à faible niveau dans les trafics, qu'il nous faudra aider activement dans leur réinsertion sur un marché désormais légal et assumer de leur reconnaître des compétences acquises.

Les propositions de cet avis sont équilibrées et donnent lieu à une meilleure appréhension des sujets, notamment de santé publique, tout en sortant d'une répression injuste et inefficace. Merci aux rapporteurs et à la commission. Nous attendons maintenant un portage courageux de la part du gouvernement.

Outre-mer

Notre pays éprouve énormément de difficultés à mener des débats sereins et apaisés sur des sujets de société. On a souvent un goût immodéré pour les échanges manichéens se terminant souvent en invectives.

Ce sujet en est la parfaite illustration. Débattre de la légalisation du cannabis en France, réveille d'emblée des passions les plus exacerbées en vous classant systématiquement, ou dans le camp des antis ou dans celui des pros lorsqu'on ne vous qualifie pas d'hypocrite ou d'irresponsable.

Les enjeux économiques, juridiques, de sécurité, et de santé publique devraient plutôt conduire à une réflexion objective pour parvenir à trouver des solutions consensuelles et socialement acceptables.

Le constat est suffisamment implacable. La stratégie française de lutte contre l'usage et le trafic de cannabis par une politique exclusivement répressive n'a pas permis de résorber ce fléau. Bien au contraire, la France figure même parmi les plus gros consommateurs de cannabis en Europe avec une proportion significative chez les jeunes.

Dans les Outre-mer, qu'on l'appelle zamal, kali, zeb, ou pakalolo ou bangué, le cannabis

se place en tête des consommations illicites notamment chez les plus jeunes.

A titre d'exemple, bien que les situations sont variables d'un territoire à un autre, la proportion de jeunes ayant expérimenté ce produit à La Réunion a dépassé la moyenne nationale et s'établit à 47% contre 39 dans l'Hexagone.

Rapport après rapport, cette politique prohibitive montre la mobilisation à l'excès des forces de sécurité, de justice pour un coût exorbitant mais pour quels résultats?

Cette mobilisation ne permet ni de résorber l'usage et le trafic ni la conduite d'une stratégie de prévention et de prise en charge des plus vulnérables.

Notre société est dès lors à la croisée des chemins : devons-nous poursuivre la stratégie du tout répressif ou apporter des solutions plus sécurisantes pour enrayer la tendance à la consommation des plus jeunes

Cet avis contient certes, des préconisations permettant d'identifier toutes les étapes vers une légalisation. De la nécessaire recherche scientifique à l'encadrement de la production et de la distribution. Cependant, le Groupe des Outre-mer s'interroge toujours sur l'opportunité d'organiser une consultation citoyenne lorsqu'on appelle en parallèle, à une légalisation. Cherchons-nous un débat participatif pour légitimer notre position ? N'aurions-nous pas dû les interroger en amont pour éclairer nos travaux ?

De plus, le Groupe des Outre-mer regrette également le traitement de la légalisation que sous l'angle du cannabis récréatif lorsqu'on sait que de nombreuses initiatives scientifiques sont en cours sur le volet thérapeutique comme en Guadeloupe.

Enfin, en première ligne contre le trafic de stupéfiants, notamment dans la zone Antilles-Guyane, positionnée sur les routes d'acheminement de la cocaïne vers l'Europe, nous nous posons la question des conséquences d'une telle légalisation dans la lutte contre le narcotraffic dans nos territoires.

Pour l'ensemble de ces raisons, les avis du Groupe des Outre-mer sont partagés et chacun sera libre de le voter.

Santé et citoyenneté

La légalisation de la consommation du cannabis reflète pour notre groupe un enjeu majeur de santé publique et de citoyenneté.

Autour de nous, les choix récents de l'Allemagne comme le modèle portugais qui privilégie l'accompagnement à la sanction, nous invitent à agir sans tarder.

Il n'y a pas de consommation sans risque pour la santé. Toute réforme doit donc s'inscrire dans une démarche de prévention et de réduction des risques.

Les études le confirment, environ 10% des usagers évoluent d'un usage récréatif à un usage pathologique. Nous ne pouvons donc nier que l'addiction au cannabis est une réalité clinique.

Les dommages liés à la consommation de cannabis peuvent se manifester à court ou long terme.

Chez les plus jeunes, ils peuvent se traduire, et plus que par le passé, par des difficultés scolaires ou d'insertion professionnelle, ils peuvent aussi précipiter troubles psychiatriques et isolement social. En effet, le cerveau se développe jusqu'à 25 ans : plus la consommation débute jeune, plus les risques de dommages sont élevés ! Nous devons donc agir le plus tôt possible pour éviter toute consommation qui pourrait devenir problématique en déployant un véritable programme d'éducation à la santé et de prévention des risques. L'information du consommateur, citoyen libre et éclairé, y participera également.

Au-delà de cette priorité visant la protection des plus jeunes, notre réponse doit s'inscrire dans un parcours de soins adaptés à chaque situation et répondant aux inégalités sociales. Inégalités qui sont justement au cœur des enjeux de la légalisation puisqu'elle pourrait contribuer à la déstigmatisation des « quartiers », au recul du racisme dans le cadre des contrôles d'identité, ainsi qu'à la réhabilitation sociale de celles et ceux qui subissent encore aujourd'hui les conséquences de la prohibition en leur donnant les clefs du dispositif de demain.

Si nous partageons le constat des rapporteurs sur l'échec actuel de la législation, les préconisations de l'avis ne nous engagent pas résolument dans une démarche de santé publique, nous le regrettons.

Mais parce qu'il faut sortir du statu quo et aller vers une légalisation encadrée, le Groupe Santé & Citoyenneté a voté l'avis.

UNSA

Cet avis dresse un constat étayé et documenté d'une pratique, aujourd'hui classée comme illégale, et pour autant extrêmement répandue dans l'ensemble de la société.

La France compte en proportion le plus grand nombre de personnes de 15-64 ans ayant au cours de leur vie consommé un jour du cannabis d'après l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies avec 45% quand l'Allemagne est à 28,2% et les Pays Bas à 27,7%.

Pour autant, les consommateurs ne bénéficient pas de mesures de prévention efficaces et sont exposés à des produits non contrôlés dont la teneur en THC est en augmentation constante. De plus, la pénalisation de la consommation ne permet pas d'enrayer durablement les trafics et n'impacte pas la consommation sur les quantités. Pire, elle induit des formes supplémentaires d'iniquités sociales.

Ces constats soulevés dans l'avis, appellent un certain nombre de préconisations que le groupe UNSA voudrait souligner. Ainsi dans les mesures d'urgence que détaillent l'avis, l'UNSA souhaite attacher une grande importance aux objectifs :

- de protéger les consommateurs, notamment les jeunes, par la mise en place d'une véritable politique de prévention et de réduction des risques,
- de répondre aux enjeux de santé publique,
- de limiter les incohérences et les injustices sociales engendrées par le système actuel en dépénalisant l'usage et la culture de cannabis à usage individuel tout en l'encadrant largement.

Cet avis s'appuie à raison, sur une consultation large du public en préconisant l'installation de dispositifs participatifs et consultatifs à l'échelle nationale et régionale pour réfléchir à un nouveau modèle de régulation du cannabis en France.

Enfin l'avis propose, au regard des multiples angles et questions que posent la consommation du cannabis, le développement d'une démarche holistique intégrant les enjeux de santé publique, sécuritaires, économiques, éducatifs et écologiques. La prise en compte des impacts sociaux, économiques pour penser une économie de substitution en faveur d'une réintégration dans l'économie normalisée est également un prérequis pour l'UNSA, préalable à un futur cadre législatif incluant une stratégie forte de prévention, en particulier chez les jeunes.

En conclusion, nous saluons un avis équilibré, prenant en compte l'ensemble des aspects et décrivant les étapes. Cependant cela ne pourra se mettre en place sans acceptabilité sociales et à la condition que des moyens importants soient mis sur la prévention et la protection des mineurs comme le recommande l'avis.

Nous remercions la commission temporaire, notamment Monsieur le Président, ainsi que Fanny Arav, notre représentante, retenue ce jour par le comité de gouvernance de la convention citoyenne. Le groupe a voté l'avis.

Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 131**

Pour : 88

Contre : 26

Abstentions : 17

Ont voté pour : 88

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Mmes Tordeux Bitker, Tutenuit.
Agriculture	M. Gangneron.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
Artisanat et Professions libérales	MM. Anract, Chassang, Mmes Munoz, Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
Associations	Mme Belhaddad, MM. Bobel, Deschamps, Miribel, Mme Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
CGT	Mmes Bordenave, Chay, Gallet, MM. Garcia, Naton, Oussedik, Rabhi.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mugnier.
Entreprises	M. Cavagné, Mmes Guerniou, M. Moisselin, Mmes Tome-Gertheinrichs, Ullern, MM. Vermot Desroches, Vidor.

Environnement et nature	MM. Abel, Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Journé, Marsaud, Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Popelin, Rattez, M. Richard, Mme Van Den Broeck.
Familles	Mmes Balducci, Bigot, M. Marmier, Mme Picardat.
Non-inscrits	M. Bazot, Chir.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Eyriey, Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
Outre-mer	MM. Cambray, Yan.
Santé et Citoyenneté	MM. Boroy, Da Costa, Mme Joseph, M. Raymond.
UNSA	Mme Arav, M. Darwane, Mme Vignau.

Ont voté contre : 26

GROUPE	COMPOSITION
Agriculture	M. Amécourt (d'), Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mmes Fournier, Lion, Pisani, Sellier, Vial.
Entreprises	MM. Asselin, Blachier, Brunet, Mme Couderc, MM. Gardinal, Goguet, Kling, Mmes Pauzat, Salvadoretti.
Familles	Mme Blanc, M. Erbs, Mme Gariel.
Non-inscrits	MM. Breton, Noël, Pouget.

Se sont abstenus : 17

GROUPE	COMPOSITION
Associations	M. Deniau, Mme Doresses Dewas, M. Thomasset.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, MM. Nicoud, Souami.
CFTC	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
Entreprises	M. Creysse.
Familles	M. Desbrosses.
Outre-mer	MM. Leung, Marie-Joseph, Mmes Mouhoussoune, Sinder.

2023-002
NOR : CESL1100002X
Mardi 24 janvier 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 24 janvier 2023

Cannabis : *bilan et évolution* des politiques publiques

Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission temporaire « Cannabis »

Rapporteurs :
Florent Compain
Helno Eyriey

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 20 décembre 2022 en application de l'article 10 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission temporaire « Cannabis », la préparation d'un avis *Cannabis : sortir du statu quo, vers une légalisation encadrée* et d'un rapport *Cannabis : bilan et évolution des politiques publiques*. La commission temporaire « Cannabis » présidée par M. Jean-François Naton, a désigné MM. Florent Compain et Helno Eyriey comme rapporteurs.

introduction

Depuis la loi du 12 juillet 1916¹, le « haschich et ses préparations » sont considérés comme des stupéfiants dont l'usage en société est prohibé. Ce mouvement répressif contre les principaux stupéfiants alors disponibles, conduit à assimiler des substances différentes (opium et dérivés, cocaïne et cannabis, etc.) alors même que la consommation de cannabis était encore peu répandue jusqu'à la fin des années 1960. La loi du 31 décembre 1970 relative aux mesures de lutte contre la toxicomanie a de nouveau durci la politique publique en matière de drogue, en fermant toute possibilité d'accès à quelque usage que ce soit, y compris thérapeutique, du cannabis. Les dispositions législatives qui se sont ensuite succédé ont conservé la même approche punitive. La dimension sanitaire initialement souhaitée par le législateur a progressivement été délaissée au fur et à mesure de l'évolution des textes. Les usagers alors considérés comme des délinquants et des malades n'ont maintenant quasiment plus accès aux soins en alternative à la sanction pénale. La réponse pénale apportée aux faits d'usage est individualisée et graduée, et tient compte notamment de la nature du produit consommé, de sa quantité et des antécédents judiciaires de l'individu, ce qui n'est plus totalement le cas aujourd'hui.

¹ Première loi réglementant le commerce non médical et l'usage en société des stupéfiants.

Au niveau international, depuis une dizaine d'années, de plus en plus d'États s'orientent vers une dépénalisation voire une légalisation des usages du cannabis, c'est le cas notamment de l'Uruguay, du Canada et de plusieurs États des États-Unis. Ces mouvements de légalisation sont observés de près pour apprécier leurs effets sur les niveaux de consommation, l'assèchement du marché noir, la sécurisation des conditions de production et de distribution, la qualité des produits proposés, les recettes fiscales générées, la protection des consommateurs mineurs ou des jeunes adultes, les politiques de prévention et d'éducation à la santé, etc.

Au niveau européen, plusieurs États membres de l'Union européenne se sont lancés dans une réforme alternative à la prohibition dont le Portugal qui a dépénalisé depuis 2000 l'usage de toutes les drogues classées au niveau international comme stupéfiants dont le cannabis, ainsi que les Pays-Bas dont la vente et la production de ce produit constituent des infractions pénales mais pas la possession (en deçà de 30 grammes). La coalition actuellement au pouvoir en Allemagne avait promis durant la campagne électorale de légaliser le cannabis afin d'aboutir à une distribution contrôlée pour les adultes. Un projet de loi, actuellement en cours d'élaboration, devrait être adopté dans le courant de l'année 2023. De même, la République tchèque construit actuellement un plan de légalisation du cannabis au niveau national et appelle l'Union européenne (UE) dans le cadre de sa présidence à se saisir de la question afin d'harmoniser les législations entre les États membres.

Au sein de ce paysage disparate, la France reste un des pays du monde occidental appliquant la répression la plus stricte malgré un manque de résultats en particulier en termes de santé publique, même si plusieurs candidats à l'élection présidentielle de mai 2022 avaient intégré dans leur programme la possibilité de légaliser le cannabis. À ce titre, les sondages et enquêtes les plus récents montrent qu'une part majoritaire de l'opinion publique est favorable à une évolution du cadre juridique. L'efficacité de cette politique publique répressive constante depuis plus de 50 ans mérite d'être interrogée : permet-elle d'atteindre les objectifs de prohibition et de santé publique qui lui ont été assignés initialement et régulièrement renforcés par la suite ?

Pour y répondre, le présent rapport, à la suite d'autres travaux, questionne dans un premier temps l'emploi des termes « cannabis », « chanvre », etc., tout comme les représentations sociales qu'ils impliquent. Cette première partie aborde aussi l'intégralité du cycle du produit (production, transformation, distribution et consommation) afin d'appréhender l'ensemble des champs de la filière économique.

Dans un deuxième temps, le rapport dresse un diagnostic permettant d'évaluer les politiques publiques applicables au cannabis. L'objectif consiste donc à apprécier l'ensemble des impacts et conséquences de ces politiques en intégrant les multiples dimensions de la saisine (santé globale, sociale, juridique, éducative, économique, recherche, etc.).

En dernier lieu, la troisième partie s'intéresse aux évolutions possibles des politiques publiques actuelles en s'appuyant notamment sur les enseignements utiles des modèles existants à l'étranger, en s'intéressant aux différents objectifs qui pourraient être poursuivis et en envisageant les conditions à réunir pour y parvenir.

PARTIE 01

Qu'est-ce que *le cannabis* et quels sont *ses usages* ?

Le chanvre, en latin *cannabis*, issu du grec *kannabis*, est une plante qui fait partie de la famille des *cannabaceae* avec le houblon, et dont l'origine supposée se situe en Asie centrale. Il en existerait trois espèces : *cannabis sativa*, *cannabis indica* et *cannabis ruderalis* qui se déclinent en de nombreuses variétés par hybridation. Toutefois, les spécialistes ne sont pas tous d'accord, considérant que le cannabis *sativa* et *indica* seraient une seule et même espèce originaire du nord-ouest de la Chine. C'est une des plus anciennes plantes cultivées par l'homme² et ses usages sont nombreux.

La plante de chanvre contient une centaine de cannabinoïdes dont deux composants actifs sont les plus connus : le tétrahydrocannabinol (THC) et le cannabidiol (CBD), si les deux ont des propriétés psychoactives, seul le premier a des effets euphorisants. Du fait de la présence de ces propriétés inébranlables³, le cannabis en France est considéré comme une drogue à partir d'une certaine concentration de THC (voir B). Ainsi, si le chanvre peut être utilisé comme matériau, textile ou dans l'alimentation, certains de ses usages, notamment à des fins de consommation dite « récréative », sont prohibés depuis 1970 en France. Il est connu sous différentes appellations : cannabis, marijuana, ganja, haschich, pot, weed, sinsemilla, etc.

Lors de sa prohibition en 1970, le mot cannabis n'existe pas encore dans le dictionnaire en France. On parle bien de chanvre en français et de cannabis en latin. L'utilisation du terme cannabis dans la loi visait à poser une distinction entre les usages utiles et les usages dits récréatifs ou médicaux. Par convention, nous parlerons de cannabis quand nous parlerons du chanvre dont la concentration en THC dépasse le seuil légal autorisé pour ses usages utiles.

Cette première partie entend revenir sur les différentes définitions liées au chanvre, sa perception dans la société française, ses différents usages avec toutefois un focus sur son utilisation en tant que drogue.

² Joël Bochaert, *Le cannabis, quelle histoire !*, Éditions UGA, collection « Histoires de Science », avril 2021.
³ Qui produit l'ivresse.

A. Définition des principaux termes en présence

Avant d'analyser plus en détail les multiples propriétés du cannabis et ses différents effets, il est nécessaire de préciser les définitions des termes que le rapport entend utiliser.

Les molécules de THC et de CBD

Le tétrahydrocannabinol (THC) est une molécule qui possède des effets psychoactifs. Elle interagit avec les récepteurs CB1 et CB2 localisés dans des zones spécifiques du cerveau ou d'autres parties du corps. Elle provoque ainsi une modification de l'état psychique et des effets plus généraux tels que la faim, la relaxation, l'euphorie⁴ etc... Le cannabis n'est pas un neurotoxique comme l'alcool par exemple, c'est à dire qu'il ne détruit pas les neurones, mais il imite le fonctionnement de l'anandamide⁵ qui participe à la régulation de l'humeur, de la mémoire, de l'appétit, de la douleur, de la cognition et des émotions. L'anandamide est un neurotransmetteur qui intervient au niveau du système cannabinoïde endogène, c'est à dire le fonctionnement naturel du cerveau. Le THC qui se lie aux mêmes récepteurs que l'anandamide vient donc perturber ces fonctions et agit de fait comme une dose supplémentaire d'anandamide.

Du fait de la présence de la molécule de THC, le cannabis est considéré comme une substance psychotrope et un stupéfiant, classé, jusqu'en 2020 au tableau 4 par les conventions internationales sur le contrôle des drogues, aux côtés des drogues les plus dangereuses. Il a depuis 2020 été déclassé au tableau 1, sur requête de l'Organisation mondiale de la santé, permettant ainsi de reconnaître son potentiel thérapeutique et une nocivité plus faible que les drogues dites « dures » auxquelles il était jusque-là comparé.

Le cannabidiol (CBD) est quant à lui une molécule possédant des effets psychoactifs sans être classée comme psychotrope. Les produits à base de CBD sont recherchés pour leurs vertus médicinales (non thérapeutiques) agissant notamment sur le stress, le sommeil et la relaxation. Il est à noter que les taux de THC et de CBD au sein de la plante sont corrélés. De ce fait, le seuil actuel autorisé pour la culture du chanvre est de 0,2 % de THC (0,3 % au niveau européen à partir de 2023) permet la culture d'une plante avec un ratio de CBD allant seulement de 6 à 8 %⁶.

Les différentes utilisations du cannabis

Dans les différentes utilisations du cannabis, on retrouve d'abord le chanvre utile, qui renvoie à une plante cannabis avec un faible taux de THC : n'excédant pas le seuil légal autorisé de 0,2 %. Le chanvre, peut être exploité pour ses graines, sa chènevotte (bois de chanvre) et ses fibres, pouvant être transformés en matériaux, en énergie ou en produits alimentaires. Les différentes chanvrières françaises ont développé des produits à base de chanvre allant d'un isolant à base de paille de chanvre remplaçant la fibre de verre, de murs construits à partir de béton de chanvre, de tableaux de bords pour voitures en plastique de chanvre, à des jus, des huiles et des desserts⁷. La graine de chanvre a en effet de très bonnes propriétés nutritionnelles : elle est très riche en protéines végétales mais également en oméga 3 et oméga 6.⁸

⁴ Audition de M. Joël Bockaert devant la Commission temporaire, le 14 avril 2022.

⁵ L'anandamide ou N-arachidonylethanolamide ou AEA, est un neurotransmetteur cannabinoïde endogène présent dans l'organisme des animaux comme des humains, en particulier dans le cerveau.

⁶ Audition de MM. François-Guillaume Piotrowski et Hugo Bessenay-Prolonge devant la Commission temporaire, le 2 juin 2022.

⁷ Audition de Mme Nathalie Fichaux et M. Thibault Loncke (InterChanvre) devant la Commission temporaire, le 2 juin 2022.

⁸ À noter que le chanvre peut également être utilisé dans la fabrication d'un biocarburant. C'est la ressource qui a été utilisée par Rudolph Diesel dans la fabrication des premiers moteurs diesel. Source : audition de M. Joël Bockaert devant la Commission temporaire, le 14 avril 2022.

Le cannabis médical vise l'utilisation de la plante à des fins thérapeutiques, généralement sous forme de comprimés, de sprays, d'huiles ou encore de fleurs⁹, bien que certains pays autorisent le cannabis médical sous forme de joints¹⁰. Contrairement au chanvre utile, les effets recherchés dépendent à la fois des molécules de THC et d'autres cannabinoïdes des molécules de CBD présentes naturellement dans la plante, ce qui nécessite toutefois que la teneur en THC soit plus élevée que les 0,2 % autorisés pour la culture. Le cannabis aurait des effets bénéfiques sur les douleurs spastiques des patients atteints de sclérose en plaques, sur les patients atteints de la maladie de Parkinson et sur ceux atteints de certaines douleurs neuropathiques réfractaires aux thérapies... Selon de nombreuses études, le cannabis a également un effet positif sur les troubles de l'appétit et possède des propriétés anti-vomitives et anti-inflammatoires¹¹.

À ce jour, les études cliniques demeurent insuffisantes, au vu de l'échelle à laquelle elles sont pour l'instant, réalisées pour prouver l'efficacité réelle des traitements à base de THC et d'autres cannabinoïdes.

Le chanvre bien-être se différencie du cannabis médical car le taux de THC est inférieur au seuil légal et qu'il contient d'autres cannabinoïdes, principalement le CBD. Il constitue souvent une forme d'automédication agissant, par exemple, sur le stress ou le sommeil mais sans pour autant répondre cliniquement à des pathologies médicales. Une nuance est toutefois à apporter à cette affirmation : le CBD aurait des effets bénéfiques reconnus sur l'épilepsie notamment en réduisant la fréquence des crises¹². La vente des produits à base de CBD est autorisée en France, bien que réglementée.

Enfin, le cannabis à usage dit « récréatif » est consommé pour les effets psychoactifs du THC. La culture de ce type de cannabis, pour lequel le taux de THC est modéré ou fort, est interdite en France, tout comme sa consommation et sa vente. La consommation des feuilles et des fleurs de cannabis (fleurs pour lesquelles le taux de THC est le plus concentré) et de la résine (appelée, sous cette forme, haschich), peut prendre différentes formes. L'herbe ou la résine de cannabis peuvent être fumées avec ou sans tabac, vaporisée ou ingérée. L'huile de cannabis peut être ingérée sous forme d'aliment ou d'infusion mais aussi fumée ou vaporisée. Son utilisation demeure moins fréquente en France¹³. Il existe également des produits de synthèse (appelés néo-cannabinoïdes ou cannabinoïdes de synthèse), mimant et générant les mêmes effets que le THC sans qu'ils proviennent de la plante ni qu'ils ne fassent appel à la molécule de THC. On parle dans ce cas de cannabis synthétique, ou de « spice ». Certains de ces produits synthétiques inquiètent la communauté scientifique du fait de leur dangerosité¹⁴. Dans un usage récréatif, le consommateur de cannabis recherche principalement les effets psychotropes produits par le THC, comme par exemple : une forme d'euphorie, une sensation de bien-être et/ou une relaxation, un effet qui peut être qualifié de « planant ». Soulignons ici que le terme d'usage dit récréatif peut prêter à débat, notamment sur le principe qu'il suggère une connotation positive, d'utilisation de « loisir » qui pourrait sembler inoffensive, alors que cela demeure une drogue susceptible d'induire des effets secondaires nocifs. Le terme en lui-même constitue un mauvais signal en matière de prévention.

9 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35817>.

10 Audition e Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

11 Audition de M. Joël Bockaert devant la Commission temporaire, le 14 avril 2022.

12 *Idem*.

13 Cette liste de modes de consommation n'a pas vocation à être exhaustive.

14 Four cases of death involving the novel synthetic cannabinoid 5F-Cumyl-Pegacolone. <https://link.springer.com/content/10.1007/s11419-019-00514-w.pdf>.

D'autres expressions comme « usage hédoniste » ou encore « usage adulte » ont été évoquées en audition et auraient également pu être utilisées, selon les perceptions que l'on souhaite mettre en avant. Toutefois face au consensus par défaut, l'utilisation du terme « récréatif » sera privilégiée dans le rapport.

Les termes juridiques

Venons-en aux termes juridiques qui jalonneront également le rapport, notamment lors des comparaisons internationales des politiques liées au cannabis. Parmi les réponses étatiques juridiques et politiques liées à la question du cannabis, on retrouve notamment la dépénalisation, la légalisation et la prohibition.

La dépénalisation renvoie à un renoncement à appliquer des sanctions pénales jusque-là encourues pour certains actes délictuels ou *a minima* à leur réduction¹⁵. L'acte demeure prohibé mais l'État renonce à poursuivre et condamner les individus qui le commettent ou choisit de déclasser les infractions. La dépénalisation peut prendre différentes formes mais elle s'appuie toujours sur un processus « *d'affaiblissement du cadre répressif* »¹⁶. Par exemple, concernant l'usage de stupéfiants, le délit peut être déclassé en contravention (contraventionnalisation)¹⁷, qui constitue la catégorie d'infraction pénale la moins grave (contravention / délit / crime). Cela peut aller jusqu'à une déjudiciarisation de l'acte de consommation, qui dans ce cas, ne constitue plus une infraction reconnue par le code pénal. Il s'agit ici d'une dépénalisation de l'usage et non de l'offre. Concernant l'offre, les peines encourues sont plus sévères, les plus graves appartenant à la catégorie des crimes et non plus des délits. Dans le cas de figure décrit, il ne s'agirait donc pas de dépénalisation mais de décriminalisation¹⁸.

Le Portugal constitue un exemple de pays ayant décidé de dépénaliser l'usage du cannabis. En l'occurrence, ici, la dépénalisation a concerné l'ensemble des drogues mais seulement sur le volet consommation. La vente demeure interdite.

La légalisation constitue une tangente différente puisqu'elle vise à « reconnaître juridiquement une liberté d'agir qui peut être encadrée par l'État chargé de préserver la sécurité et les intérêts de la société »¹⁹. Cela sort donc du seul cadre pénal et vient réglementer chaque aspect lié à la production, à l'utilisation, à la vente et à la consommation de la plante. Le cadre légal prend en compte tant la demande que l'offre. La légalisation peut être plus ou moins stricte selon que le cadre légal impose ou non des limitations sur la production, la vente etc.²⁰

L'Uruguay est le premier pays, depuis la Convention Unique de 1961²¹, à avoir légalisé l'usage et la vente de cannabis.

La prohibition est également le fait du législateur, là où les lois visent à interdire l'usage et la vente de certaines substances psychotropes. Dès lors, la consommation, la vente et la production constituent toutes les trois des infractions pénales, plus ou moins sévèrement punies selon qu'elles soient qualifiées de contravention, de délit ou de crime. Les forces de l'ordre et la justice sont ainsi mobilisées afin de faire respecter ces interdictions. Les politiques de prohibition laissent généralement peu de place aux politiques de soin et de réduction des risques, les moyens étant en premier lieu alloués à la lutte contre les trafics.

15 Audition de Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

16 Rapport d'étape « cannabis récréatif », Assemblée nationale, 5 mai 2021, p. 199.

17 Ivana Obradovic, Virginie Gautron, « Réformer, dépénaliser, légaliser : des concepts aux pratiques », revue *Délibérée*, 2018/1 (n° 3), pp. 16 à 21.

18 Alain Morel, Fédération française d'addictologie (FFA), https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2012/04/legalisation_elements_de_langage.pdf.

19 Ivana Obradovic, Virginie Gautron, « Réformer, dépénaliser, légaliser : des concepts aux pratiques », revue *Délibérée*, 2018/1 (n° 3), pp.16 à 21.

20 Alain Morel, Fédération française d'addictologie, https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2012/04/legalisation_elements_de_langage.pdf.

21 https://bdoo.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=6275.

La France constitue un exemple de pays prohibant, à ce jour, l'usage, la production et la distribution de cannabis. Les usagers et les vendeurs, ces

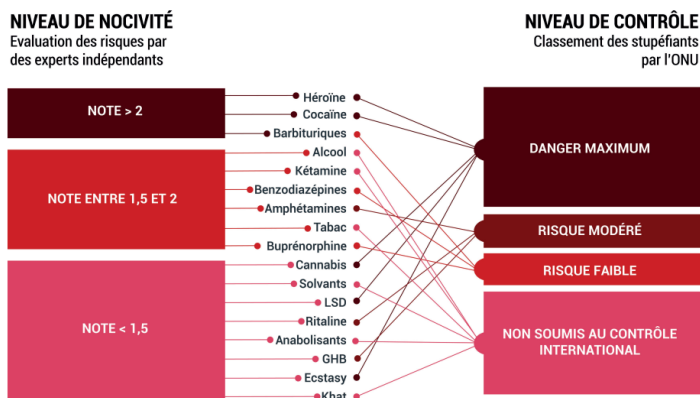
derniers étant qualifiés de trafiquants, encourent des sanctions pénales en cas de constat de l'infraction de consommation ou de vente.

B. Le cannabis est une drogue

Le terme « drogue » désigne communément une « *substance psychotrope naturelle ou synthétique, généralement nuisible pour la santé, susceptible de provoquer une toxicomanie, et consommée en dehors d'une prescription médicale* »²². Le cannabis est une substance psychotrope par nature du fait de la présence naturelle de THC dans les feuilles et les fleurs de la plante. Il constitue, de par ses effets, une drogue.

Certains produits en vente libre comme l'alcool et le tabac sont considérés comme des drogues en vertu de leurs effets psychotropes et de leur pouvoir addictogène. Au contraire, certaines substances inscrites au tableau des stupéfiants ne sont pas interdites au sens strict car elles peuvent être accessibles

par prescription médicale (opiacées en tant qu'antalgique ou dans un programme de substitution)²³. Les substances psychotropes ont une capacité addictive différentes, certaines assujettissant les consommateurs à un risque élevé d'addiction comme c'est le cas des substances appartenant à la catégorie des opioïdes ou encore de l'alcool et du tabac. D'autres, comme le cannabis ont une capacité addictive moindre. Le périmètre de la lutte contre les addictions s'est récemment élargi aux conduites addictives comme l'illustre la création de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), en remplacement de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) en 2014.



Classement des drogues - niveaux de nocivité et niveaux de contrôle

Tableau issu du rapport de la Commission globale de politique en matière de drogues, La perception du problème mondial des drogues - Vaincre les préjugés vis-à-vis des personnes qui consomment les drogues, 2017, p. 12

²² Voir la définition proposée par le dictionnaire Larousse.

²³ Voir les fiches explicatives « héroïne » et « cannabis » du Centre de toxicomanie et de santé mentale (CAMH). <https://www.camh.ca/fr/info-sante/index-sur-la-sante-mentale-et-la-dependance/le-cannabis> <https://www.camh.ca/fr/info-sante/index-sur-la-sante-mentale-et-la-dependance/%E2%80%99h%C3%A9ro%C3%AAn>

La consommation d'une drogue, comme le précise la définition retenue, est « généralement nuisible pour la santé ». L'ampleur du risque dépend du degré et/ou de la fréquence de consommation mais le risque existe dès lors qu'il y a consommation. Par exemple, l'alcool ou le tabac entraînent un risque de développer un cancer ou d'autres pathologies. Le cannabis quant à lui peut entraîner chez certaines personnes le risque de révéler des troubles et des maladies psychiatriques comme par exemple la schizophrénie²⁴. Par ailleurs, lorsqu'il est fumé, le cannabis aggrave les risques liés au tabac.

Chaque État demeure libre d'autoriser, d'encadrer ou d'interdire une drogue. Toutefois, il demeure lié aux engagements internationaux souscrits, notamment la Convention unique sur les stupéfiants de 1961. À cet égard, la France régule l'usage de l'alcool et du tabac, dont la vente est interdite aux mineurs. Par exemple, la consommation d'alcool est limitée lorsque la personne est amenée à prendre le volant. Le café, substance psychoactive naturelle pouvant générer une dépendance – qui constitue à cet égard une drogue²⁵ – est autorisé à la vente sans réglementation particulière. Les États-Unis, de 1920 à 1933 ont interdit la production, la vente et la consommation d'alcool, période bien connue dite de « la prohibition ». Si l'alcool est une substance de nouveau autorisée, sa vente demeure interdite aux moins de 21 ans.

La consommation de drogue, quelle qu'elle soit, n'est pas nécessairement synonyme d'addiction²⁶. Les consommateurs dits « occasionnels », ne sont pas sous l'emprise du phénomène de dépendance. Ils ressentent les effets recherchés (voir 1.1 définition du cannabis à usage dit récréatif) de la drogue consommée, sans que ceux-ci soient atténués par une forme d'accoutumance de l'organisme et/ou du cerveau. Ils ne ressentent pas de sensation de manque en l'absence de

consommation. Certains consommateurs vont quant à eux avoir une consommation qualifiée de « problématique ». Celle-ci, sans être au stade de l'addiction, emporte néanmoins des conséquences problématiques. Cela peut aussi concerner une consommation sur un temps de pause pour certains salariés, travaillant sur des machines-outils, conduisant des semi-remorques ou des transports en commun, de même pour la population en général, une consommation avant de prendre le volant²⁷.

La fréquence de la consommation peut engendrer une dépendance, entraînant le consommateur vers une conduite addictive. Dans ce cas, les effets de certaines drogues se font moins ressentir au fil du temps incitant le consommateur à augmenter la dose. Celui-ci peut également ressentir une sensation de manque faute de consommation régulière. Dans le cas du cannabis, si les effets de la dépendance sont généralement modérés, le consommateur peut être confronté à une dépendance psychologique qui se manifeste par une certaine anxiété en l'absence de consommation de cannabis. Il peut également faire face à une dépendance physiologique dans le cas d'un usage quotidien important. Dans ce cas, l'arrêt soudain du cannabis peut engendrer un syndrome de sevrage lui-même à l'origine de symptômes tels que l'irritabilité, l'anxiété, la transpiration profuse, les maux d'estomac, la perte d'appétit ou encore des troubles du sommeil. Selon le centre de toxicomanie et de santé mentale du Canada, ces symptômes disparaissent généralement au bout d'une semaine²⁸.

La dépendance est l'un des effets nocifs du cannabis sur la santé, parmi lesquels on retrouve : des troubles de la pensée, de la concentration, de l'attention, de la mémoire à court terme ou de la coordination physique, des troubles mentaux notamment si la personne ou l'un des membres de sa famille est ou a été sujet à des troubles psychiques²⁹.

24 Audition de M. Jean-Pierre Couteron devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

25 Voir la fiche explicative « café » du Centre de toxicomanie et de santé mentale (CAMH). <https://www.camh.ca/fr/info-sante/index-sur-la-sante-mentale-et-la-dependance/la-cafeine#:~:text=La%20caf%C3%A9ine%20est%20la%20substance,%C3%A0%20238%20mg%20par%20habitant.>

26 Audition de Mme Maria Melchior devant la Commission temporaire, le 28 avril 2022.

27 Audition de M. Jean-Pierre Couteron devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

28 <https://www.camh.ca/fr/info-sante/index-sur-la-sante-mentale-et-la-dependance/le-cannabis.>

29 Audition de M. Jean-Pierre Couteron devant la Commission temporaire et fiche « cannabis » du CAMH : <https://www.camh.ca/fr/info-sante/index-sur-la-sante-mentale-et-la-dependance/le-cannabis>. Voir aussi l'audition de Mme Maria Melchior devant la Commission temporaire, le 28 avril 2022.

C. Une brève histoire du cannabis et de sa prohibition

Le cannabis est une des premières plantes cultivées par l'homme, dont les traces originelles, retrouvées dans des poteries en Chine et à Taïwan datent de 5 000 à 10 000 ans. 200 ans avant J.C, le chanvre commence à être utilisé pour la confection du papier. Cet usage, transmis au gré des guerres et des conquêtes, parvient en France dans les années 1200. La première bible imprimée par Gutenberg a été fabriquée à l'aide de papier de chanvre. Cette utilisation perdure jusqu'au début des années 1900, lorsque le papier de chanvre est progressivement remplacé par le papier issu du bois à l'exception de certains usages nécessitant une durée de conservation importante par exemple. L'un des autres usages historiques de la plante est celui permettant la confection de cordages pour la marine à voile. En outre, la plante était également connue pour ses vertus médicinales³⁰.

Le cannabis constitue au XVIII^e et XIX^e siècles une ressource fiscale considérable pour les États coloniaux, notamment la France (en particulier grâce à l'Indochine) et l'Angleterre (grâce à l'Inde). En effet, ses effets psychotropes et donc sa dangerosité supposée justifient à cette époque la forte taxation imposée par les États sur ce produit, son contrôle, voire son interdiction. Le même traitement est réservé à l'alcool, au tabac ou encore à l'opium. Les États ont très vite contrôlé la production, la vente et la consommation de ces substances, sans que cela ne soit nécessairement formalisé dans le droit³¹. Les drogues font l'objet d'un véritable commerce pour lequel les États créent des monopoles qui permettent notamment de financer les politiques d'expansion des colonies.

La France crée ainsi un monopole du cannabis au Maroc (rif) et en Tunisie (takrouit) d'où elle organise son commerce³².

Il est à noter que l'emploi du chanvre dans ses usages utiles perdure jusqu'au XX^e siècle où il faiblit, au profit d'industries émergentes alors très influentes (hydrocarbures, nylon, etc.)³³.

Le mouvement international de lutte contre les stupéfiants débute avec l'opium et la cocaïne, avant de s'élargir au cannabis sous forme de haschich. Cela a pour effet de délaissier une approche globale des drogues pour se concentrer sur certains produits. Pour autant, aucune définition du mot « drogue » ou du mot « stupéfiant » n'est produite, laissant libre cours aux États pour classer et réglementer telle ou telle substance³⁴.

Ce mouvement international est consacré en 1961 avec l'adoption de la Convention unique sur les stupéfiants qui répond à deux axes clés :

- assurer l'approvisionnement en stupéfiants pour les besoins médicaux ;
- interdire l'usage dit récréatif des stupéfiants pour la population générale.

La Convention de 1961, distingue les usagers des trafiquants, priorisant des réponses de santé pour les premiers (désintoxication) et la répression pour les seconds. Il est à noter que la Convention sur les stupéfiants est l'une des Conventions des Nations unies recueillant le plus grand nombre d'adhésion des États.

30 Audition M. Joël Bookaert devant la Commission temporaire, le 14 avril 2022.

31 Yann Bisiou, « Deux siècles de politiques publiques des drogues », revue *Psychotropes*, n° 22, 2016, pp. 25-39.

32 *Ibid*.

33 Audition de M. Joël Bookaert devant la Commission temporaire, le 14 avril 2022.

34 Yann Bisiou, « Deux siècles de politiques publiques des drogues », revue *Psychotropes*, n° 22, 2016, pp. 25-39.

Le constat, selon Yann Bisiou, est celui d'un échec du mouvement international de contrôle des stupéfiants, face à une augmentation des trafics et des usages, et à un revers de la politique médicale, notamment aux États-Unis où le nombre de personnes dépendantes aux opioïdes est largement lié à leur usage médical. C'est plus de 130 personnes qui meurent chaque jour des suites d'une overdose d'opioïdes et pour qui la dépendance commence généralement avec une prescription médicale pour un mal de dos, une suite opératoire, etc.³⁵

Face à l'échec du mouvement international, on constate un virage opéré par différents pays, autour de deux tendances opposées : la légalisation et la radicalisation de la répression.

En France, la répression se radicalise notamment depuis 2007. Toutefois, cela s'inscrit dans un cheminement de longue date lié à une appréhension du cannabis comme un « danger » ou un « fléau » social, même si les évolutions récentes sont plutôt liées à des positionnements politiques à visée sécuritaire.

La première loi de prohibition des drogues remonte au 12 juillet 1916 et était directement associée au risque moral que constituait leur consommation en société. Ce dispositif est amplifié le 31 décembre 1970³⁶ par une loi ayant pour objet de lutter contre « les fléaux sociaux » que constituent les drogues, dans laquelle est inclus le cannabis. Il s'agit donc de préserver la société d'un danger ou d'un risque extérieur et de développer en parallèle une prise en charge sanitaire. Le préambule de la loi de 1970 précisait à ce propos « *Toute personne usant d'une façon illicite de substances classées comme stupéfiants, est placée sous la surveillance de l'autorité sanitaire.* »

La construction de cette loi s'est appuyée sur un fait divers très médiatisé et ayant ému la population : l'overdose à l'héroïne d'une jeune adolescente de 17 ans dans les toilettes d'un casino en 1969³⁷. Toutefois, bien que l'expression de « fléau social » renvoie à une

définition du droit pénal dont la finalité n'est pas la répression mais bien la réinsertion des individus, la réponse apportée par le législateur prend la forme d'une répression pénale tant du commerce que de l'usage.

La refonte du code de la santé publique par ordonnance en 2000 marque un tournant dans la répression des consommateurs de drogues, en remplaçant l'idée de « fléau social » par celle de lutte contre les maladies et les dépendances. Cela change donc le prisme par lequel on traite des drogues en se plaçant non plus du côté de la société mais de celui de l'utilisateur, ce qui permet notamment de développer une politique de réduction des risques.

En 2007, le prisme change de nouveau pour placer le curseur non plus sur les consommateurs et leur prise en charge mais sur l'ordre public et les nuisances publiques provoquées par la consommation et le trafic de drogues. Cela signe la déchéance des politiques de prévention et de réduction des risques, au profit d'une politique de répression ciblant aussi bien le trafiquant que le consommateur, dont le statut se trouve du même coup atomisé : il n'existe plus une infraction d'usage mais des infractions d'usage auxquelles la loi répond avec différents types d'amendes et de peines de prison. Les sanctions pénales prennent le pas sur la logique de soin et l'injonction thérapeutique n'est désormais que très peu utilisée puisque ne valant que pour un seul type d'infraction liée au cannabis : lorsque la personne jugée pour une ou des infractions liées à la consommation de stupéfiants se voit imposer un suivi socio-judiciaire (article 131-36-4 du code pénal)³⁸.

La réponse répressive dirigée contre le consommateur de cannabis a été multipliée par 50 depuis 1972 et par 3 depuis 2000 sans que cela n'ait un impact sur le nombre d'utilisateurs français qui reste le plus élevé d'Europe³⁹.

35 Stéphanie Le Bars, « Opiacés, portrait d'une Amérique à la dérive », *Le Monde*, 21 mars 2019, https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2019/03/21/opiacés-portrait-d'une-amerique-a-la-derive_5439083_4500055.html.

36 La Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite de substances vénéneuses.

37 Audition de Mme Caroline Janvier, députée, devant la Commission temporaire, le 31 mars 2022.

38 Entretien des rapporteurs avec M. Yann Bisiou, le 1^{er} juin 2022.

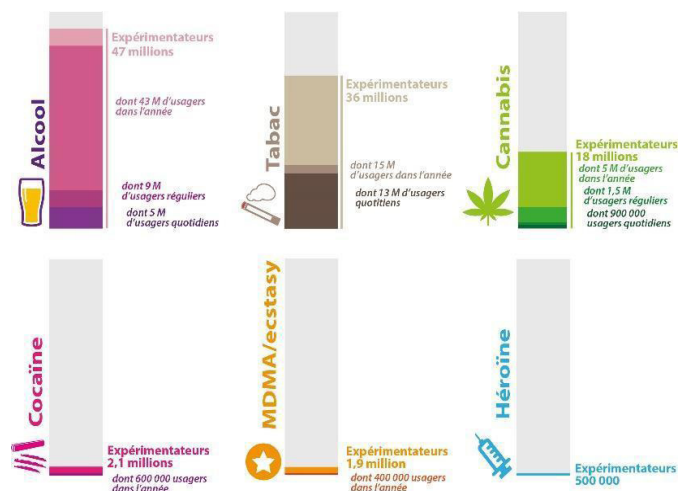
39 *Rapport d'information relative à la réglementation et à l'impact des différents usages du cannabis*, déposé par la Mission d'information commune présidée par Robin Réda, député, n° 4283, 28 juin 2021.

D. Une consommation nationale élevée : bilan et raisons

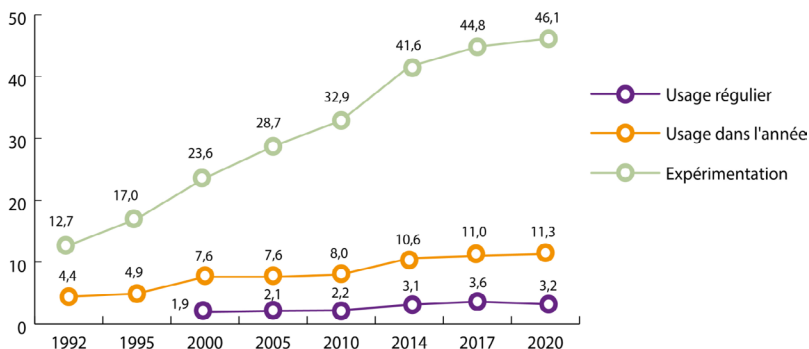
Malgré la mise en place d'un système de prohibition dans notre pays depuis 50 ans, un des plus répressifs d'Europe,

la France est le plus gros consommateur du continent.

FIGURE 1 : NOMBRE DE CONSOMMATEURS PAR PRODUIT EN FRANCE



GRAPHIQUE 1 : USAGES DE CANNABIS PARMIS LES 18-64 ANS ENTRE 1992 ET 2020

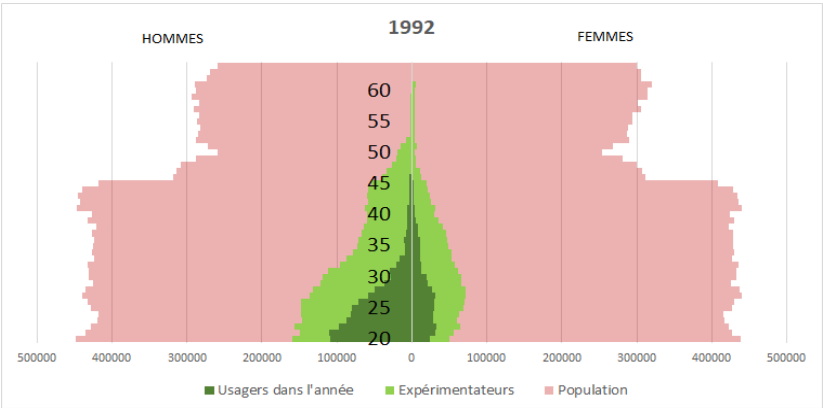


Source : Baromètre de Santé publique France

Ce graphique fourni par l'Observatoire français des drogues et tendances addictives (OFDT) souligne, malgré des chiffres qui tendent à se stabiliser depuis 2014, des usages en hausse depuis environ 30 ans.

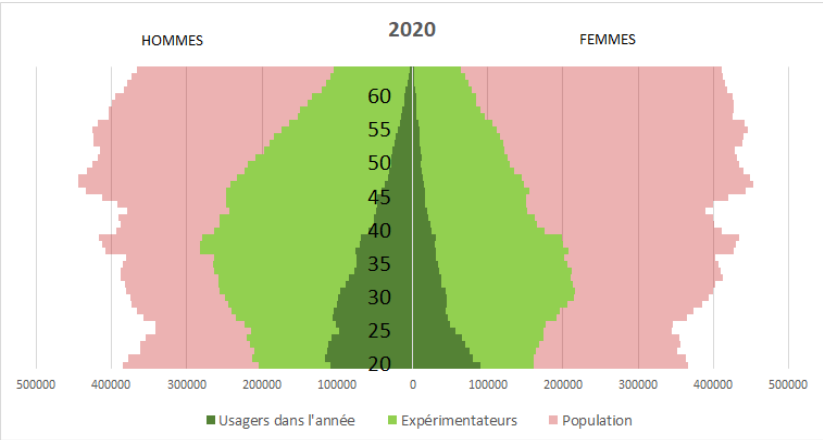
L'OFDT constate également une différence d'usage selon le genre et une évolution de ces chiffres entre 1992 et 2020.

GRAPHIQUE 2 : DIFFÉRENCE D'USAGE DE CANNABIS SELON LE GENRE EN 1992



Source : OFDT

GRAPHIQUE 3 : DIFFÉRENCE D'USAGE DE CANNABIS SELON LE GENRE EN 2020



Source : OFDT

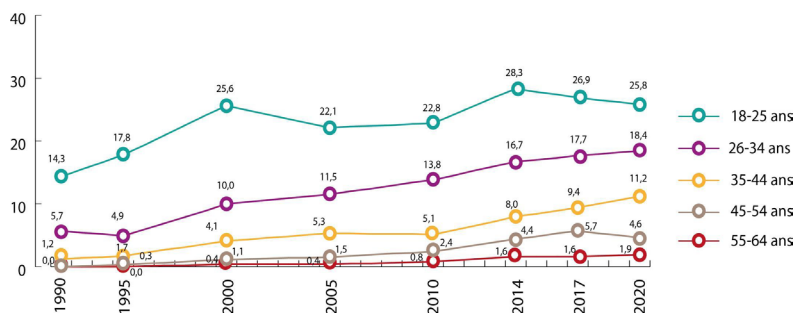
Ainsi, si la consommation de cannabis des femmes est bien moins élevée que celle des hommes, particulièrement pour les usages plus réguliers, elle a augmenté en 30 ans passant de chiffres quasi résiduels à une proportion plus importante.

Selon les statistiques (issues du baromètre santé 2017)⁴⁰, on constate également que quel que soit l'usage (annuel ou régulier), ou la classe d'âge, la proportion de femmes usagères de cannabis est au moins deux fois inférieure à celle des hommes en 2017.

Selon une enquête effectuée au sein du public des Consultations Jeunes Consommateurs, entre 2005 et 2007, les usages féminins étaient « dominés par une préférence pour des formes d'usage moins visibles et plus solitaires et des fréquences de consommations plus élevées. »

Les statistiques d'usages par classe d'âge sont aussi intéressantes pour analyser les dynamiques de consommation selon les générations sur 30 ans.

GRAPHIQUE 4 : USAGE ACTUEL DE CANNABIS PARMIS LES 18-64 ANS ENTRE 1992 ET 2020 PAR CLASSE D'ÂGE



Source : Baromètre de Santé publique France (SPF)

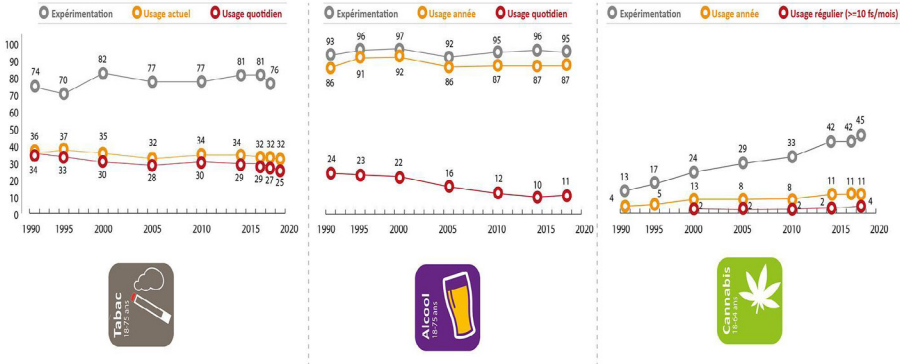
Si toutes les classes d'âges ont vu leur usage augmenter depuis 1992, les 18-25 ans sont sur une dynamique légèrement descendante depuis 2014 tandis que les 26-34 ans et les 35-44 ans sont en hausse continue.

De plus, l'âge moyen d'expérimentation du cannabis est resté le même à 15,3 ans entre 2000 et 2017 sur le territoire hexagonal⁴¹.

Il est reconnu en France que le cannabis est la drogue « illicite » la plus vendue et la plus consommée et de loin. Mais l'OFDT s'est aussi intéressé à sa comparaison avec des produits addictifs légaux.

GRAPHIQUE 5 : ÉVOLUTION DEPUIS 1992 DES NIVEAUX D'USAGE DE TABAC (CIGARETTES) ET DE BOISSONS ALCOOLISÉES PARMI LES 18-75 ANS ET DE CANNABIS PARMI LES 18-64 ANS (EN %)

Évolution depuis 1992 des niveaux d'usage de tabac (cigarettes) et de boissons alcoolisées parmi les 18-75 ans et de cannabis parmi les 18-64 ans (en %)



Source : Baromètre Santé, SPF

Source : Baromètre Santé, SPF

Si les niveaux d'usages du tabac et d'alcool restent plus élevés à toutes les fréquences d'usages depuis 1990, seules les courbes du cannabis sont en augmentation sur cette période. Julien Morel d'Arleux, directeur de l'OFDT, auditionné par la commission temporaire, a donné un ordre de grandeur des consommations : pour le cannabis si 18 millions de personnes expérimentent, seul 5 millions sont usagers dans l'année, là où pour l'alcool, les chiffres sont bien plus élevés avec 47 millions d'expérimentateurs et 43 millions de consommateurs dans l'année.

Les statistiques précitées semblent aussi se confirmer en Outre-mer. Selon le dernier baromètre disponible de Santé publique France sur les données Outre-mer en 2014, le cannabis arrive en tête des drogues illicites parmi les 15-64 ans, avec des niveaux d'expérimentation compris entre 21 % et 35 % selon les Départements d'Outre-mer (DOM) en 2014, loin devant les autres drogues illicites (moins de 3 %). À l'exception de La Réunion, les niveaux d'usage de cannabis dans l'année sont deux fois inférieurs à la moyenne métropolitaine (11 %) : 6 % en Guadeloupe, 8 % en Guyane et en Martinique.

L'usage régulier (au moins dix fois par mois) de cannabis est globalement équivalent dans les DOM et en métropole (environ 3 % de la population).

Parmi les 40 ans ou moins, l'âge moyen d'expérimentation déclaré est de 17,6 ans en Martinique jusqu'à 18,0 ans en Guadeloupe. Les expérimentateurs ayant fumé leur premier joint avant 20 ans sont légèrement moins nombreux dans les DOM (75 % versus 82 % en métropole). À l'inverse, environ 8 % des expérimentateurs ont consommé du cannabis pour la première fois avant 14 ans (3,9 % en métropole).

Quel que soit le territoire, la part des usagers actuels de cannabis est toujours plus importante parmi les hommes : trois fois (Guadeloupe, Guyane, Réunion) voire quatre fois (Martinique) plus d'hommes que de femmes sont des usagers dans l'année. À l'échelle de l'ensemble de la population, les hommes de Guyane semblent toutefois être légèrement plus consommateurs réguliers de cannabis qu'en métropole. En Martinique, la consommation des femmes est quasi-nulle. Par ailleurs, les hommes sont environ deux fois plus nombreux que les femmes à tester les produits illicites autres que le cannabis.

L'OFDT, selon les quantités saisies et les enquêtes auprès des usagers, déclare que l'herbe de cannabis occupe une place de plus en plus importante depuis 2010 (saisies multipliées par 10), tandis que la résine est plus irrégulière sur la même période.

De plus, il observe une augmentation du taux de THC (molécule neurotoxique) dans ces produits depuis 20 ans, avec un taux qui passe de 12,3 % à 26,7 % pour la résine de cannabis et de 10,4 % à 13 % pour l'herbe.

Le prix courant du gramme en 2021 est de 8 euros pour la résine et 10 euros pour l'herbe.

En définitive, si l'objectif de la politique répressive de la France est de diminuer voire de supprimer toute consommation de cannabis, cette politique est un échec statistiquement, comme les statistiques de l'OFDT le mettent en évidence. En effet, alors que des consommations de produits comme le tabac ou l'alcool sont dans une dynamique plutôt descendante, quelles que soient les fréquences d'usages et le genre, la proportion d'usagers de cannabis au sein de la

population française a augmenté en 30 ans et reste le chiffre le plus élevé d'Europe⁴². À l'exception notable des 18-25 ans dont la consommation est en légère diminution depuis quelques années (bien que la France reste championne d'Europe de cette classe d'âge), les 26-34 ans et les 35-44 ans sont eux en augmentation continue, ce qui démontre que lorsqu'une génération a commencé à consommer, il est rare qu'elle arrête malgré le vieillissement et la répression. L'âge moyen de la première consommation reste stable et les grandes tendances statistiques se confirment en Outre-mer.

L'offre importante du marché, qui répond à une demande des usagers malgré la prohibition en place depuis 50 ans, est une piste principale d'explication de ces résultats.

Enfin, l'insuffisance des politiques de prévention, d'éducation à la santé et d'accompagnement sont aussi des raisons qui justifient cette dynamique française par rapport à d'autres pays, qu'ils aient une réglementation fondée sur la prohibition ou non.

E. Les principaux ressorts des consommations

Le nombre de consommateurs de cannabis est donc élevé en France, avec les chiffres les plus importants d'Europe. Mais quels sont les principaux ressorts incitant à se tourner vers le cannabis dit « récréatif » ?

Il y a tout d'abord ce qui pourrait être qualifié de raisons « sociales » de consommation du cannabis. En effet, pour de nombreux adolescents, le cannabis revêt presque une fonction de « rite » social en permettant de s'intégrer à des groupes et de se lier aux autres.

Le cannabis est donc aussi bien une porte d'entrée dans ces situations, qu'un facilitateur grâce à l'effet « désinhibiteur » qu'il peut avoir sur les individus. Ainsi, il occupe une place particulière dans les moments festifs et dans différentes interactions sociales.

Cet attrait des adolescents peut souvent s'expliquer par celui de l'interdit. En effet, dans une période où l'individu se construit et se cherche, il tend à explorer ce qui est interdit dans l'optique de voir où les limites se situent voire de les repousser.

Or, dans le cadre d'une politique de prohibition forte du cannabis, mais également dans la perception que la population se fait généralement du produit, celui-ci devient quelque part le produit idéal pour se confronter à l'interdit.

Ces ressorts peuvent aussi se compléter par une simple envie de découverte d'un produit liée à la curiosité naturelle de l'être humain. Cette curiosité est d'autant plus attisée par la méconnaissance réelle du cannabis au sein d'une grande majorité de la population, avec un écart de perception entre l'image véhiculée et l'expérience du produit. Ainsi, l'initiation à l'usage du cannabis dit « récréatif », qui peut être faite par une connaissance déjà consommatrice, est souvent très influente dans la consommation des individus par la suite.

Ces raisons expliquent bien souvent la forme de consommation la plus répandue dans la population française : « l'expérimentation » qui représente 18 millions d'utilisateurs en 2017⁴³.

Le deuxième vecteur de consommation du cannabis dit « récréatif » peut s'apparenter à une réponse à différents besoins et déterminants sociaux. Certains recherchent dans le cannabis et ses effets un moyen « d'aller mieux » ou, à l'instar d'autres drogues, une échappatoire à leurs soucis (personnels, comme le mal être, ou sociaux, comme le rapport au travail, l'emploi, la précarité, les difficultés financières ou de salaires...).

Ainsi, les différents effets procurés par le cannabis sont souvent recherchés et utilisés par des consommateurs lorsqu'ils sont soumis à un niveau important de stress ou lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes sociaux ou psychologiques auxquels ils ont l'impression de ne pouvoir faire face.

Certains vont même se tourner vers le cannabis dit « récréatif » pour soigner des douleurs ou apaiser des maladies identifiées ignorant les posologies précises et les effets iatrogènes⁴⁴ contrairement au cannabis médicalisé.

Ces différents ressorts de consommation peuvent parfois entraîner d'autres et conduire, selon les individus, leur maîtrise, leur volonté et les circonstances rencontrées au cours de leur vie, à une consommation plus régulière voire addictive. Cette forme de consommation représente alors une sorte de cercle vicieux.

Ces consommations plus régulières concernent une proportion beaucoup moins importante d'utilisateurs dans la population française. Toujours selon les mêmes sources, les consommateurs dit « réguliers » (10 usages ou plus au cours des 30 derniers jours) sont 1,5 millions en 2017, et les consommateurs quotidiens 900 000 sur la même période.

Cette forte consommation française s'explique également par une offre importante (tant sous la forme d'herbe que de résine, avec des taux de THC qui ont augmenté fortement en 20 ans) qui répond à ces besoins exprimés par une grande partie de la population. Les responsables de la section française de *Law Enforcement Action Partnership* (LEAP) Europe⁴⁵ évoquaient le chiffre de 30 tonnes importées tous les 3 mois en France en 2021, et lors de son audition, Pierre-Yves Geoffard relate une consommation estimée à 500 tonnes par an.

Mais en plus cette offre est très accessible avec une « ubérisation » récente du marché illicite qui s'adapte aux pratiques marketing modernes, et des prix qui ne sont pas dissuasifs pour les clients consommateurs (pour rappel 8 euros par gramme pour la résine et 10 euros/gramme pour l'herbe).

43 Source : baromètre santé publique selon l'OFDT.

44 Se dit d'une manifestation pathologique due à un acte médical, spécialement à un médicament.

45 Audition de MM. Fabien Bilheran et Serge Supersac devant la Commission temporaire, le 30 juin 2022.

F. Les risques liés à la consommation de cannabis

La consommation de cannabis dite « récréative » comporte des risques. Les fleurs ou la résine de cannabis fumées, comme toute combustion, présentent une grande toxicité pour les poumons et la molécule tétrahydrocannabinol (THC) qui peut être plus ou moins concentrée dans ce produit peut avoir des effets intoxicants selon l'usage et les personnes.

De la même manière, la consommation de cannabis associée à d'autres substances comme l'alcool et le tabac génère des risques supplémentaires qu'il ne faut pas négliger. Si les consommations sont très majoritairement non-problématiques, surtout lorsqu'elles sont exceptionnelles ou très éloignées les unes des autres, nous allons définir ce qu'est une consommation problématique. En rassemblant de nombreux éléments qu'ont pu apporter plusieurs auditionnés à ce sujet nous avons de quoi établir la définition suivante.

Maria Melchior propose une porte d'entrée en introduisant la consommation problématique comme *« une consommation plus importante que souhaitée par la personne ou bien une consommation qu'elle ne peut pas contrôler, qui nécessite un investissement important en temps, qui a des conséquences sur la vie sociale et familiale, éventuellement sur la vie professionnelle, ou encore une consommation entraînant des prises de risque, par exemple consommer avant de prendre sa voiture et on sait qu'il existe un lien entre la consommation de cannabis et les accidents de la route. »*

Pour aller un peu plus loin dans la définition, l'OFDT a établi un répertoire de six questions à destination des usagers et usagères pour évaluer leur consommation. *« Ces six questions portent sur le fait de consommer le matin, avant midi ; sur le fait de consommer en solitaire, en dehors d'une dynamique de groupe puisqu'on sait que le cannabis est attaché à un type de sociabilité juvénile. Le troisième aspect, ce sont les problèmes de mémoire ; il y a ensuite le fait d'avoir eu des problèmes liés à la consommation de cannabis, soit d'avoir été interpellé, soit d'avoir raté un examen scolaire, soit d'avoir eu des disputes à cause du cannabis ; un cinquième critère de repérage est d'avoir eu des remarques de son entourage sur sa consommation. La dernière question porte sur le fait d'avoir tenté d'arrêter sans y parvenir. Ces six questions permettent de discriminer, au sens statistique, les individus qui ont un usage potentiellement problématique dans le sens où ils ne contrôlent pas totalement leur consommation du produit ou de ses effets.⁴⁶ »*

Enfin, pour matérialiser cette consommation problématique, plusieurs auditionnés ont utilisé l'exemple de la consommation d'alcool. Caroline Janvier, par exemple, explique à ce sujet que *« consommer une pinte de bière le vendredi soir, une fois par mois, n'est pas du tout la même chose que de prendre un verre de whisky ou de vodka tous les matins avant le petit-déjeuner. »* Comparaison également utilisée par Jean-Pierre Couteron : *« Un certain nombre de personnes – comme vous et moi – sortent en fin de journée, vont à la terrasse d'un café, commandent une bière et prennent donc une substance cancérigène sur un plan de santé publique.*

46 Audition de M. Julien Morel d'Arleux et Mme Ivana Obradovic de l'OFDT devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

S'ils en restent là et s'ils ne re-consomment pas après, qu'ils rentrent chez eux et qu'ils terminent la soirée avec de l'eau, ils auront eu un usage d'alcool avec un risque augmenté infinitésimalement, tout de même augmenté au niveau du cancer, mais non problématique au niveau du risque addictif et du risque d'accidentologie, qui est l'autre risque que l'on va pister parce que c'est le risque d'accident sur le trajet. (...) L'usage problématique est quelque chose qui navigue entre le non-usage ou l'usage simple et puis le début d'un certain nombre de risques que l'on va mesurer selon ce qui vient ensuite. Si j'ai pris deux verres d'alcool à midi, auxquels j'ai droit tous les jours, pas tous les jours et pas plus de dix par semaine, et que je retourne après sur une machine-outil, cela pourrait être considéré comme problématique ».

Ainsi, lorsqu'on recoupe les points communs de ces tentatives de définition d'une consommation problématique du cannabis dit « récréatif », on retrouve la notion de consommation « non-contrôlée » qui peut donc avoir des conséquences dans la vie quotidienne à plus ou moins long terme.

Il y a également un autre élément établi et partagé par la communauté d'experts : l'usage de cannabis dit « récréatif » comporte plus de risques pour les jeunes jusqu'à 25 ans. Ces risques sont en particulier liés à la cognition, parce qu'avant 25 ans et encore plus durant l'adolescence, le cerveau n'a pas fini sa maturation. En cela, c'est au moment de l'adolescence que les risques sont les plus importants⁴⁷.

Nous l'avons déjà dit mais là encore chez les jeunes consommateurs, la France est la malheureuse championne d'Europe : le taux de consommation est deux fois plus important que celui de la moyenne européenne⁴⁸. Ainsi, même une consommation moins régulière peut avoir des impacts sur les moins de 25 ans et un usage problématique s'avère en conséquence encore plus dommageable que pour les plus de 25 ans. D'autant qu'en supplément des dangers liés au développement neuronal s'ajoutent d'autres risques.

Cette période de la vie est aussi une période sensible en ce qui concerne les troubles psychotiques et notamment la schizophrénie. Le cannabis peut y jouer un rôle en précipitant leur survenue chez les personnes concernées même si l'on ne peut pas dire que le cannabis provoque la schizophrénie. En effet, face à une multiplication par 2 à 3 de la consommation de cannabis en France, l'incidence de la schizophrénie est quant à elle restée stable. En revanche, les personnes touchées par la schizophrénie présentent une consommation de cannabis 6 fois plus élevée que dans la population générale. Le cannabis étant souvent considéré comme une forme de médicament pour les schizophréniques car il peut en soulager certains symptômes. Néanmoins, il en aggrave d'autres et conduit aussi à un moins bon suivi des traitements prescrits⁴⁹. L'isolement social est aussi un des risques les plus dangereux car dans cette période de la vie, il peut entraîner un échec voire un décrochage scolaire qui a bien entendu des conséquences fortes sur le début de la carrière professionnelle mais également sur l'intégration dans la société. De même, si des problèmes de conduites addictives se révèlent dès le plus jeune âge, cela peut générer davantage de risques d'être une difficulté durable dont il sera plus compliqué de sortir avec l'âge. On pourrait donc presque dire que tout usage régulier est problématique pour cette classe d'âge⁵⁰.

47 Audition de Mme Marie Jauffret-Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

48 Audition de Mme Caroline Janvier, députée, devant la Commission temporaire, le 31 mars 2022.

49 « Le cannabis est-il un facteur de vulnérabilité des troubles schizophréniques ? », Archives de Pédiatrie Volume 16, Issue 9, Le cannabis est-il un facteur de vulnérabilité des troubles schizophréniques ? - ScienceDirect, Camille Boulay, « Les liens de causalité entre la consommation de cannabis et la schizophrénie », Sciences pharmaceutiques, 2019. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02436950/document>. Alexander Tomei, Marc R. Laroche, « Augmentation des cas de schizophrénie associée à l'usage du cannabis », DOI: 10.53738/REVMEED.2022.18.781.963. Jean-Michel Delille, « Consommation de cannabis et troubles psychotiques », « cannabis et schizophrénie », Psychotropes 2022/1, Vol. 28, INSERM.

50 Audition de M. Jean-Pierre Couteron devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

De plus, Marie Jauffret-Roustide a pu observer qu'il y avait des déterminants sociaux chez les jeunes dans leur consommation de cannabis. Cette dernière explique que les jeunes issus de milieux sociaux favorisés expérimentent plus souvent les drogues que les jeunes issus de milieux modestes, cet écart est tout particulièrement observé pour l'alcool et le cannabis, dans une moindre mesure pour le tabac (Escapad-OFDT, Expertise Inserm 2014). De leur côté, les jeunes issus de milieux sociaux modestes (faible niveau de revenus ou profession peu qualifiée des parents) expérimentent moins les drogues, mais ils s'inscrivent plus fréquemment dans des conduites d'usage marquées par l'abus ou la dépendance. Elle l'explique par la manière dont les jeunes investissent le milieu scolaire et ont, ou non, confiance en leur avenir. Ainsi, les jeunes issus de milieux favorisés, aidés par des supports sociaux familiaux plus importants, ont davantage de facilités à sortir d'un usage de drogue illicite. Tandis que les jeunes en situation d'échec scolaire, issus bien souvent de milieux modestes, ont des rapports plus à risque vis-à-vis des drogues.

Afin d'évaluer le potentiel de dangerosité que peut avoir le cannabis, ce produit peut être comparé à d'autres substances qui peuvent amener à des conduites addictives : du côté des produits licites l'alcool et le tabac ; quant aux produits illicites, la cocaïne qui est le deuxième stupéfiant en termes de consommation en France, loin derrière le cannabis.

Le rapport de l'Assemblée nationale, indique que « *selon le professeur Amine Benyamina, qui rappelle que l'addiction est une pathologie personnelle, qui se manifeste différemment selon les individus, le cannabis affiche une probabilité de transition vers des troubles addictifs inférieure au tabac, à l'alcool et à la cocaïne : 67,5 % pour le tabac ; 22,7 % pour l'alcool ; 20,9 % pour la cocaïne et 8,9 % pour le cannabis. Des études ont démontré que l'addiction au tabac, à l'alcool ou à la cocaïne se manifeste plus rapidement chez les personnes et est bien plus forte que pour le cannabis. Le cannabis est donc globalement moins addictif⁵¹* ».

Par ailleurs, la consommation de cannabis dit « récréatif » ne comporte pas les mêmes risques selon le mode de consommation qu'on utilise.

La principale modalité d'usage est souvent par combustion sous forme de cigarettes artisanales appelées « joints » ou encore pétards par exemple. Cette modalité est sûrement la plus à risque car en plus des dangers liés aux produits, s'ajoutent les impacts de la combustion qui sont cancérigènes. Cette pratique demande aussi une quantité plus importante de cannabis afin d'obtenir un effet significatif car le THC est en partie brûlé par la chaleur de la combustion et que toute la fumée n'est pas avalée.

⁵¹ Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la Mission d'information commune relative à la réglementation et à l'impact des différences usages du cannabis, présidée par M. Robin Réda, député, n° 4283, 28 juin 2021, p. 266.

Il existe d'autres modalités d'usage qui sont moins à risque. Le « bang » par exemple, une pipe à eau à travers laquelle la fumée est refroidie et filtrée avant d'arriver aux poumons. Toutefois, la quantité de THC respirée peut être plus forte. Les gâteaux ou autres produits comestibles, dont les effets mettent plus de temps à se manifester car ils nécessitent que le processus de digestion ait commencé, sont moins chargés en THC (celui-ci est réduit par les enzymes produits par l'estomac). Les effets se déclenchant à retardement, le risque de surdose peut être plus important (ne sentant pas les effets venir et si le consommateur n'a pas l'habitude du produit, il peut en reprendre pensant simplement que la dose n'était pas suffisante). Enfin, il est possible de consommer par vaporisation, c'est à dire que le cannabis est chauffé à une température inférieure à la température de combustion, elle ne comporte donc pas les risques liés à la combustion du produit. La vaporisation est reconnue comme le mode de consommation ayant le moins de dommages pour la santé. C'est d'ailleurs cette méthode qui est actuellement utilisée dans l'expérimentation en cours sur le cannabis médical, un vaporisateur étant fourni aux patients.

Enfin, le fait notable depuis quelques années, l'émergence de cannabinoïdes de synthèse plus communément appelés « Spice, K2, Buddha blue... », dont les effets sont notoirement plus dangereux pour la santé que les phytocannabinoïdes, ils représentent de ce fait une problématique d'une particulière acuité⁵².

Ces cannabinoïdes de synthèse miment le fonctionnement du THC au niveau des récepteurs spécifiques CB1 et CB2 mais ne sont pas du cannabis. De la même manière, les tests de dépistage au cannabis ne sont pas capables de les détecter et nécessiteraient des tests spécifiques.

« Pour le docteur Patrick Pelloux, président de l'Association des médecins urgentistes de France, on a quitté l'époque des drogues « naturelles » pour entrer dans celle des drogues synthétiques – Ecstasy, MDMA, etc. – qui sont des mélanges « explosifs », dont les effets sur les récepteurs sont démultipliés, tant au niveau des effets recherchés que des effets indésirables. Selon le professeur Jean-Claude Alvarez, on en constate actuellement les ravages, la concentration de ces nouvelles molécules étant jusqu'à cent fois supérieure aux normales antérieures, avec des effets induits beaucoup plus violents sur les récepteurs. Les signaux d'alerte au niveau mondial sur leur dangerosité se multiplient.⁵³ »

Ce rapport conclut que l'émergence de ces produits beaucoup plus dangereux et destructeurs qui échappent totalement au contrôle des autorités de santé publique doit revêtir une attention particulière.

Il existe également des risques qui ne sont pas directement liés à l'usage de cannabis. Les violences liées aux achats surtout avec des dealers non-connus en font partie. En effet, l'achat étant illégal, le rapport de force entre le vendeur et l'acheteur est à l'avantage du vendeur et ce dernier en profite. Ce risque est d'ailleurs plus fort pour les femmes, vendeuses comme acheteuses, car elles sont considérées comme étant des « cibles d'arnaques plus faciles » qui ne peuvent se défendre physiquement⁵⁴.

52 Rapport d'information de l'Assemblée nationale, op. cit.

53 Ibid., p. 253.

54 Entretien des rapporteurs avec Mme Sarah Perrin, le 21 juillet 2022.

G. La perception dans la société

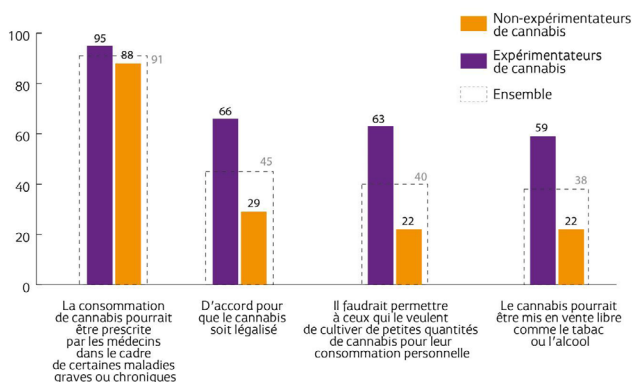
Afin de faire le bilan des politiques publiques mises en place en France à destination du cannabis, mais également pour envisager d'éventuelles évolutions de ces politiques, il est important d'observer la perception de la société sur ce produit et comment celle-ci est véhiculée actuellement.

Des avis souvent passionnés et beaucoup d'idées reçues

Lorsque l'on évoque le sujet des drogues et spécifiquement du cannabis en France aujourd'hui, les termes du débat sont souvent passionnés. Le sujet fait en effet appel à des sentiments ou à un ressenti individuels construit par une expérience vécue ou à une vision personnelle des conséquences du cannabis sur sa vie ou celle de ses proches. Lorsque l'on a été témoin d'impacts négatifs du cannabis sur quelqu'un de proche ou même sur des gens moins proches, il est plus fréquent d'avoir une vision plus négative du cannabis qu'un ou une usagère ou qu'une personne qui n'a jamais été confrontée à un usage problématique de cannabis.

GRAPHIQUE 6 : OPINIONS SUR DES MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION SUR LE CANNABIS SELON LE FAIT DE L'AVOIR EXPÉRIMENTÉ OU NON (EN %)

Opinions sur des modifications de la législation sur le cannabis selon le fait de l'avoir expérimenté ou non (en %)



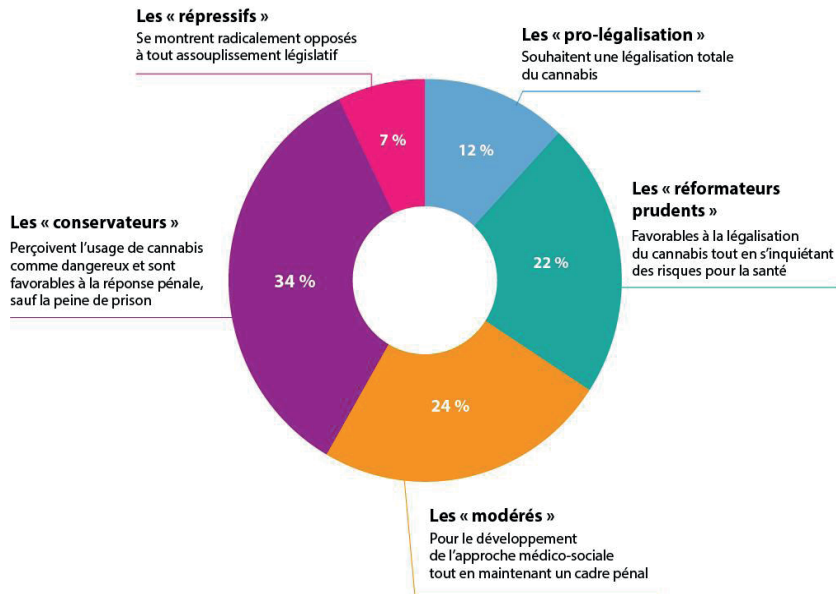
Source : EROPP 2018 ; OFDT

[Tendances 131 - Drogues : perceptions des produits, des politiques publiques et des usagers]

Source : Enquête sur les représentations, opinions et perceptions relatives aux psychotropes (EROPP) 2018 ; OFDT (tendances 131 - Drogues : perceptions des produits, des politiques publiques et des usagers)

Lors de cette même étude en 2018, l'OFDT a également observé les profils détaillés des populations interrogées.

GRAPHIQUE 7 : PROFILS DÉTAILLÉS DES POPULATIONS INTERROGÉES



Source : OFDT

On observe sur ce graphique qu'il y a deux camps forts, les « conservateurs » percevant l'usage du cannabis comme dangereux d'un côté, les « réformateurs prudents » et les « modérés » de l'autre, plus ouverts à un assouplissement de la réglementation mais qui restent prudents concernant les risques pour la santé.

Plus récemment encore, en 2021, la mission de l'Assemblée nationale a organisé une enquête d'opinion et une consultation citoyenne ayant recueilli plus de 253 194 contributions. La mission a ainsi demandé aux contributeurs leur perception du résultat de la politique répressive actuelle concernant trois thématiques.

TABLEAU 1 : PERCEPTION DES CONTRIBUTEURS À L'ENQUÊTE DE LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU RÉSULTAT DE LA POLITIQUE RÉPRESSIVE ACTUELLE EN MATIÈRE D'USAGE DE CANNABIS CONCERNANT TROIS THÉMATIQUES

	TOTAL Oui	Oui, tout à fait	Oui, plutôt	TOTAL Non	Non plutôt pas	Non, pas du tout	Vous ne savez pas	TOTAL
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Prévenir des risques de santé	26	6	20	66	34	32	8	100
Limiter la consommation de cannabis	17	5	12	76	35	41	7	100
Enrayer les trafics	15	5	10	78	30	48	7	100

Source : Rapport d'information de la Mission commune de l'Assemblée nationale

Les résultats montrent que sur trois objectifs prioritaires que sont « prévenir les risques de santé », « limiter la consommation » et « enrayer les trafics », les contributeurs interrogés sont largement majoritaires à estimer que les politiques actuelles ont échoué.

Plusieurs auditionnés ont souligné le fait que l'une des principales problématiques concernant la perception du cannabis par la population était le manque d'information de celle-ci. Le manque d'études scientifiques et de recherches sur la question du cannabis effectuées en France est un premier facteur d'explication. Mais il y a aussi et surtout un manque de sensibilisation, de prévention publique et d'éducation à la santé sur la question des drogues et des conduites addictives. Même si des progrès récents commencent à voir le jour⁵⁵, ils restent largement insuffisants. La députée Caroline Janvier considère à ce titre que « *La question de la prévention est clairement le « parent pauvre » de ce que l'on fait en France, pour une raison simple : il est compliqué de prévenir et de soigner quelque chose qui est interdit puisque, par définition, on considère que cela n'existe pas.* »

Les conséquences du manque d'information de la population sont que de nombreux stéréotypes et d'idées reçues sont répandus autour de certaines drogues et particulièrement du cannabis. Ainsi, si le cannabis est considéré comme moins dangereux que d'autres drogues illicites comme la cocaïne ou l'héroïne, il reste perçu par une grande partie de la population comme plus dangereux que l'alcool ou le tabac alors que les études ont démontré une nocivité plus importante de ces produits⁵⁶.

S'ajoute à cela une opinion répandue, mais globalement fautive, selon laquelle toute consommation de cannabis dit « récréatif » serait problématique et que cette consommation serait limitée aux quartiers populaires, cela conduit à un débat conflictuel et qui ne se construit pas sur des bases de connaissances significatives et avérées.

À l'inverse, beaucoup d'usagers de cannabis vivent comme une injustice et une atteinte à leurs libertés individuelles le fait de ne pas avoir le droit de consommer légalement du cannabis. Ils vivent aussi mal le fait d'être considérés comme des délinquants ou des toxicomanes. La comparaison avec l'alcool est aussi souvent évoquée pour alimenter ce sentiment d'injustice.

Le traitement de la question du cannabis en France

Il est utile de rappeler que les dispositions de la loi du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé ouvrent la possibilité pour les parents de choisir un médecin traitant pour les enfants âgés de 0 à 16 ans afin de promouvoir le suivi médical et de renforcer le dépistage précoce des conduites addictives (tabagisme, consommation d'alcool ou de drogues...).

Le traitement de la question du cannabis en France et les débats qui se posent sur le sujet sont souvent réducteurs et caricaturaux. Cela vaut également pour les responsables politiques français depuis plus de 50 ans et la mise en place de la prohibition. En effet, pendant longtemps ceux-ci l'ont défendue dans l'optique de « faire la guerre aux drogues ». Or, les résultats de cette politique n'étant toujours pas concluants de nos jours, il s'agit d'un sujet majoritairement évité par de nombreux responsables politiques qui considèrent en outre qu'il n'est pas très « porteur » électoralement.

55 Auditions de Mme Marie Jauffret-Roustide et de M. Jean-Pierre Couteron devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.
56 Rapport d'information de l'Assemblée nationale, *op. cit.*

Pourtant, depuis quelques années des femmes et hommes politiques de sensibilités différentes tentent de plus en plus de porter le sujet de manière apaisée et dépassionnée mais sans encore beaucoup d'effets. Caroline Janvier témoignait ainsi lors de son audition : *« Je constate qu'il est très compliqué de parler de ce sujet. Je suis députée d'une circonscription qui est pour moitié rurale. Beaucoup d'élus locaux plaisantent et me disent « Ah oui, c'est vous qui êtes pour le cannabis ». Je réponds « Non, ce n'est pas ce que je dis, je dis qu'une réglementation encadrée permettrait de mieux lutter contre les risques associés au cannabis ». Mais il est plus facile de caricaturer en disant que légaliser, c'est une façon d'ouvrir la porte à un tas de dangers, que d'aller dans le détail du sujet. »* D'ailleurs nous pouvons constater que malgré un travail parlementaire colossal avec la rédaction d'un rapport qui a duré presque un

an et demi, le débat autour d'une évolution ou même l'idée de porter un regard critique sur la politique répressive actuelle n'a pas émergé dans l'espace public. Et ce, alors même que les membres de cette mission parlementaire étaient trans-partisans et que certains faisaient partie de la majorité présidentielle.

Enfin, le traitement de la question du cannabis en France s'explique aussi par le rôle des médias. Lorsque le sujet est abordé dans les médias, l'angle choisi pour le traiter est quasi systématiquement « sensationnaliste »⁵⁷ au travers de faits divers entraînant des accidents ou bien d'actions policières « coups de poings » ayant pour objectif de faire le « buzz ».

Il est assez rare de voir des dossiers ou des enquêtes approfondis sur le sujet diffusés et encore moins des experts de sensibilités différentes invités à s'exprimer sur la question.

H. La question de l'interdit

Depuis 1970, la France mène une politique de prohibition concernant le cannabis. La loi du 31 décembre 1970 interdit la production, la transformation, la distribution et la consommation de cannabis. Les objectifs initiaux de cette loi, actuellement en vigueur, étaient de limiter voire de supprimer toute consommation de cannabis⁵⁸ par l'éradication de l'offre d'un côté et la suppression de la demande de l'autre. Pourtant, selon les statistiques exposées précédemment, cette politique ne remplit pas ses objectifs.

Mais pourquoi interdire ?

De tout temps, les sociétés humaines sont passées de l'application d'interdits à la levée d'interdits. L'interdit sert le maintien de l'ordre social et se réfère directement à la notion de ce qui est juste car pour être accepté, l'interdit doit être motivé et perçu comme juste ou légitime. Cependant, l'Histoire a montré que l'interdit peut également fragmenter la société.

La notion « d'interdit protecteur » revient beaucoup dans les discours des responsables politiques concernant les actions publiques relatives au cannabis, c'est le cas par exemple dans le Plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022. En effet, les principaux responsables de ces politiques, de l'élaboration de la loi en 1970 à aujourd'hui, estiment que l'interdit existe pour protéger la population de la consommation de cannabis. Mais au-delà même des résultats de cette politique (cf. D), il est légitime de se demander s'il n'y pas un paradoxe entre les deux termes « interdit » et « protecteur ».

57 Audition de M. Jean-Pierre Couteron devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

58 Audition de Mme Caroline Janvier, députée, devant la Commission temporaire, le 31 mars 2022.

La politique menée actuellement par la France est clairement sur cette ligne. Le 6 janvier 2022 lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale portant sur la légalisation du cannabis, Sarah El Haïry, alors Secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de l'engagement l'affirme au nom du gouvernement : *« Le Gouvernement n'a pas fait le choix de la légalisation du cannabis en France, mais celui, assez clair et constant, de la prévention des usages, de la restauration de la crédibilité d'un interdit pénal protecteur et de la lutte contre les trafics. »*

Dans une tribune de juin 2018, Denis Lejay, Valérie Saintoyant et Nicolas Prisse de la MILDECA précisent que pour les stupéfiants, « c'est le choix d'un interdit protecteur qui a été fait. La liberté individuelle contrariée est toutefois compensée par la liberté que procure l'absence de dépendance à un produit ainsi qu'une meilleure santé et une qualité de vie dans l'immédiat et à long terme. La prévention des conduites addictives est l'occasion d'une affirmation de liberté, en ce qu'elle offre une opportunité d'émancipation contre des déterminismes sociaux. Davantage encore que la protection de l'individu, c'est la protection du tiers contre les risques et dommages induits par la consommation de substances psychoactives qui fonde la légitimité de l'intervention publique. »

On peut se demander aussi si le cadre répressif serait un frein à une prévention efficace. En effet, plusieurs auditionnés sont revenus sur le fait qu'avoir un cadre prohibitif très strict concernant le cannabis limitait voire était contre-productif à toute politique de prévention efficace quant à la consommation de cette substance surtout pour les plus jeunes. (cf. E).

Cette vision du fameux « Triangle d'or » formalisé par Ehrenberg en 1995, dont les piliers sont l'abstinence, l'éradication et le traitement, est dominante depuis des décennies concernant le rapport aux addictions⁵⁹. L'abstinence est un principe où l'on se prive volontairement et durablement de la consommation d'un produit. Seulement, ce principe fait de la consommation une tentation face à laquelle il faut lutter pour éviter de succomber. Ainsi, ce principe ne peut se suffire à lui-même pour quelqu'un qui tenterait de se libérer d'une addiction par exemple, puisqu'il faut tout un contexte et un projet de sortie afin de retrouver un équilibre.

Par ailleurs, l'interdit ne protège pas toujours, il peut au contraire exposer l'utilisateur à des produits frelatés, à la délinquance, à la violence, à la répression. L'interdit est aussi montré du doigt en matière de prévention car il empêche la libération de la parole face aux médecins, à la famille, aux proches...

Les intentions du législateur lors de l'élaboration de cette loi étaient finalement assez nombreuses même si elles se recoupaient. Il fallait protéger la jeunesse, minimiser voire empêcher les consommations à risques, retarder l'âge d'entrée à l'usage, faire baisser le nombre de consommateurs et de consommatrices et enfin lutter contre le trafic. Deux objectifs principaux se dégagent, la réduction de la consommation avec une priorité forte envers les jeunes et la lutte contre le trafic.

Or lorsque l'on confronte ces objectifs aux résultats de la politique de « l'interdit » mise en place depuis 50 ans on observe tout d'abord que la consommation a augmenté et ce plus fortement que d'autres substances (cf. D). Mais aussi que la lutte contre les trafiquants et les réseaux liés au cannabis est un échec car jamais les usagers n'ont eu de difficultés pour s'approvisionner. Il y a un échec à couper les liens avec les fournisseurs. Les auditions sont largement revenues sur des méthodes commerciales qui évoluent avec leur temps, fortes d'une main d'œuvre quasi-illimitée, et qui importent et produisent des quantités très importantes de cannabis sur le territoire français. Enfin, l'interdit n'a de sens, y compris pour celles et ceux qui doivent le faire appliquer, que s'il peut être effectif.

Pourtant, de nombreuses auditions sont revenues sur le fait que, malgré des moyens importants (mais qui pourraient sûrement être mieux répartis), ni les forces de l'ordre ni les instances juridiques du pays n'ont la possibilité de faire respecter la prohibition à un niveau suffisamment important pour qu'elle devienne vraiment dissuasive. L'expression de « vider l'océan à la petite cuillère » est revenue régulièrement concernant plusieurs acteurs dont d'actuels ou d'anciens agents de police.

Le cannabis est donc un produit qui est globalement mal connu par la population qui ignore souvent ses effets et impacts, et qui est réduit à l'image d'une drogue dangereuse en France du fait de la politique répressive en place depuis 1970. Pourtant, que ce soit la plante de chanvre ou les produits issus de la transformation de celle-ci (usage médical, bien être, utile, ou « récréatif »), l'histoire de son utilisation par les êtres humains est ancienne mais les textes législatifs qui encadrent et, pour la plupart, interdisent ce produit en France et dans le monde restent relativement récents. Il est aussi souvent avancé qu'un monde sans drogue est une illusion, un mythe, car la consommation de substances diverses et variées pour modifier son état de conscience est très ancienne. Les raisons amenant à la consommation du cannabis dit « récréatif » sont nombreuses et les risques existent bel et bien, surtout pour des consommations problématiques et particulièrement celles des plus jeunes.

* *
*

Pourtant, malgré l'échec *a minima* statistique de la loi de 1970 le cadre prohibitif interdisant la production, la transformation, la distribution et la consommation du cannabis est toujours en vigueur. Il s'agit à présent d'analyser plus profondément le bilan de cette politique et d'envisager des pistes d'évolutions.

PARTIE 02

Qu'est-ce que *le cannabis* et quels sont *ses usages* ?

La loi du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses, a été complétée et/ou modifiée par une myriade de textes législatifs et réglementaires qui concernent directement ou indirectement les stupéfiants (en moyenne une loi tous les 6 mois depuis 51 ans). Cette superposition de textes normatifs n'a pas permis d'aboutir à une politique publique cohérente pour lutter contre la dépendance, les nuisances publiques et l'essor d'une économie parallèle. L'usager doit donc être au cœur de la réflexion en ce qui concerne les politiques publiques.

A. Des politiques publiques insuffisantes en matière de prévention et aux objectifs de santé publique limités

Faire le bilan des politiques publiques en matière de cannabis n'est pas chose aisée. Au-delà de l'échec criant des politiques de santé publique caractérisé par la plus forte consommation en Europe, des usages problématiques et notamment chez les plus jeunes, l'évaluation de ces politiques nécessiterait de pouvoir accéder facilement à des données que leurs objectifs soient clairement définis et enfin que des indicateurs pertinents soient mis en place et leur suivi assuré. De plus, peut-on se limiter à l'analyse de chiffres et de données liées aux usages et à la répression ? Par nature, le sujet de l'application de la loi de 1970 en matière de cannabis fait l'objet de nombreuses controverses depuis son instauration, d'autant plus que son contexte d'application n'a cessé d'évoluer au fil des années.

L'association Addictions France⁶⁰, reconnue d'utilité publique, s'est livrée à une analyse de la loi du 31 décembre 1970 qui est éclairante sur les effets induits de ce cadre légal de la politique de lutte contre les drogues qui a été fixé dans notre pays depuis plus de 50 ans.

« Si les modalités d'application ont fait varier le curseur au fil des années entre répression et alternatives aux poursuites, jusqu'à l'instauration de l'amende forfaitaire délictuelle en 2020 ; la philosophie qui a présidé à l'élaboration de cette loi n'a pas évolué. Et ce, malgré un accroissement des consommations et une évolution notable du rapport sociétal aux drogues et à leur usage qui conduit, en France comme à l'étranger, à s'interroger sur l'efficacité du cadre légal.

⁶⁰ Fondée en 1872 par Claude Bernard et Louis Pasteur, Association Addictions France est une association loi 1901, reconnue d'utilité publique et agréée d'éducation populaire. Son action va de la prévention aux soins, du travail social à la réduction des risques.

Cette interrogation se cristallise depuis 20 ans sur le cannabis, stupéfiant toujours illicite mais largement consommé, tandis que les produits psychoactifs licites (alcool et tabac), exclus du champ de la loi de 1970, sont de plus en plus reconnus pour leur dangerosité et comme des déterminants très négatifs pour la santé. »⁶¹

Elle conclut⁶² que « c'est une loi de prohibition des usages de stupéfiants qui a été, comme toutes les lois prohibitionnistes, justifiée par une posture morale : la drogue est un fléau, il faut l'éliminer totalement et c'est possible par la seule force de la répression. Cette posture morale a conduit à tracer une frontière, sans base argumentée, entre ce qui est licite et ce qui ne l'est pas. Elle a conduit à qualifier de délinquants de simples usagers occasionnels de produits aux risques très différents et à développer, comme toute prohibition, le trafic et l'économie souterraine qui enrichissent les réseaux mafieux et menacent la sécurité publique. Elle a aussi écarté de son champ d'application des produits aux risques et dommages avérés et élevés pour préserver des secteurs économiques. Devant les progrès des connaissances scientifiques, l'émergence et la structuration de l'addictologie comme discipline médicale, mais surtout devant l'ampleur des consommations que cette loi était censée encadrer sinon éliminer, et également le développement de la criminalité liée au trafic, il est temps d'avoir un débat serein sur le cadre légal de l'ensemble des produits psychoactifs. La posture morale a conduit à l'échec. Elle traduit la frilosité des politiques qui craignent davantage l'accusation de laxisme que le constat de leur inefficacité. Il est temps d'abandonner cette posture morale pour fonder une politique de santé et de sécurité publiques sur des bases plus rationnelles. »

Une évaluation globale de ces politiques ne peut ignorer les aspects sociaux, environnementaux et économiques pour la société et pour les usagers, ni se passer d'une analyse coût – bénéfices.

Dans le plan national de mobilisation contre les addictions 2018–2022, la position française est définie ainsi : « *La France promeut une position globale pour l'ensemble des conduites addictives, visant l'équilibre entre les mesures de prévention, de soins et réduction des risques pour les usagers et de lutte contre les trafics et la criminalité. Elle promeut cette approche multidisciplinaire, ayant comme clé de voûte le respect des droits de l'Homme, dans toutes les instances internationales et dans ses relations bilatérales.* »

Au regard de cette définition, le cannabis fait l'objet d'un traitement particulier. En effet, la quasi-totalité de la communication institutionnelle se concentre sur les chiffres de la répression, saisies record d'un côté et nombre de condamnations de l'autre. La prévention ainsi que la réduction des risques et des dommages sont bien les parents pauvres de ces politiques.

Les politiques de santé spécifiques au cannabis sont noyées au milieu des politiques générales de lutte contre les drogues licites, illicites et les conduites addictives. C'est bien par les ordres de grandeur, notamment en matière de moyens, que se révèle le décalage entre le volet répressif et le volet santé publique.

L'utilisateur, avant tout considéré comme un délinquant, peut autant souffrir des effets potentiels de la répression sur sa vie personnelle et celle de son entourage que du produit lui-même.

Cette doctrine de l'utilisateur délinquant est issue de l'histoire de la prohibition du cannabis en France et provient en particulier du cadre défini par la loi du 31 décembre 1970. Le cannabis est alors intégré à une logique de lutte globale contre les drogues, en particulier l'héroïne qui est liée au contexte de l'époque.

⁶¹ Revue « Décryptages de la loi de 1970 sur les stupéfiants », n° 43.
⁶² Ibid.

La place de la « French Connection », principale filière de fabrication et de trafic d'héroïne au niveau mondial tenue par la mafia corse de Marseille, est au centre des enjeux et pressions politiques internationales ayant conduit à son adoption. La forte médiatisation de l'overdose d'une jeune fille de 17 ans dans le casino de Bandol en août 1969 a poussé le législateur à construire le cadre juridique dans lequel le cannabis s'est retrouvé et se trouve toujours.

Cette loi de 1970 se développe donc dans une logique de « lutte contre les fléaux sociaux » et de protection des personnes. L'intention du législateur est bien de considérer l'usager à la fois comme un malade et comme un délinquant.

Les débats ayant conduit à l'adoption de cette loi à l'Assemblée nationale n'évoquent le cannabis que dans le cadre de la « théorie de l'escalade » qui pose le fait que la consommation de cannabis conduit inévitablement à celle de l'héroïne. Cette théorie qui a par la suite été totalement démentie, a initialement amené à un principe d'abstinence obligatoire et donc consacré l'usager comme un malade-délinquant ou un délinquant-malade.

La déclinaison de cette volonté se concrétise dans la loi de 1970, déclinée à la fois dans le code pénal et le code de santé publique.

Depuis 1970, c'est bien une systématisation de la réponse pénale qui a eu lieu et des moyens importants y sont consacrés. Caroline Janvier, lors de son audition devant la commission nous l'indique, « *Nous avons donc constaté que la loi est en théorie très prohibitive, que les forces de contrôle (police, gendarmerie, douane) sont mobilisées de façon très importante. C'est un peu plus d'un milliard d'euros de dépenses publiques par an qui est consacré à la lutte contre le trafic mais aussi la consommation de cannabis. Plus de 80 % de cette réponse répressive est consacrée à la répression des usages, c'est-à-dire qu'elle est tournée non pas vers le démantèlement des trafics mais vers la consommation. On entend régulièrement des discours disant qu'il faut se tourner davantage vers le consommateur mais c'est en réalité déjà ce qui est fait depuis cinquante ans. Et l'augmentation de cette réponse répressive a été très forte, multipliée par cinquante depuis 1972 et par trois depuis les années 2000.* »

Pourtant, on peut considérer l'usage simple de stupéfiants comme un délit sans victime, à part peut-être l'utilisateur lui-même et son entourage. En revanche, c'est un délit qui concerne directement et au moins une fois par an 5 millions de personnes en France. On peut donc le considérer comme un délit de masse lié à une consommation de masse. Il est intéressant d'étudier les statistiques policières qui démontrent que c'est bien l'utilisateur qui est poursuivi, au-delà de la lutte contre les nuisances publiques. En effet, les statistiques policières dénombrent les cambriolages, les agressions, les vols, etc. mais ne dénombrent pas les agresseurs, les voleurs ou les cambrioleurs. À l'inverse, en matière de cannabis et plus globalement d'infractions à la législation sur les stupéfiants, c'est bien le nombre de personnes interpellées qui est suivi. De la même manière, pendant longtemps, les données avancées par l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTIS) faisaient l'amalgame entre les chiffres de la consommation et les chiffres liés aux interpellations. Cet amalgame se retrouve encore dans un certain nombre de publications et dans le traitement qui peut être fait par certains médias. Il en découle par exemple une représentation totalement faussée d'un usage quasi exclusivement masculin et du « deal » qui serait l'apanage des quartiers populaires.

On peut s'inquiéter que la politique du chiffre de la répression domine les débats et soit la boussole des politiques publiques. Au cours de l'audition de syndicats de police et d'un syndicat de la magistrature devant la Commission temporaire, cette politique du chiffre a été dénoncée de manière unanime. Le Conseil des ministres du 12 janvier 2022 se réjouit des « bons résultats récents » avec une hausse de 12 % des saisies de cannabis et la délivrance de 106 000 amendes forfaitaires délictuelles pour usage de stupéfiants en 2021, ainsi que la multiplication des opérations sur les points de vente. On peut s'étonner de cet enthousiasme alors que la consommation atteint toujours des records et que les prévalences d'usage ne sont même pas abordées.

Comme on peut le voir, la question de l'utilisateur est centrale si on veut évaluer les politiques publiques en matière de cannabis.

En l'occurrence, tout part de la façon dont notre société considère l'utilisateur. De son côté, la loi n'envisage que deux possibilités : délinquant ou malade, car elle part du principe que la drogue est un fléau. Dans la pratique, cela interroge la définition même de ce que l'on qualifie de drogue. D'un côté, les politiques de santé publique évoluent dans le sens où elles intègrent maintenant drogues licites, illicites ainsi que les conduites addictives, de l'autre, les politiques répressives maintiennent un distinguo radical entre drogues légales d'un côté et drogues illégales de l'autre qu'on qualifie donc de stupéfiants.

L'analyse comparée des effets sur la santé des différentes drogues démontre que les conséquences en matière de santé publique sont incomparables entre le cannabis et l'alcool ou le tabac pourtant, l'abstinence prônée par les politiques publiques comme seul modèle, implique qu'il ne pourrait pas y avoir d'usage responsable de cannabis alors que ce serait possible pour l'alcool par exemple.

Si on analyse les résultats des politiques de prévention depuis l'adoption de la loi du 31 décembre 1970, on constate que la consommation d'alcool et de tabac a légèrement diminué alors que celle du cannabis a explosé.

L'utilisateur de cannabis est-il donc un malade, c'est-à-dire une victime de son propre usage, ou un délinquant, c'est-à-dire auteur d'un délit passible d'une peine de prison ? L'utilisateur doit-il forcément être une personne que l'on doit aider, ou doit-on différencier différents profils d'utilisateurs et donc de politiques publiques ? Qu'est-ce qui relève des libertés individuelles et quel rôle doit jouer la société pour protéger au mieux les populations ?

C'est bien à l'ensemble de ces questions qu'il faut répondre et donc élargir le prisme de la réflexion si l'objectif unanimement partagé est une amélioration de la situation actuelle qui n'est bonne ni pour la société, ni pour les usagers, ni pour leurs familles et leurs proches.

Des impacts sociaux multiples

Les impacts sociaux des politiques publiques en matière de cannabis se concentrent avant tout sur les usagers. Peur de la répression et rejet social sont deux sujets souvent abordés par les usagers quand on leur parle des politiques publiques. Entre déni et souffrance, ils se sentent avant tout exclus d'une société qui ne voudrait pas d'eux et où ils n'auraient pas leur place et qui les condamnerait à vivre à l'écart de cette société.

Le rejet social, ou ostracisme se définit comme l'exclusion volontaire d'un groupe, en l'occurrence, quand on parle de cannabis, de la société. Cela se caractérise par les conséquences d'une politique répressive qui empêche souvent de parler de son usage ou de l'assumer. L'usager est contraint à se cacher et dispose peu d'une information objective qui lui permettrait d'appréhender sa consommation au regard de ce qu'elle est réellement.

Le rejet social peut être traumatisant et difficile à surmonter. Il touche directement à l'acceptation sociale et à l'estime de soi, et se répercute dans presque tout ce que nous faisons, au niveau personnel ou professionnel. Les études sur le sujet démontrent qu'en travaillant sur les causes profondes du rejet, le ressenti et la douleur psychologique se rapprochent de ceux d'une blessure physique. Il ressort que le rejet social se caractérise par de graves conséquences sur l'état psychologique des personnes qui en souffrent et pour la société en général.

La peur de la répression est souvent omniprésente et vécue de manières diverses. Dépistage au volant, au travail, inscription au casier judiciaire sont des craintes qui se vivent au quotidien pour les usagers, dans les conséquences multiples qu'elles pourraient avoir sur leur vie personnelle et sur leur entourage. Force est de constater que ces contraintes n'ont que peu d'effet sur les consommations.

Finalement, le fait de devoir se cacher pour consommer et l'exclusion sociale que peuvent engendrer les conséquences de la répression génèrent un paradoxe. C'est la dimension d'inclusion sociale qui est un des principaux moteurs de l'entrée dans l'usage⁶³ et finalement c'est l'usage qui s'inscrit dans la durée qui amène à des formes d'exclusion sociale.

Les jeunes usagers s'engagent souvent dans la consommation par une volonté d'appartenance sociale à un groupe et de reconnaissance en intégrant un groupe de camarades : plus d'un usager sur deux déclare consommer pour partager des moments agréables avec ses amis. Devenus adultes, ils se retrouvent dans une situation inversée en dissimulant leur consommation alors qu'ils sont insérés dans la vie active.

Comme dans beaucoup des effets pervers de la prohibition et de l'usage problématique de cannabis, les problèmes potentiels de l'un et de l'autre tendent à s'autoalimenter. La tentation peut être d'utiliser le cannabis pour tenter de résoudre des problèmes qu'il va au final alimenter. Concernant l'exclusion sociale, une étude⁶⁴ démontre que la consommation de cannabis atténue les sentiments néfastes associés à la solitude et l'exclusion, ils ressentent bien de la tristesse et le sentiment d'être exclus, mais s'en accommodent plus facilement. Bien évidemment, ces effets ne sont que temporaires et le risque d'accentuer l'usage problématique est évident.

63 Patrick Spapen, « Mes parents, mon cannabis et moi », dans la revue *Psychotropes*, 2014/1-2 (vol. 20), pp. 37 à 49.

64 Une étude américaine, publiée dans la revue *Social Psychological & Personality Science*, « Can Marijuana Reduce Social Pain ? », Timothy Deckman, C. Nathan DeWall, [...], Baldwin Way, Rich Gilman, and Stephanie Richman, View all authors and affiliations Volume 5, Issue 2.

Une autre conséquence de ces politiques répressives est l'exposition potentielle des usagers aux milieux de la délinquance dite ordinaire et à la violence. En effet, pour s'approvisionner, l'utilisateur se retrouve parfois à devoir fréquenter des milieux dont il ne fait pas partie et qui peuvent l'exposer à certains risques.

Prévention, réduction des risques et des dommages : des politiques publiques insuffisantes

Les enjeux de prévention, de réduction des risques et des dommages sont une question essentielle si on veut influencer positivement les niveaux de consommation et les usages à risques. Actuellement, le cadre légal et la prévention institutionnelle qui sont basés sur le modèle de l'interdit et de l'abstinence, limitent la diffusion d'une information fluide et objective, ainsi que le déploiement de mesures efficaces.

La prévention vise avant tout à protéger les personnes des effets indésirables des drogues et des conduites addictives ainsi qu'à diminuer les niveaux de consommation globaux en cherchant à réduire la demande.

Il existe trois types de prévention pour l'usage de drogues correspondant à différents stades et ainsi définis par les Nations unies :

La prévention primaire vise à prévenir ou du moins à retarder la consommation de drogues illicites. Ce stade initial de la prévention consiste avant tout à mettre à la portée des divers groupes de population cibles, surtout des groupes qui semblent vulnérables et exposés à consommer des drogues, des informations sur les substances psychoactives et sur les signes et symptômes de l'abus de drogues. La prévention primaire encourage des modes de vie sains, en tant que choix préférable à un comportement dangereux, et offre un environnement tonique et la possibilité d'acquérir des aptitudes nécessaires à la conduite d'une vie normale.

La prévention secondaire a pour but d'aider les individus qui consomment des drogues illicites à « décrocher » de leurs habitudes. Elle leur fournit des services éducatifs et des conseils pour les persuader de renoncer à la drogue, ainsi qu'un éventail de thérapies, suivies par des programmes de réhabilitation. La prévention secondaire offre également aux toxicomanes des services de suivi thérapeutique qui leur permettront d'acquiescer un comportement exempt de drogues, d'éviter les rechutes et de se réintégrer dans la société. Dans l'idéal, la prévention secondaire doit permettre au toxicomane de se passer complètement de drogue.

La prévention tertiaire vise à réduire les conséquences négatives de l'abus de drogues, notamment la transmission de maladies comme le sida.

Historiquement, le dogme de l'interdit et le principe d'abstinence ne donne qu'un seul objectif à la prévention en matière d'usage de cannabis. Tout autre message n'a donc pas sa place dans une politique de prévention et cela s'est concrétisé dans le code de santé publique l'article L. 630 longuement décrié par les acteurs de la prévention. Cet article, retransposé dans les évolutions législatives est désormais l'article L. 3421-4 du code de santé publique qui interdit la « présentation sous un jour favorable ». Cela signifie que tout autre message que l'abstinence tombe sous le coup de la loi. Dans ce contexte, parler d'éducation à l'usage paraît difficile voire impossible, alors que cela se pratique avec des résultats concluants pour les drogues licites. Dans les faits, les poursuites pénales des acteurs de la prévention n'existent pour ainsi dire plus, mais cela reste la logique dans laquelle s'inscrivent toutes les politiques publiques en la matière.

Pour la prévention tertiaire par exemple, dire qu'il vaut mieux consommer du cannabis par vaporisation plutôt que par combustion, c'est-à-dire le fumer, tombe sous le coup de la loi.

« La provocation au délit prévu par l'article L. 3421-1 ou à l'une des infractions prévues par les articles 222-34 à 222-39 du code pénal, alors même que cette provocation n'a pas été suivie d'effet, ou le fait de présenter ces infractions sous un jour favorable est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Est punie des mêmes peines la provocation, même non suivie d'effet, à l'usage de substances présentées comme ayant les effets de substances ou plantes classées comme stupéfiants. »

Cela ne concerne pas que les acteurs de la prévention, les médias par exemple sont aussi directement concernés. Le sujet cannabis passe forcément par les mises en garde des services juridiques concernés, ce qui ne simplifie pas un traitement objectif de ce sujet et la diffusion d'une information toujours juste et adaptée aux différents publics. Pourtant, la représentation sociale est fortement influencée par les discours médiatiques qui ont aussi tendance au sensationnalisme et qui participent à la stigmatisation de certains espaces tels que les quartiers populaires. C'est essentiellement par le biais de la judiciarisation des faits liés à la drogue que les médias s'en emparent.

La quasi-totalité des acteurs de terrain et des professionnels de santé travaillant sur les questions des addictions réclame une évolution de la législation et dénonce la logique répressive en direction de l'utilisateur. En effet, ils jugent que la criminalisation des usagers les enferme dans une trajectoire déviante et les inscrit dans une carrière de toxicomane en les éloignant de la prévention et du soin⁶⁵. Une opposition nette s'est construite entre interdit et prévention, renforcée par la systématisation de la réponse pénale pour usage.

L'interdit « les prive de liberté de parole et d'interlocuteurs avec lesquels elles pourraient discuter de leur pratique sans avoir à dissimuler ses aspects négatifs ou à censurer ses bénéfices pour éviter d'être perçues comme des apologues amblyopes de l'usage. »⁶⁶ En effet, en raison de l'interdit et malgré l'ambition sanitaire des législations antidrogues, il n'existe pas à l'heure actuelle de véritable politique globale de réduction des risques liés à l'usage des drogues.

L'un des risques forts pour la santé auxquels sont confrontés les usagers réside dans les modes de consommation. En France, plus de 90 % des usagers fument du cannabis associé à du tabac. Aux États-Unis par exemple, ce chiffre tombe à 12 %. La vaporisation devrait être conseillée aux usagers qui ne veulent pas stopper leur consommation, pourtant ce mode de consommation est quasiment inconnu en France. Ce sont les usagers quotidiens qui utilisent le plus la vaporisation dans une proportion de 5 à 6 % contre 2,3 % de l'ensemble des usagers, comme le montre l'OFDT dans les résultats de son enquête de 2021 portant sur les usages quotidiens de cannabis.

La dernière campagne de prévention portant sur le cannabis, lancée par le gouvernement au niveau national en août 2021, s'intitule « Derrière la fumée ». Elle se décline en un spot TV, au cinéma et en ligne, apparaît sous forme de campagne médiatique dans la presse locale et nationale.

Elle s'articule autour de trois axes : les conséquences de la consommation de cannabis pour les adolescents et leur scolarité, les risques d'accidents domestiques et l'insécurité liée au trafic.

65 Alexandre Marchant, « La lutte contre la drogue en France ou les contradictions de la prohibition (1970-1996) », *Mouvements*, 2016/2 (n° 86), pp. 34 à 43.

66 Emmanuelle Hoareau, « Stigmatisation de l'usage de substances illicites et enjeux de l'entretien individuel », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 2016/1 (n° 21), pp. 33 à 48.

On peut constater qu'encore une fois, ce sont les mécanismes de la peur qu'elle tente d'actionner en se concentrant sur les méfaits liés à l'usage du cannabis. En même temps, elle consacre l'usage de la combustion et finalement sa portée reste très faible et n'est pas à même d'avoir un impact positif sur les usages.

En matière de prévention, l'utilisation de la culpabilisation et de la peur génère souvent plus d'effets négatifs sur l'usage que l'inverse. Les actions les plus efficaces sont des actions transversales qui se concentrent sur l'acquisition de compétences psychosociales. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit les compétences psychosociales comme « *la capacité d'une personne à répondre avec efficacité aux exigences et aux épreuves de la vie quotidienne. C'est l'aptitude d'une personne à maintenir un état de bien-être mental, en adoptant un comportement approprié et positif à l'occasion des relations entretenues avec les autres, sa propre culture et son environnement.* »

En effet, l'interdit présente un attrait lié à la transgression pour un adolescent car il ressent le besoin d'éprouver les limites. De plus, la jeunesse se caractérise par un sentiment de toute puissance et d'immortalité qui rend caduques les messages uniquement orientés sur les risques et les dangers.

En 2018, le fonds de lutte contre le tabac, initialement créé en décembre 2016 au sein de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), a vu son périmètre d'intervention élargi à l'ensemble des substances psychoactives par la loi du 22 décembre 2018 de financement de la Sécurité sociale. Le fonds de lutte contre le tabac devient « Fonds de lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives⁶⁷ ».

Le 23 décembre 2021, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022, élargit le périmètre d'intervention du fonds de lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives, aux addictions dites « sans substance » (notamment écrans, jeux vidéo, jeux d'argent et de hasard). Le fonds devient ainsi le Fonds de lutte contre les addictions (FLCA). Ce fonds est doté d'un budget de 130 millions d'euros pour 2021. La création de ce fonds est globalement perçue comme un élément positif, mais la part dédiée à la prévention et au soin pour le cannabis est difficile à établir, noyée dans l'ensemble des conduites addictives, et dans tous les cas, bien inférieure au coût de la répression de l'usage.

Ce financement de la prévention est aussi dénoncé dans la pratique car il ne donne pas de lisibilité sur le long terme pour les acteurs de terrain. La compétition instaurée d'un fonctionnement par appels à projets du fonds addiction ne permet pas de pérenniser les dispositifs de prévention. Lors de son audition du 5 mai 2022 devant la commission temporaire, Jean-Pierre Couteron nous le rappelle : « *Régulièrement, nous devons licencier des acteurs de prévention parce que le budget, n'ayant pas été renouvelé, est parti chez l'autre. L'autre va devoir recruter. Il n'existe pas de continuité. Le fonds addiction, créé par la loi, est une bonne chose, mais il ne devrait pas être utilisé pour se dispenser d'une réflexion sur la continuité des politiques de prévention.* » Par ailleurs, l'Éducation nationale devrait également prendre sa place pleine et entière en termes de prévention des addictions, notamment par le biais des infirmières scolaires.

67 Article L. 221-1-4 du code de la sécurité sociale.

Une santé exposée, des malades en souffrance

Les impacts des politiques publiques répressives sur la santé des usagers sont aussi nombreux. L'utilisateur est livré à lui-même sans information fiable et facilement accessibles, et finalement a beaucoup de mal à faire évoluer ses comportements, d'autant plus que de nombreuses personnes en situation de dépendance ou confrontées à des usages à risque n'osent pas demander d'aide de peur d'être condamnées.

Le manque de prévention et de soins adaptés à chaque personne génère de fait des comportements à risques, sachant que les personnes vulnérables sont davantage exposées.

La diversité des publics amène la nécessité de la constitution d'un parcours de soin individualisé pour ceux qui en ont besoin. Cela implique une coordination entre une diversité d'acteurs et une libération de la parole. De la même manière, les portes d'entrées doivent être multiples car chaque personne ne se reconnaît pas forcément dans les lieux d'accueil proposés. Une inégalité territoriale est aussi constatée, des grandes métropoles aux territoires ruraux, tous ne sont pas logés à la même enseigne⁶⁸.

L'interdiction a aussi des conséquences sur les produits et expose les usagers à des produits frelatés aux conséquences sanitaires souvent peu connues, et parfois dramatiques. Il est souvent impossible pour un usager de reconnaître un produit frelaté. Une analyse menée à Madrid a par exemple démontré que 75 % de la résine de cannabis analysée contenait des matières fécales. En France, des dommages ont été constatés à la suite des consommations d'herbe coupée au verre pilé.

Récemment, ce sont des cannabinoïdes de synthèse ou néo-cannabinoïdes qui ont généré des intoxications aiguës. Pesticides, paraffine, henné, médicaments... la liste est longue des produits utilisés pour couper le cannabis, tout comme l'est la liste des dommages concrets que certains de ces produits peuvent générer en matière de santé pour les usagers.

De nombreux malades souffrent aussi de l'interdiction du cannabis à usage thérapeutique. À ce jour, 27 pays l'utilisent à des fins médicales. L'expérimentation lancée en 2021 par l'ANSM est une première réponse attendue de longue date par de nombreux patients. Elle peut inclure jusqu'à 3000 patients. Le 19 mai 2022, au moment de l'audition par la Commission temporaire de Nathalie Richard, directrice du projet « cannabis médical » à l'ANSM, 1 654 patients étaient inclus dans l'expérimentation avec une centaine de patients qui rejoignaient l'expérimentation tous les mois. Les inclusions vont se terminer en décembre 2022, ce qui ne permettra pas d'atteindre le seuil des 3 000 prévus, l'expérimentation ayant été impactée par la crise COVID. De nombreux patients font état des difficultés rencontrées pour intégrer ce programme.

L'expérimentation mise en place par l'ANSM concerne 5 indications thérapeutiques qui ont été retenues par le comité scientifique :

- douleurs neuropathiques réfractaires aux thérapies accessibles (médicamenteuses ou non) ;
- certaines formes d'épilepsie sévères et pharmaco-résistantes ;
- certains symptômes rebelles en oncologie liés au cancer ou à ses traitements ;
- situations palliatives ;
- spasticité douloureuse de la sclérose en plaques ou des autres pathologies du système nerveux central.

Comme l'a indiqué Nathalie Richard lors de son audition⁶⁹, « *L'expérimentation du cannabis médical n'est pas un essai clinique. Elle n'a donc pas pour objectif de prouver que le cannabis est efficace dans certaines indications. Ce n'est pas son but. L'expérimentation permettra de montrer qu'il est possible en France par un circuit particulier et avec des mesures de sécurité particulières, de délivrer et de traiter des patients avec le cannabis médical. (...) Le but d'une expérimentation est d'aboutir à une généralisation de l'usage. L'enjeu est donc de savoir s'il sera possible de généraliser l'usage médical du cannabis une fois l'expérimentation terminée.* »

D'autres pathologies sont concernées et de nombreux patients continuent d'avoir recours à l'automédication et de devoir s'approvisionner via le marché noir ou bien autoproduire leur propre cannabis avec tous les risques que cela représente en matière sanitaire, légale ou encore de sécurité. Cette question est donc loin d'être réglée et nombre de patients réclament une mise en place rapide et fluide d'un dispositif sûr et répondant à leurs attentes.

Une enquête de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) publiée en avril 2019 montre que 91 % des Français sont favorables à une légalisation du cannabis à usage thérapeutique.

Le rôle des familles et des proches

Au-delà des politiques publiques, le cadre familial est un cadre particulièrement exposé à la question du cannabis et des conduites addictives : c'est un espace où la question va nécessairement se poser à un moment ou à un autre, tant pour les enfants, les adolescents que les adultes.

Dans ce contexte particulier et sensible, le but des politiques publiques est d'outiller et de responsabiliser chacune et chacun dans son rôle afin de contribuer à l'épanouissement libre et conscient de toutes et tous en se concentrant sur l'acquisition de compétences psycho-sociales.

Pour les parents, la question n'est pas de savoir si son enfant sera exposé un jour au cannabis, mais bien quand il le sera. Pour cela, leur rôle est de le préparer pour qu'il ne se retrouve pas dépourvu de réponses le moment venu. Cela suppose que les parents aient accès à des informations précises et fiables sur le sujet.

En la matière, la France se distingue par un niveau de consommation parmi les plus hauts au monde chez les adolescents et notamment en ce qui concerne les usages problématiques.

Nombre de personnes se sentent démunies face à ces consommations, c'est bien là l'enjeu, d'autant plus que le sujet du cannabis et de son usage est propice à la polémique et aux idées reçues.

Le cadre légal et répressif génère souvent un tabou qui musèle la parole et qui peut avoir des conséquences importantes. L'adolescence est une période de la vie où se construit l'identité, d'où l'importance pour l'enfant de développer des compétences psychosociales solides. Le risque de conflits et de rupture de la confiance tant dans un sens que dans l'autre est omniprésent. La question de l'estime de soi est aussi une question essentielle tant elle est fragile à cette période. Au milieu de tout cela, le cannabis peut prendre une place qui présenterait un réel danger. Près de la moitié des adolescents de 17 ans consomment ou ont consommé du cannabis dans l'année, ce qui démontre l'importance de la question, sachant que l'âge moyen d'expérimentation n'évolue pas depuis 20 ans et se situe à un peu plus de 15 ans.

Parler du cannabis en tant que parent n'est pas chose aisée, le risque est double : d'un côté la banalisation, de l'autre la sur-dramatisation. Dans un ou l'autre des cas, la conséquence peut être une perte de confiance ou de contact avec l'enfant adolescent.

69 Audition de Mme Nathalie Richard devant la Commission temporaire, le 19 mai 2002.

L'expertise collective de l'INSERM portant sur les conduites addictives chez les adolescents indique que *« pour aborder et limiter les conduites addictives des jeunes, le groupe d'experts souligne l'intérêt de renforcer les compétences parentales, sans culpabiliser, dramatiser, ni banaliser ; il s'agit d'aider les parents à avoir l'attitude la mieux adaptée à la situation. »*

Une question que se posent beaucoup de parents confrontés à l'usage de leur enfant concerne la nécessité d'intervenir ou pas. Les professionnels s'accordent à dire que si une consommation devient problématique cela est utile même si la demande provient rarement de l'enfant lui-même. Des espaces bienveillants comme les consultations jeunes consommateurs semblent appropriés.

Le dispositif des « consultations jeunes consommateurs »⁷⁰ a été notamment mis en place au sein de la maison de Solenn. Sa directrice, Marie-Rose Moro, lors de son audition, a expliqué que l'objectif de ces consultations est d'accueillir des jeunes consommateurs en questionnement sur leur consommation, ainsi que leur entourage. Le principe est de faire le point, éventuellement de proposer une aide, avant que la consommation ne devienne problématique. Toutes les problématiques d'addiction peuvent être abordées dans ces lieux : l'usage d'alcool, de cannabis, la pratique de jeux vidéo ou de l'utilisation d'Internet.

Un autre risque ne doit pas être minoré, celui des parents usagers. En effet, les cas d'intoxication chez des enfants en bas âge ont fortement augmenté cette dernière décennie, particulièrement durant la période estivale et lors des fêtes de fin d'année. Le risque principal est l'ingestion sous forme de résine ou de gâteau au cannabis. Dans ce cas, au-delà du danger que cela représente pour l'enfant, la responsabilité pénale du parent responsable est bien sûr engagée.

De même, l'exemplarité éducative est interrogée lorsque les parents consomment du cannabis devant leurs enfants en particulier les adolescents, classe d'âges particulièrement exposée à la primo-consommation de ce produit. Ce constat s'applique également à la consommation de tout autre produit potentiellement addictogène comme l'alcool, le tabac et les médicaments.

Que ce soit au sein du cadre familial, du couple, du cercle amical ou encore professionnel, l'enjeu de la perception du cannabis et de ses usages est omniprésent. L'influence des politiques publiques sur ce point est essentielle, au risque de générer des situations souvent plus problématiques que le simple usage.

70 Présentes dans la quasi-totalité des départements français, ces consultations proposent un accueil gratuit et confidentiel. Elles se déroulent au sein des Centres spécialisés d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ou dans des lieux spécialisés dans l'accueil des jeunes (Maisons des adolescents et Points accueil écoute jeunes).

Une recherche orientée, sans moyens à la hauteur des enjeux

La perception ou représentation du cannabis est intimement liée aux connaissances qui restent encore peu développées au regard de l'importance du sujet et d'une consommation de masse. Très peu de financements existent pour la recherche fondamentale. Le cadre juridique est aussi très contraignant étant donné qu'il est illégal de détenir du cannabis en France. Tous les acteurs déplorent la difficulté pour les chercheurs de travailler sur le sujet. Même en ce qui concerne l'usage thérapeutique, la difficulté de pouvoir soulever des fonds est la norme. Certains chercheurs qui souhaitent travailler de manière importante sur le sujet doivent même quitter la France pour pouvoir poursuivre leurs recherches.

Ce sont essentiellement des acteurs économiques privés qui s'orientent dans le domaine de la recherche, mais cette dernière est souvent orientée vers la production au vu du potentiel envisagé pour le cannabis à usage thérapeutique. Par exemple, on peut citer la start-up DelleD, qui, après avoir levé 3 millions d'euros auprès d'un investisseur privé parisien en 2020 a obtenu un financement de 500 000 euros sous forme de subventions et d'avances remboursables par Bpifrance et la région Ile-de-France, les pathologies visées étant les cancers du pancréas et du colon.

La biotech Overseed, créée 2021 à Orléans, a annoncé fin 2021 avoir reçu de l'ANSM le premier agrément français lui permettant de lancer une phase de R&D génétique et agronomique. Ce sont 2,5 millions d'euros qui ont été levés auprès de *Business Angels* pour financer ses recherches jusqu'en 2023.

Si on considère la question du CBD et des cannabinoïdes légaux, c'est-à-dire hors THC, les producteurs français sont actuellement obligés d'en assurer la transformation à l'étranger car cette transformation génère des phases où le taux de THC dépasse le seuil légal de 0,2 %. Certains, comme la Ferme Bio de Pigerolles ont fait le choix de l'illégalité pour assurer la transformation de leur production légale.

Par ailleurs, il existe également des recherches (en sciences humaines) financées en France sur les aspects sociaux et sociologiques de la consommation de cannabis.

* *
*

L'évaluation des politiques publiques du cannabis est un exercice ardu qui touche nombre de domaines. Les données disponibles peuvent être partielles voire partiales, les objectifs sont parfois plus politiques que sanitaires, et l'absence d'indicateurs pertinents rend l'exercice périlleux, alors que le bilan global apparaît sans concession : la France détient les records des consommations et des usages à risques. Le Président de la République avait annoncé en avril 2021 qu'il allait « *lancer un grand débat national sur la consommation de drogue et ses effets délétères* », les sujets à aborder sont nombreux.

B. Un cadre juridique répressif aux conséquences multiples

L'interdit pénal de l'usage interroge directement la question des libertés individuelles, la loi définissant uniquement l'usager comme un malade-délinquant ou un délinquant-malade. Nombre d'usagers n'acceptent pas l'interdit car ils ne se retrouvent pas dans ces définitions. Ils ne se sentent ni malades, ni délinquants, ni toxicomanes.

La répression est donc vécue par eux comme une injustice, d'autant plus que nombre d'usages de substances psychotropes qui ont des impacts sur la santé et la société bien supérieurs au cannabis sont légaux. L'alcool par exemple bénéficie d'une image plus positive dans la société. Il est régulièrement valorisé dans nombre de situations du quotidien, mais son simple usage n'est pas réprimé. Pourrait-on parler par exemple de chanvrologie, à l'instar de l'œnologie ?

La France se distingue aussi par son usage massif de médicaments psychotropes légaux, anxiolytiques, hypnotiques et antidépresseurs, aux conséquences parfois très lourdes et remboursés par la sécurité sociale. Tout cela alimente la réflexion de l'utilisateur et impacte aussi ses usages.

L'utilisateur est donc au centre de la politique répressive tant dans ses motivations affichées que dans ses actions. Pourtant le bilan de cette politique fondée sur une répression toujours plus importante tend à démontrer que ses impacts négatifs sur les usages et les utilisateurs sont supérieurs aux impacts positifs.

Les libertés individuelles en question

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dans son avis *Usages de drogues et droits de l'homme* de novembre 2016 indique : « Pour la CNCDH, la liberté individuelle suppose la possibilité de pouvoir faire des choix sur son propre corps et sur son mode de vie, même si ceux-ci sont minoritaires. Il en va de l'épanouissement de la personne et de son droit à l'autodétermination. » Néanmoins, comme l'a justement analysé Michel Tubiana : « la liberté individuelle n'est pas un absolu. On l'a rappelé, elle trouve ses limites dans ses rapports à l'autre, en tant qu'individu, et aux autres en tant que corps social. Bien plus, la liberté individuelle a besoin du corps social pour être protégée ; c'est aussi à la collectivité qu'il appartient de mettre en œuvre les moyens nécessaires à assurer l'exercice des libertés de chacun. La société a donc une légitimité indiscutable à intervenir dès lors que ses membres sont menacés, dès lors qu'elle est elle-même menacée dans son organisation. »

Notre société est-elle donc menacée par les utilisateurs de cannabis ? C'est bien là la question.

L'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 définit la notion de liberté : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. »

Rappelons que la V^e République a explicité son attachement à cette déclaration en la citant dans le préambule de sa Constitution, et le Conseil constitutionnel a reconnu en 1971 sa valeur constitutionnelle.

Au regard de cette définition, la loi est-elle donc juste, lorsqu'elle interdit par exemple la consommation d'un individu majeur en son domicile privé ? C'est rarement la perception de l'utilisateur qui est de manière majoritaire un individu majeur, socialement inséré et pour qui l'usage n'est pas problématique, ni pour lui, ni pour la société.

De leur côté, le 24 juin 2022 les expertes et les experts de l'ONU sur les droits humains lançaient un appel à la communauté internationale à l'occasion de la Journée internationale contre l'abus et le trafic illicite de drogues le 26 juin 2022 afin de mettre fin à la guerre à la drogue : « Les données et l'expérience accumulées par les experts de l'ONU ont montré que la « guerre contre la drogue » nuit à la santé et au bien-être social et gaspille les ressources publiques sans parvenir pour autant à éradiquer la demande de drogues illégales et le marché de ces mêmes drogues. Pire encore, cette « guerre » a donné naissance à des narco-économies opérant aux niveaux local, national et régional au détriment, dans plusieurs cas, du développement national.

Ces politiques ont des répercussions négatives de grande ampleur sur nombre de droits l'homme, dont le droit à la liberté individuelle, le droit de ne pas être soumis au travail forcé, le droit de ne pas être soumis à des mauvais traitements et de la torture, le droit à un procès équitable, le droit à la santé, y compris aux traitements et aux soins palliatifs, le droit à un logement convenable, le droit à ne pas être victime de discrimination, le droit à un environnement propre et sain, le droit à la culture et aux libertés d'expression, de religion, de réunion et d'association, ainsi que le droit à l'égalité de traitement devant la loi. (...) »

Interroger les atteintes aux libertés individuelles au regard des droits humains, revient bien à interroger l'interdit et la répression de l'usager.

Pour la CNCDH, « *un usager de drogues est et demeure un citoyen qui doit pouvoir bénéficier de la reconnaissance de tous ses droits. Il s'agit de s'intéresser à la personne, au respect de sa dignité et à l'effectivité de ses droits, et non pas seulement à des produits, aussi dangereux puissent-ils être.* »

Les usagers au cœur du dispositif répressif

Les discours liés aux politiques publiques qui concernent la répression des infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS) abordent très majoritairement les dommages liés aux trafics et aux trafiquants, et laissent à penser que l'essentiel des moyens y sont consacrés. Dans les faits, c'est bien la répression de l'usage qui concentre les moyens.

En effet, l'exploitation des données de l'État 4001 publiées par le ministère de l'Intérieur montre qu'en 2021, 82,8 % des ILS enregistrées en France sont des délits d'« usage simple ». Si on y intègre les délits d'« usage revente », c'est-à-dire les usagers qui revendent dans leur cercle proche afin de financer tout ou une partie de leur consommation, cette proportion passe à 92,7 %. Cela n'est pas sans conséquences pour les usagers qui font l'objet d'une répression de masse ayant exposé depuis plusieurs dizaines d'années.

En 2000, le nombre de délits pour simple usage était inférieur à 80 000. En 2005, ce chiffre approchait les 110 000 pour quasiment atteindre 150 000 en 2010. Pour 2015 et les années suivantes, on constate une stabilisation à un peu plus de 180 000 procédures. Le confinement en 2020 explique très certainement la « chute » à 150 000 délits enregistrés pour cette année particulière.

Pour 2021, le déploiement de l'amende forfaitaire délictuelle instaurée en 2019 ainsi que les consignes données aux forces de police ont abouti à un nouveau renforcement de la répression de l'usage simple. À titre d'exemple, entre septembre 2021 et août 2022, plus de 226 000 infractions ont été constatées pour usage simple de stupéfiants dont 90 % concernent le cannabis, chiffre multiplié par trois en vingt ans et les résultats pour le premier semestre 2022 consacrent encore une nouvelle augmentation comparativement à 2021 avec près de 115 000 infractions enregistrées.

En France, la répression de l'usage de stupéfiants a donc quasiment été multipliée par trois depuis l'année 2000, sachant que l'exploitation des données produites par l'OFDT nous montre que plus de 86 % des usagers sont des adultes de 18 à 64 ans.

Les projections que nous pouvons faire à partir des données portant sur l'usage de stupéfiants nous montre que les délits d'usage simple enregistrés par la police et la gendarmerie concernent environ un usager sur 20 chaque année.

Si l'on ajoute encore plus de 80.000 délits routiers constatés pour usage de stupéfiants et plus de 25.000 délits d'usage-revente, on constate que les risques de potentielles conséquences juridiques sont donc loin d'être anodins pour les usagers si leur usage s'inscrit dans le temps. Pour autant, la consommation ne diminue pas.

Pénalement, l'usage simple de stupéfiants est intégré dans le code de santé publique et constitue l'article L. 3421-1, modifié par l'ordonnance n° 2021-409 du 8 avril 2021 - art. 8 : « *L'usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.* »

Si l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ou par le personnel d'une entreprise de transport routier, ferroviaire, maritime ou aérien, de marchandises ou de voyageurs exerçant des fonctions mettant en cause la sécurité du transport dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. Pour l'application du présent alinéa, sont assimilés au personnel d'une entreprise de transport les travailleurs mis à la disposition de l'entreprise de transport par une entreprise extérieure.

Pour le délit prévu au premier alinéa du présent article, y compris en cas de récidive, l'action publique peut être éteinte, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale, par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 200 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 150 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 450 €.

Il n'y a donc pas un usage de stupéfiants au titre de la loi mais bien des usages et des niveaux de sanctions très différents en fonction du contexte ou de la situation de l'usager. Yann Bisiou⁷¹ le démontre avec le tableau suivant :

	Emprisonnement	Amende	Injonction thérapeutique
Usage simple par AFD Art. L.3421-1 al. 3 C. sant. Pub.		200€	Non
Usage simple Art. L.3421-1 al. 1 C. sant. Pub.	1 an	3.750 €	Oui
Usager violent propriétaire d'un chien dangereux Art. 222-20-2, 222-19-2, 221-6-2 C. pén.	3 à 7 ans	45.000€ à 100.000€	Non
Usage au volant Art. L. 235-1, 1 C. route	2 à 10 ans	4.500 € à 150.000 €	Non
Participation à un rodéo urbain en ayant fait usage de stupéfiants art. L236-1, III C. route	3 ans	45.000€	Non
Usage par dépositaire de l'autorité publique Art. L.3421-1, al.2 C. sant. Pub.	5 ans	75.000 €	Non
Usage par personnel d'entreprise de transport Art. L.3421-1, al.2 C. sant. Pub.	5 ans	75.000 €	Non
Usage (« trafic ») art. 222-34 C. pénal	10 ans	150.000 €	Non

Le fait qu'il y ait des usages de cannabis, au-delà de « l'usage simple », montre aussi l'inégalité de traitement en fonction des situations. L'injonction thérapeutique qui fait partie des réponses possibles pour un tribunal n'est en effet envisageable que dans le cas de l'usage simple. L'usager est donc, dans beaucoup de situations, uniquement un usager délinquant.

Cela est aussi renforcé par la caractérisation des faits. L'usage simple est finalement une interprétation des faits. En effet, comment un usager pourrait-il faire pour consommer sans détenir, acheter ou encore transporter du cannabis ?

⁷¹ Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, université Montpellier 3, reçu en entretien le 1er juin 2022.

L'article 222-37 du code pénal prévoit d'autres peines pour ces faits car c'est bien l'article de loi qui condamne le trafic. L'utilisateur est-il donc alors un trafiquant ?

Le transport, la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de stupéfiants sont punis de dix ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende.

Est puni des mêmes peines le fait de faciliter, par quelque moyen que ce soit, l'usage illicite de stupéfiants, de se faire délivrer des stupéfiants au moyen d'ordonnances fictives ou de complaisance, ou de délivrer des stupéfiants sur la présentation de telles ordonnances en connaissant leur caractère fictif ou complaisant.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article.

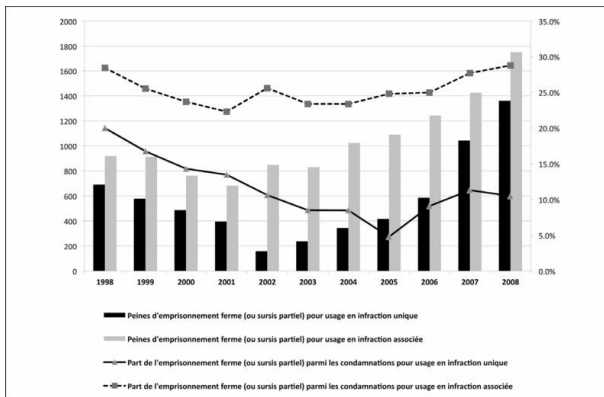
La qualification du délit est donc laissée à l'interprétation du procureur de la République au stade de l'engagement des poursuites, la condamnation à l'interprétation du tribunal.

Malgré toutes les évolutions récentes, des usagers sont toujours condamnés à des peines de prison pour de l'usage en 2022. Samra Lambert, Secrétaire nationale du Syndicat de la Magistrature, nous alerte sur ce point lors de son audition devant la commission : « Il y a une centaine de personnes environ par an qui est incarcérée pour un simple usage de cannabis sans infraction connexe donc sans autre infraction reprochée. »

Encore une fois, les données manquent. Jusqu'en 2010, le ministère de l'intérieur, dans les données publiques relatives aux infractions à la législation sur les stupéfiants, indiquait le nombre de personnes condamnées à des peines de prison pour de l'usage simple de cannabis. Ces chiffres ne sont plus disponibles dans l'état 4001 qui relate ces chiffres actuellement.

Après une diminution jusqu'au début des années 2000, le recours aux peines d'emprisonnement ferme pour usage seul (en infraction unique) s'est notablement accru entre 2002 et 2008 (en valeur absolue) : 1 360 personnes ont été condamnées à une peine d'emprisonnement ferme pour une infraction unique d'usage en 2008 et 1750 pour un usage associé à d'autres infractions⁷².

GRAPHIQUE 8 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONDAMNATIONS À DES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME POUR USAGE DE STUPÉFIANTS SELON LA NATURE DE L'INFRACTION (1998-2008). CHAMP : FRANCE ENTIÈRE¹



Source :

⁷² Ivana Obradovic, « La pénalisation de l'usage de stupéfiants en France au miroir des statistiques administratives », *Enjeux et controverses, Déviance et société*, 2012/4 (vol. 36), pp. 441 à 469.

Quoi qu'il en soit, des condamnations à des peines de prison ferme sont bien prononcées pour des faits d'usage simple, et ce, pour un peu plus de la moitié des peines prononcées. On voit par exemple qu'en 2013, sur 2 284 condamnations à de l'emprisonnement ferme pour infraction ILS, 1 379 ont concerné des faits d'usage illicite⁷³. En 2018, ce chiffre était de 2 251⁷⁴. La part des usages de cannabis n'est pas quantifiable d'après les données disponibles.

Au sens de la loi, l'usager est-il donc seulement un délinquant ? Ou alors, peut-il devenir un criminel ?

Une situation particulière le place théoriquement dans cette position : il s'agit de la culture ou encore le crime de production.

Selon l'article 222-35 du code pénal : « *la production ou la fabrication illicites de stupéfiants sont punies de vingt ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 euros d'amende. Ces faits sont punis de trente ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 euros d'amende lorsqu'ils sont commis en bande organisée.* »

Cultiver du cannabis est donc un crime relevant d'une Cour d'assises spéciale, composée de sept magistrats sans jurés. Dans les faits, le crime est systématiquement requalifié en délit de détention.

Selon le Baromètre santé 2017 de Santé publique France, 7 % des consommateurs de cannabis disent avoir déjà eu recours à l'auto-culture, ce qui représente entre 150 000 et 200 000 personnes. Même si le nombre de personnes ayant recours à l'auto-culture est nettement plus faible, il touche tout de même de nombreux usagers.

Pour l'usager, l'auto-culture représente un moyen de consommer un produit dont il connaît la provenance, le mode de culture et lui permet de ne pas avoir à fréquenter les réseaux criminels.

Réaliser un focus particulier sur les usagers de cannabis en prison et au volant est intéressant car ces cas particuliers soulèvent diverses problématiques juridiques difficiles à résoudre et aux conséquences lourdes pour les personnes concernées. Ces exemples ne sont pas exclusifs d'autres situations d'usage.

Des usagers stigmatisés

La répression massive de l'usage et la stigmatisation des usagers sont contre-productives en matière de lutte contre les usages et ceux à risque notamment.

Pour le centre canadien sur les dépendances et l'usage de substances, « *la stigmatisation entourant l'usage de substances est l'un des plus grands obstacles pour les personnes qui cherchent ou qui reçoivent un traitement pour un trouble lié à l'usage de substances. Elle se manifeste souvent sous forme d'attitudes, de croyances et de comportements discriminatoires. La stigmatisation se manifeste souvent sous forme de termes stigmatisants, largement ancrés dans les stéréotypes, et vise à faire honte et rabaisser. Les mots parlent. Changer les mots que nous employons, c'est faire preuve de compassion.* »

La stigmatisation est non seulement blessante mais elle a aussi de réelles conséquences. Quand on parle d'usage de substances, la stigmatisation est un obstacle de taille pour les personnes qui ont un trouble lié aux substances ou celles qui ont consommé par le passé. Les familles et les amis des personnes qui consomment peuvent aussi subir de la stigmatisation ».

73 Marysia Ogródnik et Pierre-Alexandre Kopp, « La réponse pénale à l'usage des stupéfiants, entre politique répressive et mesures à caractère sanitaire et pédagogique », *Mouvements* 2016/2 (n° 86), pp. 61 à 70. <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2016-2-page-61.htm>.

74 Ivana Obradovic, Caroline Protails, Olivier Le Nézet, « Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », OFDT Tendances, avril 2021, p. 7.

Le gouvernement canadien en a fait un des axes prioritaires de ses politiques publiques et définit trois types de stigmatisation⁷⁵ :

- l'autostigmatisation qui se produit lorsqu'une personne intériorise les messages négatifs au sujet des personnes qui consomment des drogues en les appliquant à elle-même. Elle peut entraîner une faible estime de soi et un sentiment de honte et peut amener une personne à ne pas chercher de soutien par crainte d'être jugée ou discriminée. Elle peut aussi pousser une personne à cacher sa consommation de drogues ou à en consommer seule ;
- la stigmatisation sociale se caractérise par des attitudes ou des comportements négatifs envers les personnes qui consomment des drogues ou envers leurs amis et les membres de leur famille. Elle pose des images négatives dans les conversations de tous les jours et dans les médias notamment en parlant de la dépendance comme s'il s'agissait d'un choix. Le jugement et la discrimination de la part des autres peuvent conduire à l'auto-stigmatisation et peuvent empêcher de demander de l'aide ou pousser à consommer des drogues seul ;
- la stigmatisation structurelle qui se retrouve dans les politiques des services sociaux et de santé qui accentuent la stigmatisation, comme ne pas fournir de services tant que la consommation de drogues n'est pas mieux contrôlée ou lorsque le personnel soignants ou les premiers répondants ne prennent pas au sérieux les personnes qui consomment des drogues. La stigmatisation structurelle se définit aussi par le fait de ne pas référer les personnes aux services sociaux ou de santé en raison de leur consommation de drogues et par une qualité des soins moindre lorsque les services sont accessibles.

L'usager de cannabis au volant

La répression de l'usage de cannabis au volant relève de la loi relative à la conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants votée en janvier 2003. Cette loi dite « loi Marilou » a été votée à la suite d'un tragique accident où Marilou, 9 ans et demi est tuée la nuit du réveillon de l'an 2001, par un jeune homme de 18 ans conduisant sans permis et ayant consommé du cannabis toute la soirée.

Le fait de conduire ou encore d'accompagner un élève conducteur après avoir fait usage de stupéfiants est très lourdement sanctionné par le code de la route. Toute sanction pénale pour ce délit entraîne par ailleurs une perte automatique de 6 points du permis de conduire. Pour les jeunes conducteurs, détenteurs d'un permis probatoire depuis moins d'un an, cela signifie une invalidation administrative et la perte du droit de conduire.

Les peines encourues sont lourdes, elles vont :

- jusqu'à 2 ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ;
- jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende si le conducteur a également consommé de l'alcool ;
- jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas d'accident corporel ;
- jusqu'à 7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende en cas de deuxième circonstance aggravante (stupéfiant et alcool ou délit de fuite par exemple) ;
- jusqu'à 7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende en cas d'accident mortel ;
- jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende en cas d'accident mortel quand le conducteur commet une circonstance aggravante supplémentaire (stupéfiants et alcool ou conduite sans permis par exemple).

⁷⁵ Source : <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/opioides/stigmatisation.html#a4>.

Des peines complémentaires peuvent être prononcées comme :

- la suspension du permis de conduire jusque 3 ans ;
- l'annulation du permis avec interdiction de le repasser pendant 3 ans ou plus ;
- l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation à la sécurité routière ou encore un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants.

Le conducteur ou l'accompagnateur d'un élève conducteur qui refuse de se soumettre aux vérifications permettant d'établir l'usage de plantes ou substances classées comme stupéfiants (prélèvement salivaire ou sanguin), encourt les mêmes peines que celles prévues pour la conduite après usage de stupéfiants.

Lorsque ces infractions sont commises en état de récidive, elles entraînent l'annulation de plein droit (automatique) du permis de conduire avec interdiction d'en solliciter un nouveau pendant 3 ans au plus. Elles donnent lieu à la confiscation obligatoire du véhicule si le condamné en est le propriétaire.

D'après l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) 453 751 dépistages de produits stupéfiants ont été réalisés durant l'ensemble de l'année 2020 et 82 127 délits liés à l'usage de stupéfiants ont été sanctionnés, ce qui représente 14 % des délits routiers. Ce chiffre est en hausse de + 5,1 % malgré le double confinement, ce qui démontre la volonté politique de continuer à renforcer la lutte contre l'usage de cannabis au volant. Le gouvernement prévoit de faire passer le nombre de dépistage à 800 000, ce qui va mathématiquement augmenter le nombre d'infractions constatées.

Il est indéniable que le cannabis a des impacts sur la conduite automobile. L'étude cannabis au volant, foire aux questions pour l'élaboration de politiques de mai 2018, de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) réunit les informations sur le sujet à destination des gouvernements européens. Elle résume la synthèse de la littérature scientifique sur le sujet.

Concernant l'évaluation de l'effet du cannabis non associé à d'autres substances psychotropes comme l'alcool ou les médicaments, « *Selon des méta-analyses de ces études épidémiologiques (Asbridge et coll., 2012; Li et coll., 2012; Rogeberg et Elvik, 2016), il existe une corrélation entre l'usage de cannabis et une légère hausse du risque d'accident. Ainsi, on estime que les conducteurs qui ont récemment consommé du cannabis sont en moyenne de 1,5 à 2 fois plus susceptibles d'être impliqués dans un accident de la route (OEDT, 2012). Pour certains chercheurs (Gjerde et Morland, 2016), ces chiffres seraient toutefois sous-estimés, en raison du délai, souvent long, entre le moment où se produit l'accident et celui où se fait le prélèvement de sang. Cela dit, cette hausse du risque d'accident est moindre dans le cas du cannabis au volant que dans celui de l'alcool au volant (Beirness, 2017; Compton, 2017a). En effet, un taux d'alcoolémie qui se situe entre 0,08 % et 0,12 %, par exemple, fait augmenter le risque d'accident de 5 à 30 fois (OEDT, 2012).* »

Cette « *légère hausse du risque d'accident* » ne doit bien sûr pas être minorée mais interroge tout de même au regard des moyens utilisés pour le dépistage. En effet, les tests de dépistage ne contrôlent pas seulement la conduite sous emprise de cannabis mais bien l'usage de cannabis. Les tests salivaires, déployés massivement, détectent une présence infime de THC dans la salive. L'utilisateur qui a consommé la veille par exemple ou une personne qui a consommé du chanvre bien-être (CBD) tout à fait légal peut obtenir un test positif.

Concernant la France, le site de la Délégation à la sécurité routière indique que « *la conduite sous l'emprise de cannabis multiplie par deux le risque d'être responsable d'un accident mortel* » et « *qu'un accident mortel sur cinq implique un conducteur positif aux stupéfiants.* » Ce site précise également que « *chaque année, 700 personnes sont tuées sur les routes dans un accident impliquant un conducteur ayant consommé des drogues, soit 21 % de la mortalité routière.* »⁷⁶

Il est important de prendre en considération le fait que la positivité aux stupéfiants n'est pas forcément synonyme d'emprise. Maître Xavier Pizzaro, lors de son entretien⁷⁷, nous a fait part de l'émergence d'un contentieux de plus en plus conséquent lié à la conduite sous l'emprise de cannabinoïdes auprès de conducteurs qui ont consommé exclusivement du cannabis dit de « bien-être » (CBD) avec une teneur en THC, en principe, inférieur à 0,2 %.

La prise de sang obligatoire en cas d'accident de la route impliquant des dommages corporels va mesurer la concentration de THC ainsi que le THC-COOH par exemple qui est un métabolite de dégradation du THC qui se stocke durablement dans les graisses. Il est non-psychoactif et témoigne d'une consommation de cannabis pouvant aller jusqu'à deux mois. C'est le dernier à disparaître dans les tests de dépistage. (Drogues info service.)

Ce constat est confirmé par l'extrait du compte-rendu de la conférence à l'École de formation du Barreau de Paris sur le délit de conduite après usage de stupéfiants du 9 octobre 2014 : « *La consommation peut ainsi être décelée par un laboratoire sans pour autant que le sujet ait été sous l'influence du produit délictueux au moment de la conduite d'un véhicule. En pratique, les analyses toxicologiques mettent en avant plusieurs marqueurs en matière de cannabis : THC et 11-OH-THC (principes actifs) et le THC CoOH. (...) Pour autant la Cour de cassation considère, depuis un arrêt du 12 mars 2008, que « l'article L. 235-1 du code de la route incrimine le seul fait de conduire un véhicule après avoir fait usage de stupéfiants dès lors que cet usage résulte d'une analyse sanguine.* »

Cette position extrêmement stricte et sévère de la chambre criminelle n'est pas forcément partagée par l'ensemble des juridictions du fond. Sur ce point, la cour d'appel d'Angers semble ne pas vouloir céder aux rappels à l'ordre de la Cour de cassation. Dans un arrêt du 22 février 2011, les juges angevins avaient ainsi relaxé un automobiliste poursuivi pour stupéfiants au volant « *au motif que l'usage de cannabis peut être caractérisé par la mise en évidence et le dosage dans le sang de différents cannabinoïdes : THC et THC-COOH ; que le THC (tétrahydrocannabinol) est le principe psychoactif du cannabis ; que le THC-COOH (acide tétrahydrocannabinol-carboxylique) est un métabolite inactif ; que le THC et ses métabolites apparaissent dans le sang dans les minutes qui suivent la consommation ; que l'interprétation des concentrations sanguines de ces cannabinoïdes a fait l'objet d'un consensus national de la société française de toxicologie analytique (...) la Cour de cassation est venue, ainsi, mettre fin à cette hésitation jurisprudentielle relative au taux de détection relatif au cannabis.* »

D'autres éléments interrogent cette question du dépistage du cannabis, comme le périmètre du contrôle ou encore les faux positifs et les faux négatifs. Dans tous les cas cela peut avoir des conséquences très graves pour l'usager. En cas d'accident, la positivité au cannabis implique directement la responsabilité de l'accident, même si l'absence de responsabilité aurait été caractérisée en l'absence de cette positivité. Les conséquences pénales (peines de prison, amendes, retrait du permis de conduire, etc.), la responsabilité civile (dommages et intérêts) ou encore les conséquences psychologiques pour la personne, s'ajoutent au drame. Tout cela est omniprésent et permanent pour l'usager et interroge sur ce qui est juste. Rappelons que l'intention du législateur était bien de sanctionner la « conduite sous emprise ».

⁷⁶ La drogue et la conduite | Sécurité Routière (securite-routiere.gouv.fr).

⁷⁷ Avocat, Lauréat de Conférence et de la Faculté de Droit, regu en entretien le 31 mai 2022.

L'usager en prison

Un autre usage relève aussi du cas particulier en matière de droit. Il s'agit de l'usage en prison. Il est assez difficile de trouver des données, le sujet est peu documenté. L'OFDT a réalisé un thème en décembre 2019 intitulé « Usages de drogues en prison » qui donne un certain nombre d'indications tant en matière de constats que de conséquences.

Le niveau de consommation y est particulièrement important. La méthode utilisée afin de pallier les biais de déclaration des précédentes enquêtes référencées et de disposer des données les plus fiables possibles a été d'assurer un suivi des consommations via l'analyse des eaux usées faite par le laboratoire de pharmacologie de Paris-Sud en partenariat avec l'OFDT : « Une forte présence de tétrahydrocannabinol (THC), marqueur de la consommation de cannabis, a été retrouvée dans les prélèvements. En moyenne, les niveaux de consommation estimés correspondent à environ 2,7 joints par jour et par personne (entre 2 et 3,2 selon les établissements), soit des niveaux 10 à 20 fois plus élevés qu'en population générale.⁷⁸ »

Un tel niveau de consommation dans des lieux qui sont censés être totalement hermétiques à l'extérieur interroge tant dans son importance que dans les conséquences pénales qu'il engendre.

« Le droit disciplinaire pénitentiaire interdit la présence de substances stupéfiantes. (...) Tous les faits constatés ne passent toutefois pas devant la commission de discipline (Rostaing, 2014). (...) De manière quasi-consensuelle, les surveillants expliquent qu'une commission de discipline ne peut se tenir sur une simple présomption de consommation. « Il faut des preuves », disent ainsi la majorité des interviewés dans le cadre de l'enquête Ciréo. (...) Lorsqu'une saisie est réalisée, un compte-rendu d'incident est rédigé et la commission de discipline peut être réunie. Enfin, les sanctions liées à la détention ou à la consommation de stupéfiants peuvent donner lieu à des poursuites pénales (selon la politique menée par les procureurs de la République). Dans ce cas, elles sont susceptibles d'avoir un impact sur les crédits de réduction de peine retirés (ou non) par le magistrat chargé de l'application des peines, après avis de la commission d'application des peines où siègent le parquet, des représentants des personnels de détention, du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et de la direction. »

Cela fait donc apparaître que l'usager en prison s'expose directement à des peines de prison ferme, ne serait-ce que par le retrait de crédits de réduction de peine.

Le monde du travail exposé au cannabis

Le cannabis est le produit illicite le plus consommé en milieu professionnel. Il peut mettre en danger la santé et la sécurité des salariés et être à l'origine d'accidents du travail, sensiblement dans les mêmes proportions que pour les accidents de la route. Pour l'INRS, qui a spécifiquement travaillé sur la question du cannabis au travail, « Il n'existe pas, à l'heure actuelle de donnée fiable quant à l'impact sur la santé et la sécurité au travail des conduites addictives liées au cannabis. »⁷⁹, l'OFDT fait

le même constat et indique que « l'impact en termes d'accidents du travail est difficile à mesurer. »⁸⁰ et précise que « les données des enquêtes en population générale ne font pas apparaître de liens entre survenue d'accidents du travail et consommations. »

En matière d'usage, on peut observer des différences assez nettes en fonction des activités pratiquées. Certains secteurs comme les arts et spectacles, la construction, l'hébergement et la restauration figurent parmi les secteurs les plus concernés.

COMPARAISON DES CONSOMMATIONS DE SUBSTANCES PSYCHOACTIVES DES ACTIFS OCCUPÉS PARMI DIFFÉRENTS SECTEURS D'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE (EN POURCENTAGE DES ACTIFS INTERROGÉS)

NAF*	Alcoolisation ponctuelle importante mois**	Ivresse année	Tabac quotidien	Cannabis année	Cocaïne vie	Ecstasy/ Amphétamines vie
Ensemble	19,2	21,1	33,5	6,9	3,8	3,3
Agriculture, sylviculture et pêche	30,7	24,2	31,5	6,2	2,9	2,8
Construction	32,7	33,2	43,8	13,0	5,6	3,8
Commerce	17,6	22,2	38,4	7,4	3,5	3,2
Transport, entreposage	24,2	23,0	34,3	5,0	2,7	2,5
Hébergement, restauration	26,9	27,2	44,7	12,9	9,2	7,9
Information, communication	22,6	29,5	26,8	10,7	6,9	5,5
Administration publique et défense	17,8	18,1	28,4	3,6	2,5	2,7
Enseignement	10,9	15,1	23,4	5,2	2,9	2,2
Santé humaine, action sociale	8,5	11,8	30,0	4,0	2,6	2,5
Arts, spectacle et services récréatifs	23,0	32,3	31,1	16,6	9,8	7,3
Services des ménages	14,0	6,7	31,3	0,7	0,5	1,0

* NAF : nomenclature d'activités française (en 21 sections).

** Alcoolisation ponctuelle importante par mois : 6 verres ou plus lors d'une même occasion, au moins une fois par mois.

En violet les secteurs les plus concernés, en bleu les secteurs les moins concernés

Source : INRS, d'après « Des substances psychoactives plus consommées dans certains secteurs de travail. Baromètre santé 2010. Santé publique France, 2012 »

79 P. Hache, « Cannabis et travail », INRS, département Études et assistance médicales, Références en santé au travail, n° 152, décembre 2017. <https://www.inrs.fr/media.html?ref=INRS=TC%20160>.

80 Christophe Palle, Synthèse de la revue de littérature sur les consommations de substances psychoactives en milieu professionnel, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), 2015.

Au-delà des secteurs, on observe de plus faibles disparités en fonction des catégories socioprofessionnelles et du genre, avec un niveau de prévalence allant de 10,9 à 16,6 % pour les hommes et de 4,5 à 6,7 % pour les femmes. Le secteur de l'agriculture semble beaucoup plus épargné avec des usages inférieurs

à 3 % et les femmes ouvrières quant à elles en quasi absence d'usage. L'OFDT indique que l'âge influe aussi beaucoup sur les niveaux de consommation et que les personnes qui ont un emploi consomment beaucoup moins que les demandeurs d'emploi, sauf pour la tranche d'âge 18-25 ans.

CONSOMMATION DES SUBSTANCES PSYCHOACTIVES CHEZ LES FEMMES (F) ET CHEZ LES HOMMES (H) SELON LA CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE EN FRANCE EN 2014 (en %)

	tabac (quotidien)		Alcool						Médicaments psychotropes (année)*		Cannabis (année)		Cocaïne (année)		Ecstasy/ Amphétamines (année)	
			Quotidien		Ivresse répétée		Alcoolisation ponctuelle importante dans le mois									
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H		
Agriculteurs	21,0	20,8	7,4	21,7	0,0	6,2	4,7	27,9	13,1	5,0	2,8	2,6	1,0	0,0	0,0	0,0
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	31,3	34,4	8,7	17,1	3,0	17,3	4,9	34,0	30,0	2,8	4,8	11,6	0,0	1,3	0,0	0,6
Cadres	17,7	19,9	2,5	9,1	6,9	14,1	9,0	23,4	14,0	12,1	6,7	10,9	0,6	0,6	0,3	0,6
Professions intermédiaires	22,7	31,5	2,4	9,1	5,3	13,9	7,3	24,2	25,2	13,7	6,1	13,9	0,4	0,4	0,3	0,5
Employés	29,8	37,2	3,0	9,2	3,4	16,3	8,3	28,2	19,6	14,5	4,5	16,6	0,5	3,6	0,3	2,4
Ouvriers	28,8	44,6	0,8	13,3	2,7	14,4	12,5	32,4	20,3	13,7	0,2	13,1	0,5	0,9	0,1	0,7

Source : Baromètre santé 2014
* Données du Baromètre santé 2010 .

Source : INRS d'après le baromètre santé 2014, Inpes

Comme le rappelle l'INRS, « l'OFDT a réalisé une revue de la littérature sur l'usage des différentes substances psychoactives en milieu professionnel⁸¹. Plusieurs facteurs favorisent les consommations : le stress, les horaires de travail atypiques (irréguliers, trop intenses ou de nuit), l'exposition à la chaleur, au froid ou à des dangers, de même que les mauvaises relations au travail (harcèlement, brimades). L'OFDT relève également que « lorsque le travail est plus ennuyeux et monotone, les consommations abusives d'alcool ont tendance à augmenter. »

D'après l'OFDT, les données issues des grandes enquêtes dans lesquelles les personnes sont interrogées sur leur consommation soulèvent la question d'une éventuelle sous-déclaration des usages. Par exemple, dans une étude menée en 2007 auprès de 1 900 marins civils, 14 % d'entre eux étaient positifs au cannabis à un test urinaire alors que seuls 4 % avaient déclaré en avoir consommé plus de 10 fois dans le mois⁸².

81 Christophe Palle, « Synthèse de la revue de littérature sur les consommations de substances psychoactives en milieu professionnel », Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), 2015.
82 E. Fort, A. Bergeret, « Prévalences des consommations psychoactives en milieu maritime civil français en 2007 (2008) », Bulletin épidémiologique hebdomadaire, n° 37, 7 octobre 2008, pp. 335 à 338. https://bdco.ofdt.fr/index.php?lvl=notice_display&id=52256.

L'OFDT indique aussi que les conditions de travail influent dans certains cas sur les consommations. « *Confrontés à des problèmes dans leur vie professionnelle, une partie des actifs occupés indiquent réagir en augmentant leurs consommations : c'était le cas en 2010 d'environ un fumeur de cannabis ou un consommateur d'alcool sur dix (Beck et al., 2013). Les mêmes données montrent que près du quart des actifs (24 %), considérant que leurs conditions de travail s'étaient dégradées par rapport à 2005, ont pris des médicaments psychotropes dans l'année (Beck et al., 2014, INSERM 2012).* »

Le stress ainsi que les horaires de travail, lorsqu'ils sont irréguliers, trop intenses ou de nuit, les conditions de travail les plus difficiles (chaleur, froid, dangers) ou encore l'ennui et l'insatisfaction au travail, apparaissent clairement liés à des consommations plus importantes.

Pour l'OFDT, les recherches sur les relations au travail « *montrent que les personnes confrontées dans leur travail au harcèlement et aux brimades ont des niveaux de consommations très supérieurs aux niveaux moyens.* » Elles montrent aussi que « *les consommations durant la journée de travail sont diminuées chez les employés qui perçoivent leur encadrement comme susceptible de repérer qu'ils ont consommé et de réagir à cette consommation (Frone et Trinidad, 2012). En d'autres termes, un encadrement qui ne voit rien et ne fait rien est peu susceptible de jouer un rôle préventif sur les consommations.* »

Dans le monde du travail, la question de la prévention est centrale et relève du consensus. Pour l'OIT, il est nécessaire d'« *intégrer la promotion de la santé dans les politiques de sécurité et santé au travail.* » Pour les partenaires sociaux, par exemple à l'occasion des assises nationales Drogues illicites et risques professionnels du 25 juin 2010, « *des prises de parole respectives de l'ensemble des partenaires sociaux ressortent des avis relativement consensuels : pas de test systématique, l'addiction est une maladie, le médecin du travail est l'interlocuteur privilégié, les conditions de travail ne doivent pas générer de besoin de drogue, la prévention doit être adaptée et, pourquoi pas, relever de la négociation de branche.* »

De son côté, le recueil de directives pratiques du BIT de 1996 reste d'actualité et adopte une approche essentiellement préventive. Le BIT « *pose que les problèmes liés à l'alcool et aux drogues devraient être considérés comme des problèmes de santé et traités par conséquent sans discrimination comme tous les autres problèmes de santé au travail.* »

Au sein de l'entreprise, la question du cannabis au travail relève avant tout de l'article L. 4121-1 du code du travail et met aussi l'accent sur la prévention des risques : « *L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs.*

Ces mesures comprennent :

- 1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ;*
- 2° Des actions d'information et de formation ;*
- 3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.*

L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes ».

Le dépistage du cannabis dans l'entreprise par l'utilisation du test salivaire ne peut concerner que des postes hypersensibles pour lesquels l'emprise de la drogue constitue un danger particulièrement élevé pour le salarié et les tiers comme l'a précisé le Conseil d'État en 2016. Il ne peut donc être pratiqué systématiquement pour l'ensemble du personnel et ne doit pas porter atteinte aux droits et aux libertés individuelles.

Dans le droit du travail actuel, l'intégration du dépistage au règlement intérieur doit être validée par le Comité social et économique (CSE), intégrer la liste des postes de travail concernés et transmise à l'inspection du travail qui pourra demander des modifications si des mentions contraires au code du travail sont observées.

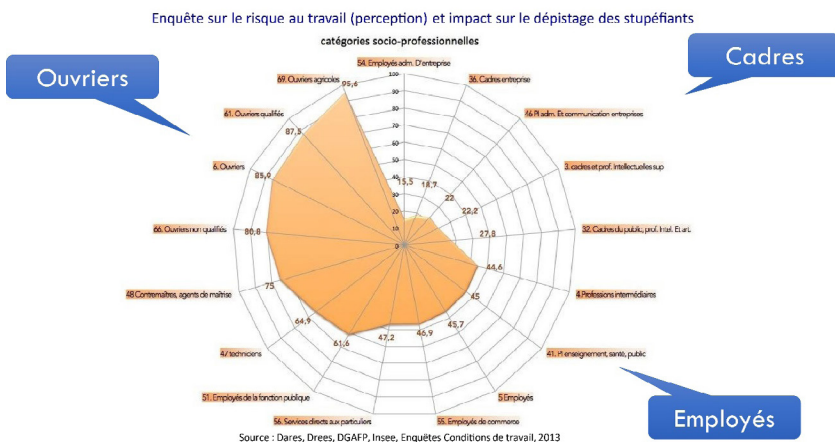
Par ailleurs, selon l'article L.1121-1 du code du travail, nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché.

Pourtant, comme le démontre Yann Bisiou lors de son entretien⁸³, il existe de fait des inégalités qui aboutissent à une stigmatisation sociale des travailleuses et des travailleurs.

En effet, le lien direct entre le risque et la possibilité pour l'employeur de sanctionner l'usage au travail (usage sur le lieu de travail ou usage en dehors du

lieu de travail si l'emprise continue au travail) amène les catégories socio-professionnelles les plus exposées au risque à être directement visées et se sont bien évidemment les ouvriers qui sont les plus concernés et les cadres les moins concernés, comme le montre l'infographie suivante présentée par Yann Bisiou :

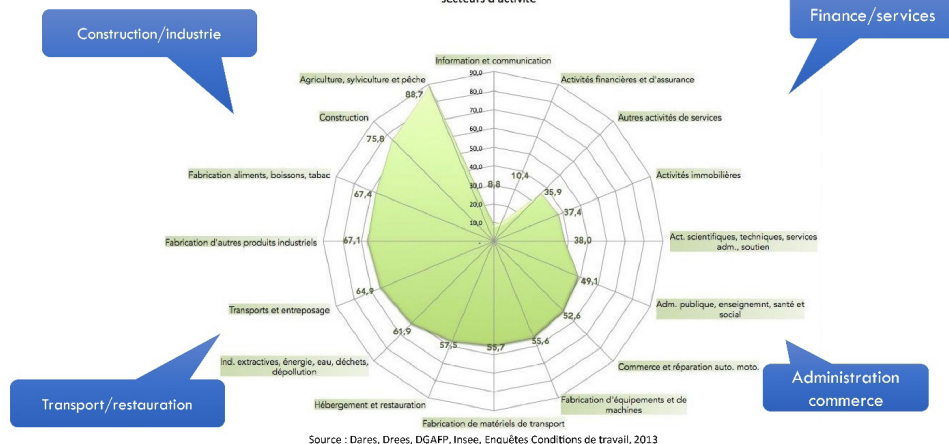
Stigmatisation sociale des usagers : le dépistage au travail



Cette stigmatisation est aussi liée aux métiers exercés en fonction des secteurs d'activités. L'agriculture et la construction sont donc les plus concernés :

Stigmatisation sociale des usagers : le dépistage au travail

Enquête sur le risque au travail (perception) et impact sur le dépistage des stupéfiants
secteurs d'activité



S'il faut éviter toute stigmatisation des travailleurs qui consomment du cannabis sur le lieu de travail ou en dehors, il ne faut pas pour autant négliger les risques en situation de travail de ces personnes (perte de réflexes, de négligence, de somnolence...) pour eux-mêmes comme pour le collectif de travail. Or, l'employeur a l'obligation de prévenir de tels risques et donc de prendre les mesures adaptées afin d'assurer la sécurité de l'ensemble de ses collaborateurs.

Dans les mêmes conditions que pour le dépistage au volant, en matière de cannabis, le dépistage au travail comporte les mêmes travers, à savoir que les tests ne mesurent pas forcément l'emprise à la substance et peuvent être positifs bien après l'usage et donc bien après que les effets aient disparu.

La question de l'existence d'un casier judiciaire pour des faits liés aux infractions à la législation sur les stupéfiants pose aussi question car elle empêche l'accès à certaines professions comme l'accès à certains emplois publics qui requièrent impérativement d'avoir un casier judiciaire vierge et certains métiers de la sécurité. Cela concerne aussi le secteur de la petite enfance par exemple ou encore l'inscription à l'ordre des pharmaciens pour une personne qui aurait été condamnée pour détention de stupéfiants.

Le monde du travail doit appréhender la question du cannabis de deux points de vue. D'un côté, celui de l'employeur qui doit remplir ses obligations de sécurité et de protection des salariés ; de l'autre, le salarié qui est soumis à nombre de facteurs pouvant favoriser l'usage et une forme d'injustice liée à la stigmatisation de certaines catégories de salariés. La prévention et le soin sont au centre de la réflexion, tant en amont que dans l'accompagnement des personnes.

Une mobilisation massive des forces de l'ordre et de la justice, mais inefficace face à l'ampleur du trafic et de la consommation

Les témoignages et auditions ont largement montré que la focalisation répressive sur l'usage et la consommation de cannabis entraîne un effet pervers, consistant dans la saturation, voire l'« embolie » des services compétents, dont beaucoup sont focalisés sur une « politique du chiffre » qui à son tour marginalise la prise en charge socio-sanitaire des usagers sans parvenir à réduire la consommation globale. On a pu voir dans cette situation « une répression aux allures d'automatisme pavlovien »⁸⁴.

Des forces de l'ordre mobilisées

L'action de la police et de la gendarmerie se concentre sur une répression la plus systématique possible de l'usage. Ainsi que le rappelait la juge Samra Lambert en audition, la France est un des 6 pays en Europe à punir « encore » l'usage simple de cannabis. Selon elle, « *le volet répressif est resté sur l'idée qu'une consommation égale un problème* » et que celle-ci doit faire l'objet d'une réponse pénale systématique, sans qu'il ne soit conçu à aucun moment que l'usage simple puisse être inoffensif pour la société.

Cette doctrine s'est traduite par des ajustements réglementaires et méthodologiques graduels, consistant en un élargissement de la gamme des sanctions et en une simplification de leur mise en œuvre selon des formes procédurales rapides ou simplifiées, dont l'amende forfaitaire délictuelle est symptomatique⁸⁵. Ces ajustements entraînent toute une série de conséquences dont certaines sont présentées sous un jour positif, sans que leurs effets par ailleurs négatifs, voire délétères, ne puissent être négligés.

Parmi ces effets positifs résiderait le gain de temps, ou de rapport temps / efficacité, au profit des services de police. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la réglementation et l'usage du cannabis notait, sur la base de ses propres auditions, que le temps requis pour les équipages de police afin d'engager les poursuites sur le terrain représentait 600 000 heures par an, soit l'équivalent de 373 postes à temps plein (ETP), sans compter le traitement administratif et l'instruction des procédures, estimé quant à lui par la mission d'information relative à l'application d'une procédure d'amende forfaitaire à plus d'un million d'heures, soit 600 ETP⁸⁶. Cet état de fait paraît cohérent avec le constat qu'en somme « *les forces de l'ordre consacrent plus de la moitié de leur activité d'initiative à interpellier et mettre des usagers de drogues en garde à vue, pour un délit mineur, sans victime, ni enquête* » (Tribune Stop la Prohibition). Dans ce contexte, il est vrai que les nouveaux usages transactionnels permettent de gagner du « temps-fonctionnaire » par procédure : lors des auditions, il a été souligné que la prescription d'une AFD prenait ordinairement 15 minutes, contre les deux à trois heures ordinairement requises pour instruire un dossier pouvant porter sur un délit de détention de quelques grammes⁸⁷. L'objectif pourrait être un gain de temps, mais dans les faits, on peut constater que c'est bien le nombre de procédures qui augmente pour atteindre plus de 210 000 procédures liées à la répression de l'usage simple en 2021.

84 Police contre la Prohibition (PCP), « Stop la Prohibition », tribune publiée dans *Libération*, le 10 mai 2019.

85 Ivana Obradovic, Caroline Protais, Olivier Le Nézet, « Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », OFDT Tendances, avril 2021, pp. 1 et 2.

86 Pour ces chiffres, voir les pages 223 et 424 du rapport de l'Assemblée nationale du 28 juin 2021.

87 Audition de Thierry Clair, secrétaire général adjoint de l'UNSA Police, le 16 juin 2022.

Il va sans dire qu'en revanche, ces procédures n'emportent qu'un effet très indirect sur la question des moyens dédiés aux forces de police, problématique également illustrée par les auditions des syndicats de police, notamment pour souligner les insuffisances du parc informatique (pour exploiter les sonorisations et mises sur écoute, notamment), et de la saisie-attribution de véhicules, celle-ci étant plus souple et plus rapide chez certains de nos voisins (Italie).

Une autre conséquence de cette politique réside dans des statistiques flatteuses, mais en trompe-l'œil, relative au taux d'élucidation⁸⁸. Le recours croissant aux alternatives aux poursuites et aux procédures simplifiées stimule le taux de réponse pénale qui dépasse les 90 % depuis les années 2000, jusqu'à atteindre 98,2 % pour les infractions d'usage en 2018⁸⁹ ; les classements sans suite devenant corrélativement plus rares. En Ile-de-France par exemple, ce taux est passé de 21 % à 5 % en deux décennies (2001-2019)⁹⁰. Symétriquement donc, le taux d'élucidation a atteint 98 % en 2014⁹¹, grâce précisément au recours accru aux procédures simplifiées de constat et de verbalisation : tout se passe en somme comme si l'avalanche des procédures simplifiées diluait le taux d'échec des poursuites.

En revanche, et non moins symétriquement, la simplification et l'accélération des sanctions engendrent une baisse « qualitative » du travail d'investigation au détriment de la poursuite des enquêtes et de la construction d'un véritable dossier judiciaire, ce qui aboutit in fine à « un simulacre de procès semé d'automatismes »⁹². Enfin, cette politique ne poursuit pas une logique de sortie de l'addiction et néglige de ce fait le volet d'accompagnement social et sanitaire des sanctions pour presque aboutir à son abandon. Ainsi qu'il a pu être dit en auditions, de la sorte, « *on fracasse totalement la logique de prise en charge sanitaire et sociale* ». Cette dernière se trouve préférentiellement dédiée à l'usage d'autres stupéfiants, tels que le crack ou la cocaïne. Dans le nouveau contexte engendré par le recours massif à l'amende forfaitaire délictuelle, la dépêche relative à la mise en œuvre de la forfaitisation du délit prévu à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique (usage de stupéfiants) du garde des Sceaux, ministre de la Justice du 31 août 2020, précise qu'« *en outre, les forces de l'ordre pourront utilement, par exemple, distribuer aux usagers de stupéfiants à l'issue de la procédure d'amende forfaitaire, un « coupon addiction » rappelant les adresses des structures médicales et associatives proposant un accompagnement sanitaire et social. Il est également rappelé que l'avis d'amende forfaitaire envoyé au mis en cause comporte une infographie pédagogique relative aux dangers et aux risques liés à l'usage de stupéfiants.* »

88 Pour rappel, « ce taux est le rapport entre le nombre de faits élucidés sur une période donnée et le nombre de faits constatés sur cette même période », ministère de l'Intérieur, Interstat Méthode n° 18, Éluclidation des faits de délinquance par la police et la gendarmerie nationale : une nouvelle méthode de calcul, 2021. <https://mobile.interieur.gouv.fr/interstats/Actualites/Interstats-Methode-N-18-Elucidation-des-faits-de-delinquance-par-la-police-et-la-gendarmerie-nationales-une-nouvelle-methode-de-calcul>.

89 Rapport d'information de l'Assemblée nationale, op. cit., p. 223.

90 « Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », op. cit., p. 3.

91 Audition de Mme Samra Lambert devant la Commission temporaire, le 16 juin 2022.

92 G. Van Der Hasselt, « Justice et cannabis : le jeu de dupes », blog Huffington Post, 4 mai 2021.

Corollaire et conséquence : une poursuite obstinée de la « politique du chiffre »

La manifestation la plus visible de ces éléments réside dans le fait que le champ de l'infraction à la législation sur les stupéfiants (ILS) génère une massification des poursuites, des sanctions financières et du contentieux. De 2016 à 2020, en France, 208 000 personnes en moyenne étaient mises en cause annuellement par les services de police et de gendarmerie pour une infraction ILS, ce qui représente une multiplication par plus de 50 par rapport au nombre de personnes poursuivies pour le même type de motifs à l'époque de la loi de 1970 (4 000). Sur le chiffre actuel, les mises en cause pour usage simple se taillent la part du lion et composent la majeure partie du chiffre global (179 000)⁹³. La ventilation des motifs de poursuite, au sein de la catégorie globalisante des ILS était la suivante en 2015 : usage illicite 60 %, détention - acquisition 22 %, commerce-transport 12 %, import-export 1,5 %, offre et cession 4 %⁹⁴. Les mises en causes pour usage simple ont légèrement baissé après 2014 (première année de pic à 174 000), pour remonter par la suite, le début de l'année 2020 étant toutefois marqué par un nouveau tassement dû au contexte sanitaire et au confinement.

L'usage simple constitue indubitablement le moteur de cette surchauffe : en 2020 la proportion de consommateurs parmi les « mis en causes » était de 81 %, loin devant les faits d'usage-revente et de trafic. Et au sein même des poursuites pour usage simple, le cannabis forme un « moteur dans le moteur », que révèle une montée en charge progressive : alors qu'il concernait 40 % des procédures pour usage en 1985, il en représente 90 % en 2010⁹⁵.

Les représentants de la magistrature et des forces de police, auditionnées devant la commission, observent corrélativement que le nombre d'ordonnances pénales a été multiplié par 10 en 4 ans, et le nombre d'amendes multiplié par 2 en 5 ans, sans effet notable sur le volume de consommation. En revanche, la « bâtonnite » ou manie du chiffre à l'acte continue à sévir.

L'Amende forfaitaire délictuelle (AFD) : un dispositif de simplification et de rendement procédural aux effets secondaires sensibles

Nouveau dispositif dans l'arsenal réglementaire de répression de l'usage de stupéfiants, l'AFD pour usage de stupéfiants est un outil aux conséquences multiples pour les usagers de cannabis. À ce jour, l'essentiel des verbalisations concerne le cannabis (97,8 % des verbalisations)⁹⁶. Elle permettrait de toucher directement les trafics. Dans la circulaire du 1^{er} octobre 2020 du garde des sceaux, ministre de la justice aux procureurs, l'affirme : « *Les procureurs doivent s'attacher à assécher les réseaux de distribution de stupéfiants grâce, par exemple, au recours à l'amende forfaitaire délictuelle à l'encontre des usagers.* » Qu'en est-il dans les faits ?

L'article 37 de la loi de programmation 2018-2022 pour la justice et sa réforme, du 23 mars 2019⁹⁷, porte extension du régime de l'amende forfaitaire délictuelle (dite AFD) à trois catégories de délits intéressant respectivement les irrégularités relatives aux cartes professionnelles de transport routier, à la vente d'alcool à des mineurs, et à l'usage de stupéfiants. Construction ancienne, l'AFD remonte à un décret-loi du 28 décembre 1926 qui entérinait

93 Ministère de l'Intérieur, Interstat n° 38, Infraction à la législation sur les stupéfiants : premier état des lieux statistique, 30 novembre 2021. <https://mobile.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Infractions-a-la-legislation-sur-les-stupefiants-premier-etat-des-lieux-statistique-Interstats-Analyse-N-38>.

94 OFDT, séries statistiques, Interpellations et condamnations pour infraction à la législation sur les stupéfiants - Évolution depuis 1995, <https://www.ofdt.fr/statistiques-et-infographie/series-statistiques/interpellations-et-condamnations-pour-ils-evolution-depuis-1995/>.

95 « Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », op. cit., p. 3.

96 Conseil des ministres du 15 septembre 2021.

97 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038261631/>.

ce type de dispositif pour une série d'« infractions contraventionnelles », mais la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle du 18 novembre 2016, dite loi J21, en avait étendu le principe à deux catégories de délits routiers : la conduite sans permis ou sans assurance. L'usage de stupéfiants est donc, désormais, la troisième catégorie de délits visés par ce mécanisme en vertu duquel un officier de police judiciaire, constatant l'infraction, dresse vis-à-vis de la personne interpellée un procès-verbal enjoignant au paiement d'une amende sous 45 jours, dont le paiement vaut condamnation et porte extinction de l'action publique au pénal. Une requête en exonération est toutefois possible, auquel cas le contrevenant est déféré « normalement » à la juridiction compétente – le tribunal correctionnel – à charge pour ce dernier d'appliquer les sanctions ordinairement prévues par l'article L. 3421-1 du code de la santé publique concernant l'usage. Le paiement de l'amende est assimilé à une condamnation effective pour l'application des règles sur la récidive, et est à nouveau applicable, précisément, en cas de récidive. Son montant est de 200 euros minoré à 150 en cas de règlement immédiat ou sous les 15 jours, ou majorés jusqu'à 450 euros en cas de dépassement du délai de 45 jours. Le ministère de la Justice a précisé que le recours à l'AFD était exclu au-delà de 50 grammes pour le cannabis⁹⁸.

Au regard de ces caractéristiques, l'AFD peut être conçue comme une procédure policière standardisée et simplifiée (le titre de la section correspondante de la loi de 2019, « dispositions relatives aux alternatives aux poursuites et aux poursuites », conforte cette interprétation) ; elle constitue également une procédure transactionnelle.

L'étude d'impact de la loi⁹⁹ est sans ambiguïté quant à ces deux points, et quant à l'objectif global de simplification et de désengorgement du contentieux que ces caractéristiques sont censées assurer. L'AFD permettrait « d'apporter une réponse pénale simplifiée aux contentieux de masse par la verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions » (p. 289), et serait « particulièrement justifiée s'agissant de l'infraction d'usage de stupéfiants » afin, dans ce domaine, d'« alléger la charge des juridictions sans pour autant affaiblir la fermeté de la réponse pénale » (p. 295).

Cette vision n'est nullement partagée par Yann Bisiou, pour qui l'AFD constituerait une « maladie opportuniste du droit pénal contemporain »¹⁰⁰. Plusieurs de ces critiques convergent avec celles présentées par ailleurs dans le livre blanc inter-associatif sur l'article 37 du projet de loi. Dans l'ensemble, il est reproché à l'AFD de constituer un dispositif mal paramétré, à l'effectivité douteuse, imparfaitement inséré au droit applicable, poursuivant des objectifs d'opportunité procédurale et produisant des effets socialement inégalitaires, voire régressifs.

Les critiques avancées à l'encontre de l'AFD soulignent notamment l'absence de critères robustes pour distinguer les contraventions et délits « forfaitarisables » de ceux qui ne le sont pas, souci auquel la décision applicable à l'usage de stupéfiants ne répond guère, alors pourtant qu'il y a quelques années le rapport « Guichard » remis à la Garde des Sceaux sur l'évolution du contentieux en avait formulé plusieurs¹⁰¹. De la même façon, Yann Bisiou s'inquiète de l'effet de la mesure, qui « ramène la pénalité des délits au niveau des contraventions », sur l'échelle globale des peines, avec une AFD qui revient finalement à introduire des « classes informelles » de contraventions dans une déclinaison de pénalités déjà complexe.

98 Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, séance du mercredi 14 octobre 2020. 99 https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2018/ei_pjl_programmation_2018_2022_et_de_reforme_pour_la_justice_cm_20.04.2018.pdf.

100 Dalloz Actualités, Le droit en débat : « Amende forfaitaire délictuelle : l'inégalité devant la loi », 13 juillet 2022. <https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/amende-forfaitaire-delictuelle-l-inegalite-devant-loi#.Yt63o3ZBzIV>.

101 Pr. Serge Guichard, « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », Commission sur la répartition des contentieux, 2008 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000392.pdf>. Voir notamment les propositions 59 et 60, et l'annexe IV, qui proposait une liste des situations se prêtant à « forfaitarisation » de la sanction.

En outre, si l'articulation de l'AFD aux nombreuses peines complémentaires éventuellement applicables aux usagers de cannabis ne semble pas poser de problème insoluble¹⁰², le livre Blanc inter-associatif souligne que la généralisation des AFD « *éloigne du soin* » puisqu'elle entraîne la perte de possibilité de mettre en œuvre simultanément un stage de sensibilisation ou un suivi d'injonction thérapeutique, toutes décisions de nature sanitaire normalement prise par l'institution judiciaire à laquelle, justement, est ici soustrait le justiciable¹⁰³. Ce qui est un autre motif de préoccupation, car la forfaitarisation des peines – en matière de stupéfiants comme ailleurs – affecte fondamentalement les principes d'accès à la justice, du contradictoire et des droits à la défense, ce qui traduit selon le Livre Blanc une tendance à la « déjudiciarisation ». Il est vrai que si ces droits sont consacrés par l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme de 1950, cette disposition ne semble pas méconnue dans le cas présent, en raison du fait que le contrevenant puisse former à l'encontre de l'amende une requête en exonération ayant pour effet de le ramener devant le juge¹⁰⁴.

Plus préoccupant peut-être est le caractère indifférencié de l'amende, dont le barème unique entre en contradiction avec le principe de l'individualisation de la peine pourtant consacré par le code pénal (article 132-24, qui précise que la peine est déterminée « en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur »). Ceci ne va pas sans conséquences, au premier rang desquelles un caractère socialement inégalitaire pointé par le Livre Blanc (p. 26) comme par Yann Bisiou pour qui l'AFD, inapplicable aux consommateurs à domicile, cible nécessairement davantage les jeunes, les précaires et les « *personnes qui sont dans la rue* »¹⁰⁵, jusqu'au point d'ailleurs de constituer un véritable « *permis de fumer moyennant une amende à payer de 200 euros* ». Inégalité d'autant plus frappante qu'il y a matière à s'interroger sur la proportionnalité entre le montant de l'amende et la sévérité de la peine carcérale encourue (quelques centaines d'euros, vs. un an de prison...).

Enfin, un autre argument est à mentionner, celui de la faisabilité technique associée aux difficultés du recouvrement. Si les analyses du livre Blanc voyaient dans l'AFD un « dispositif inapplicable », peu mis en œuvre après la loi « J21 » de 2016 pour des raisons techniques, il faut convenir que l'amende, expérimentée dans un premier temps dans quelques villes (Rennes, Créteil, Reims), est désormais largement appliquée.

¹⁰² Rappelons quand même que ces peines complémentaires peuvent consister en des interdictions d'exercice professionnel, en la privation de droits civiques, civils voire familiaux, ou encore à l'interdiction du territoire pour les étrangères et les étrangers.

¹⁰³ Livre Blanc inter-associatif sur l'article 37 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, « L'échec annoncé de l'amende forfaitaire délictuelle étendue au délit d'usage de stupéfiant », novembre 2018, p. 23. <https://www.psychoactif.org/forum/uploads/documents/154/2018-pjl-justice-livreblanc-interasso-amende-forfa.pdf>.

¹⁰⁴ C'est apparemment le sens de la jurisprudence de la CEDH, notamment dans une affaire *Oztürk c. Allemagne* (21 février 1984), où la Cour de Strasbourg a estimé, s'agissant d'« infractions légères », qu'« un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer (ce qui...) ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal... ».

¹⁰⁵ Interview France Bleue, 27 juillet 2020 : « Amende forfaitaire pour les usagers de drogues : 'Ce n'est pas une politique de santé publique' », <https://www.francebleu.fr/infos/societe/amende-forfaitaire-pour-les-usagers-de-drogue-ce-n-est-pas-une-politique-de-sante-publique-1595757478>.

On peut pour s'en convaincre considérer le rapport d'Interstats (2021) consacré à la question, qui relève globalement, pour l'année 2021, que « le nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants a fortement progressé » mais en suscitant des changements sensibles quant au « public » ciblé (avec par exemple une surreprésentation des jeunes, la moitié des « mise en cause » ayant moins de 23 ans)¹⁰⁶. En pratique, au cours de ses six premiers mois d'existence correspondant au deuxième semestre 2020, l'AFD a été employée abondamment et dressée 28 000 fois (selon Philippe Astruc, Procureur de Rennes). Reste que le taux de recouvrement effectif de l'amende serait à vérifier, dans un contexte où seuls 41 % des amendes ordinairement prononcées pour délit d'usage, avant l'instauration de l'AFD, étaient effectivement acquittées (Livre Blanc, p. 23). Ce constat semble devoir se confirmer avec l'emploi massif de l'AFD. De fait, sur les plus de 83 000 amendes forfaitaires prononcées et instruites de septembre 2020 à septembre 2021, tous domaines confondus (non limité à l'usage de cannabis), seules 27 360, soit 34 %, ont été effectivement recouvertes¹⁰⁷. Un constat préoccupant à l'heure où l'institution de l'AFD est en expansion constante avec 106 000 AFD délivrées en 2021 et des chiffres pour le premier semestre 2022 encore en hausse, en-dehors même de la problématique de l'usage et de la consommation de stupéfiants¹⁰⁸.

L'AFD stigmatise certaines catégories d'usagers en ce qu'elle constitue une réponse à la répression de l'usage dans l'espace public. Elle reproduit dans les faits l'ensemble des stéréotypes liés à l'usage de cannabis et à l'action policière, c'est-à-dire qu'elle touche très majoritairement les usagers des quartiers populaires, les hommes et les personnes racisées¹⁰⁹. Même si elle donne l'impression d'un allègement des sanctions à l'égard des usagers, elle ne constitue pas une simple contravention, mais bien une sanction délictuelle inscrite au casier judiciaire avec toutes les conséquences que cela engendre. De fait, le policier endosse le rôle de juge en prononçant directement une condamnation pénale.

Des sanctions sans réel effet sur les trafics et la consommation, mais sources d'engorgement des tribunaux et d'inégalités

Le principe de réponse pénale systématique mobilise les personnels de police et de gendarmerie, mais engorge également les tribunaux, ce que ne compense pas l'élargissement de la gamme des sanctions et la mise en place de l'AFD à compter de 2020. Celle-ci n'a pas vocation à soulager la saturation juridictionnelle, étant donné que ce sont les vendeurs, et non les clients, qui constituent l'essentiel des comparutions dans les affaires de stupéfiants ; tendance qui pour autant, comme on le verra, ne met pas le simple usager à l'abri d'une condamnation, voire d'une incarcération.

106 Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, « Amendes forfaitaires délictuelles pour usage de stupéfiants : premiers éléments d'évaluation », 15 mars 2022. Voir : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Themes/Infractions-a-la-legislation-sur-les-stupefiants/Document-de-travail-n-2-Amendes-forfaitaires-delictuelles-pour-usage-de-stupefiants-premiers-elements-d-evaluation/?nomobredirect=true>.

107 Banque des Territoires, <https://www.banquedesterritoires.fr/stupefiants-les-deux-tiers-des-amendes-forfaitaires-ne-sont-pas-recouvertes>, 15 septembre 2021.

108 En effet, deux autres motifs d'expérimentation de l'amende forfaitaire délictuelle ont été lancés à compter du 19 octobre 2021, l'un sur l'occupation illicite de halls d'immeubles collectifs, l'autre sur l'installation illicite sur terrain d'autrui (dans ce dernier cas, sur la base de la loi du 7 novembre 2018 sur l'accueil des gens du voyage). La tendance est donc assez marquée.

109 Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), avis *Usages de drogues et droits de l'homme*, 8 novembre 2016, paru au JORF n° 0055 du 5 mars 2017.

En 2019, au niveau national, les juridictions ont traité près de 120 000 affaires d'usages de stupéfiants. Les procédures diligentées dans ce domaine représentaient, en 2018 toujours, plus de 12 % des condamnations, contre moins de 8 % en 2010. En Ile-de-France les données disponibles de 2001 à 2019 confirment l'augmentation du volume d'affaires traitées par les parquets en matière de répression des ILS, avec +140 % sur la période¹¹⁰. Globalement, les jugements pour délits en rapport avec les stupéfiants représentent quelques 20 % de l'activité judiciaire du pays.

La part de l'usage dans cette équation est importante : en 2018 encore, 34 894 condamnations judiciaires ont été prononcées pour usage à titre principal, soit près de dix fois plus qu'en 2000 (3669). Le caractère massif de ce contentieux est encore accentué si on y compte les 49 925 condamnations pour conduite sous l'emprise de stupéfiants. Ainsi que le relevait le rapport de la mission commune de l'Assemblée nationale sur le cannabis récréatif, « *la part occupée par les infractions pour usage dans le total des condamnations ne cesse de progresser depuis 2006 au détriment des infractions de trafic* ».

Or, c'est bien là que le bât blesse, car si l'activisme policier est en somme immédiatement prolongé, sans surprise, par l'encombrement juridictionnel, un point commun aux deux strates réside dans leur relative impuissance à juguler efficacement le trafic. Celui-ci ne représente en effet que 6 % des interpellations. Selon les personnes Samra Lambert, il importe donc, d'« *arrêter de se cacher derrière l'alibi de la lutte contre le trafic, en vue de baisser la consommation*. »

Outre cet inconvénient, existent de profondes disparités entre juridictions, au regard des délais de traitement des dossiers, du respect des droits de la défense ou encore de la sévérité relative des peines prononcées, ce qui est vrai pour l'ensemble des litiges. On a pu constater ainsi qu'« *un vendeur de cannabis sera jugé avec bien plus de sévérité à Versailles qu'à Bobigny, où le nombre de cas à gérer provoque un véritable tri des justiciables. Cette justice à deux vitesses compromet grandement l'égalité des citoyens devant la loi et nourrit un système inégalitaire...* »

Le cas de Bobigny, amplement cité à raison notamment de la condamnation de l'État en octobre 2017 par le Tribunal de grande instance (TGI) de Paris pour manquement à son devoir de protection juridictionnelle des Individus, est négativement exemplaire puisqu'on y relève, entre autres dysfonctionnements de la chaîne pénale, des comparutions pour ILS en l'absence d'avocats¹¹¹.

¹¹⁰ « Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », op. cit., p. 4.

¹¹¹ Pour un exemple : <https://www.actu-juridique.fr/penal/au-tribunal-correctionnel-de-bobigny-des-prevenus-sans-avocat-et-sans-defense/>. Voir aussi : le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018, pp. 18 et suivantes. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/15b1014_rapport-information.pdf.

L'impact sur l'univers carcéral

L'appréhension des politiques de lutte contre l'usage du cannabis sur l'évolution de la population carcérale est à aborder avec nuance pour plusieurs raisons : le lien entre le nombre de condamnations au pénal et l'incarcération est réel mais non pas immédiat, la sévérité ou la systématique du prononcé de peines d'incarcération fait l'objet d'appréciations différenciées, et enfin, la part respective des personnes en détention pour usage ou pour revente / trafic mérite d'être décrite et interrogée. Pour autant, cet examen révèle quelques enseignements : la présence effective d'incarcérés pour usages simple, un impact certain sur la surpopulation carcérale, ou encore, une prévalence de l'usage de stupéfiants – cannabis compris – particulièrement problématique dans ce contexte, avec une prise en charge insuffisante.

Quantitativement, en 2018, 6 731 condamnations ou compositions pénales ont été prononcées pour des faits en lien avec les stupéfiants (Chiffres-clé de la Justice 2020). Or il va sans dire que toutes les condamnations ne se traduisent pas par une mesure de privation de liberté ou un emprisonnement effectif. En pratique, seuls 25 à 26 % des condamnations pour ILS consistent en des peines d'emprisonnement ferme ou avec sursis partiel (voir : Observatoire international des prisons, « Interpellations et condamnations liées aux stupéfiants » 2017¹¹²). Par ailleurs, même en cas de peine ferme, ces dernières peuvent être aménagées par le JAP sous diverses formes : détention à domicile, ou encore travail d'intérêt général. Le mécanisme des compositions pénales prévues par le code de procédure pénale, par lequel le procureur peut proposer à la personne poursuivie différentes sanctions entre lesquels l'intéressé peut lui-même trancher après consultation de son avocat le cas échéant, permet aussi de préconiser d'autres sanctions, parmi lesquelles la participation aux stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants instaurés en 2007 (11 000 stages ordonnés en 2013).

De fait, en tenant compte de ces tendances, et comme démontré plus haut, les condamnations à des peines d'emprisonnement ferme sont proportionnellement devenues assez rares en matière d'usage : « *après un bref regain pendant les années 2000, elle a retrouvé le niveau des années 80* »¹¹³. Pour autant, cette tendance baissière est beaucoup moins évidente si on s'attache à apprécier la part de l'ILS dans la population carcérale générale. Cette part concernerait 9 000 personnes incarcérées en 2018, « soit près de 20 % de l'ensemble des personnes détenues condamnées (contre 5 200 en 2004, 13,9 %) »¹¹⁴. Cette proportion semble en augmentation, car un chiffre légèrement antérieur, en 2015, l'estimait à 14,7 % (statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu fermé, janvier 2015). On a donc de 15 à 20 % de la population carcérale placées dans cette situation à raison d'une infraction à la législation sur les stupéfiants.

Ces chiffres sont à rapprocher de la population carcérale globale, laquelle varie ces dernières années entre 60 000 et un peu plus de 70 000 détenus (selon les sources : 59 970 « condamnés recensés dans les prisons françaises » au 1^{er} janvier 2018, ODT= Statistique mensuelle de la population carcérale ; 70 000 en 2019, dans 187 établissements pénitentiaires, selon le DAP 2019 ; 71 678 personnes « sous écrou » en juin 2022 selon les chiffres clés de la justice)¹¹⁵. Si la proportion de condamnés pour usage simple de stupéfiants (non limités au cannabis) est donc assez modeste dans cet ensemble, elle ne fait rien pour améliorer la situation sur le front de la surpopulation carcérale, critère à l'aune duquel la France fait figure de mauvais élève (à raison d'un taux d'occupation de 116 personnes pour 100 places, contre un niveau médian de 92 sur 100 dans les pays membres du Conseil de l'Europe).

¹¹² <https://oip.org/infographie/interpellations-et-condamnations-liees-aux-stupefiants/>.

¹¹³ « Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », op. cit., p. 7.

¹¹⁴ OFDT, *Usages de drogues en prison. Pratiques, conséquences et réponses*, op. cit., p. 6. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/epfxpzo.pdf>.

¹¹⁵ Pour le dernier chiffre, le plus récent, voir : <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/>.

De la même manière, il conviendrait de confronter la persistance chronique et aggravée de l'usage de cannabis en prison, à l'insuffisance non moins marquée d'une offre de soin et de prise en charge sanitaire en détention. Des enquêtes réalisées en établissement pénitentiaire dans les années 2010 au sein de deux établissements (Liancourt et Lyon-Corbas) y montraient une prévalence de consommation « interne » de cannabis de l'ordre de 40 % chez les détenus¹¹⁶, valeur apparemment extrapolable aux quelques 187 centres de détention français, puisqu'une autre enquête, à caractère régional celle-là, aboutit au même chiffre¹¹⁷ ; ce même si les enquêtes ont été globalement « *menées de manière locale et ne permettent pas de produire de tendances nationales* »¹¹⁸. S'agissant de la prise en charge, des structures existent : parmi elles les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (SCAPA), au nombre d'un peu plus de 200, ou encore les Unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI). Ces services permettent d'assurer quelques mesures de soutien aux détenus usagers, notamment l'accès à des alternatives aux opiacées pour 8 % d'entre eux ; ce qui ne semble pas de nature à résoudre la question de l'accompagnement à la sortie des comportements addictifs dans cette situation particulière, et particulièrement difficile, que constitue l'univers carcéral.

Une insécurité et une délinquance liées aux trafics

L'un des principaux problèmes générés par le trafic de cannabis est lié à la délinquance et l'insécurité qui ne cessent de croître dans les quartiers impactés par ces pratiques illégales. Certains de ces quartiers se transforment progressivement en zones de non-droit où la police mène des actions très ponctuelles et surtout très courtes car elle ne peut plus y être présente de manière permanente au vu des risques que cela représente pour les forces de l'ordre.

Un autre problème réside dans la question de la violence que génère le trafic de cannabis. Une affirmation courante affecte la causalité de la violence à la substance elle-même. Mais est-ce le cannabis qui génère la violence, ou le fait que son commerce soit de fait affecté aux trafiquants ? C'est un fait. Tout ce qui est lié à l'économie souterraine génère de la violence.

Les témoignages des habitants, des élus locaux, des représentants des forces de l'ordre et de la justice, des acteurs éducatifs et de la politique de la ville convergent pour placer la lutte contre les trafics comme prioritaire, et justifier une évolution de la réglementation, non point pour renforcer la prohibition mais pour sortir du statu quo actuel.

116 Sahajian F., Berger-Vergiat A., Pot E., 7) *Use of psychoactive substances in prison: Results of a study in the Lyon-Corbas prison, France*, Revue d'épidémiologie et de santé publique, vol. 65, n° 5, pp. 361-367 ; et : Sannier O., Verfaillie F., Lavielle D., « Réduction des risques et usages de drogues en détention : une stratégie sanitaire déficiente et inefficace », *La Presse Médicale*, vol. 41, n° 7-8, pp. e375-e385, 2012.

117 Enquête COSMOS 2019, pays de la Loire.

118 Caroline Protais, Julien Morel d'Arleux, Marie Jauffret-Roustide, *Usages de drogues en prison. Pratiques, conséquences et réponses*, Théma OFDT, décembre 2019. [epfxcpzo.pdf \(ofdt.fr\)](https://www.ofdt.fr/IMG/pdf/epfxcpzo.pdf).

La situation présente n'est plus tenable comme l'ont démontré à plusieurs reprises plusieurs intervenants lors de leurs auditions, dont Bruno Laforestrie¹¹⁹ qui a expliqué que le caractère sauvage du marché actuel du cannabis entraîne une défense ultra violente des territoires concernés : « *chaque bande aspire au monopole, chaque groupe à préserver son territoire, chaque individu à se tailler une place à la mesure de ses ambitions. Cette guerre larvée pour défendre ses acquis se traduit par un déferlement de violences pour tenir en main un four, grignoter des parts de marché, violences dans les quartiers entre eux, entre frères, cousins, camarades d'écoles, voisins, etc.* »

L'inefficacité de la lutte contre le trafic de cannabis génère d'autres conséquences négatives, décrites par Serge Supersac et Fabien Bilheran lors de leur audition devant la commission temporaire : malgré la prohibition, le marché est toujours alimenté à hauteur de la demande. Depuis 2015, les forces de sécurité réalisent des saisies importantes, mais malgré cela la prohibition n'a pas seulement raté son objectif initial, elle peut à terme déstabiliser la société française, comme au Mexique et en Colombie. Certains quartiers en France, sont en voie de cartellisation dans la mesure où les trafiquants assument une fonction sociale dans le quartier en lieu et place des services publics habituels.

Le recul des services publics est confirmé par Thierry Clair au cours de l'audition du 16 juin 2022 lorsqu'il affirme que la mission des forces de l'ordre a perdu de son sens lors de la phase pré-juridictionnelle notamment : pour les membres des brigades offices antistupéfiants (OFAST) « *on vide l'océan à la petite cuillère ou plus précisément avec une petite cuillère percée.* » Concernant la saisie des avoirs criminels en lien avec le trafic de cannabis, les moyens demeurent insuffisants, souvent les magistrats sont frileux et ne veulent pas aller jusqu'au bout de la procédure. En Espagne et en Italie, les saisies sont bien plus efficaces et l'attribution aux enquêteurs est très rapide. La procédure de saisie attribution en France est a contrario très complexe. Une guerre est menée mais sans les moyens nécessaires, cela conduit à une perte de sens et de reconnaissance pour les policiers. De plus, les risques de corruption sont accrus car la tentation peut être forte de détourner les produits saisis ou l'argent pendant les réquisitions, afin de rémunérer les informateurs, d'acquérir de nouveaux équipements qui font défaut, voire dans de rares cas de s'enrichir à des fins personnelles.

Les rares études économiques et sociologiques menées sur le sujet montrent 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.

119 Audition de M. Bruno Laforestrie devant la Commission temporaire, le 12 mai 2022.

De plus, 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 eux. 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'enrichissant fortement à leurs dépens. 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 métropolitaine. La grande 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.

Du point de vue des usagers, être confronté au trafic et aux trafiquants est un réel problème et représente un vrai danger. Ils cherchent au maximum à éviter leur contact en privilégiant les revendeurs qu'ils connaissent et qui ne se trouvent pas dans les quartiers dits sensibles, en passant par des tiers ou encore en ayant recours à l'autoproduction par exemple. Pourtant le discours politique évolue encore et leur stigmatisation s'accroît avec de nouveaux messages qui les désignent comme leurs complices. L'usager est généralement une personne insérée socialement et personne ne souhaite enrichir les mafias et les réseaux terroristes ou bien soutenir le développement de la violence.

Selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), la France est le pays de l'Union européenne (UE) qui compte en proportion le plus de consommateurs et consommatrices qui ont expérimenté le cannabis, avec 45 % des 15-64 ans qui en ont déjà consommé au cours de leur vie, contre 27 % dans l'ensemble de l'UE. Ces chiffres peu enviables mettent en évidence qu'une répression massive ne permet pas d'influer sur les niveaux de consommation. Une analyse coût-efficacité met en évidence l'échec de ces politiques au regard des niveaux d'usage. Samra Lambert, lors de son audition du 16 juin 2022, mentionne le besoin d'une « *justice résolutive* » fondée sur une « *pluridisciplinarité des approches* », il semble qu'on en est encore loin.

C. Des enjeux économiques forts

Pour les différents acteurs du chanvre en France : une plante aux multiples usages et débouchés

Caractéristiques et structuration de la filière chanvre : une production contrainte aux potentialités considérables

La détermination des variétés de chanvre autorisées à la culture est déterminée juridiquement, et ce tant au niveau européen qu'au niveau national. Dans le premier cas, le texte pertinent est le règlement n° 1672/2000 du 27 juillet 2000, dont l'objet consiste à intégrer les secteurs du lin et du chanvre, soit la production de fibres, au « régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables ». Au niveau national, c'est un arrêté du 22 août 1990, modifié à plusieurs reprises (en 1997, 1999, et en dernier lieu par arrêté du 30 décembre 2021¹²⁰) qu'il convient de consulter. Ces textes ont en commun d'autoriser la culture du chanvre dit « industriel » pour peu que sa teneur en THC n'excède pas un seuil, jusqu'alors établi à 0,2 %, mais porté à 0,3 % à compter du 1^{er} janvier 2023 en vertu des règles de la nouvelle PAC elles-mêmes approuvées le 2 novembre 2020. Les espèces de cannabis autorisées à la culture figurent au catalogue commun des variétés d'espèces agricoles.

Pour autant, le choix variétal effectif dépend aussi des performances de la fibre de chanvre et de ses usages industriels finaux ; selon le choix opéré différentes manières de la cultiver – on parle aussi d'« itinéraires culturels » – en dépendent. Pour les usages industriels et de transformation, c'est le *Canabis Sativa* sous sa forme monoïque¹²¹ qui est privilégié. Cette variété présente un avantage fondamental, à savoir que toutes ses parties peuvent être valorisées : qu'il s'agisse de la graine (appelée aussi chènevis), de la fleur, du « cœur de tige » appelé chènevotte, de ses fibres extérieures, en passant même par les poussières végétales générées par sa culture et ses différentes transformations.

La production mondiale de fibre de chanvre atteint les 90 000 tonnes / an, ce qui est encore très marginal par rapport à la production globale de plantes à fibres (10,2 Mt/an) et n'en représente que 1,4%. Le premier producteur mondial est la Chine avec 66 700 ha de *Sativa* mis en culture (source Interchanvre, base 2019). Pour autant la France est assez bien positionnée dans cette production : sur les 53 624 ha de chanvre cultivés en Europe, notre pays est leader européen avec plus de 37,3 % des surfaces de l'Union européenne¹²², devant l'Allemagne (5 352 ha), l'Estonie et la Lituanie (environ 5 000 ha chacune). Si à son apogée au 19^{ème} siècle, la filière française comptait 176 000 hectares de culture, elle comporte aujourd'hui (en 2021) 20 000 hectares de chanvre cultivés par 1 300 producteurs.

¹²⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000044888794/2022-01-01/>.

¹²¹ Se dit d'une plante qui développe des fleurs mâles et femelles sur un même pied, contrairement aux « dioïques ».

¹²² Audition des représentants d'Interchanvre du 2 juin 2022.

La filière est structurée autour de réseaux professionnels européens (l'association européenne de chanvre industriel ou EIHA¹²³) et nationaux avec, dans le cas de la France, l'interprofession agricole Interchanvre reconnue par les ministères de l'agriculture et des finances, créée en 2003, qui associe des producteurs et des transformateurs et dont émanent les chiffres précédents¹²⁴. Cette filière, largement coopérative et intégrée, comprend des « chanvrières » au nombre de 6 actuellement, ordinairement en charge de la première transformation entendue au sens large : car si leur fonction première consiste à assurer la séparation de la fibre et de la « chenevotte », une assez large variété de produits résulte déjà de ce processus (fibres papetières, textiles ou techniques, mais encore production de « fines », soit de poudre de cellulose ou encore de lignine, éventuellement compactée en palets ou briquettes, etc.). La CAVAC Biomatériaux, basée près de Luçon, offre cependant l'exemple d'une chanvrière assurant des opérations intégrées de première et seconde transformation. Il convient de noter que lors de l'audition, il a été signifié qu'une 7^e chanvrière était prévue pour implantation en Isère, et une 8^e en Occitanie, ce qui témoigne du dynamisme du secteur. Du reste, Interchanvre a modélisé une multiplication prévisible par un facteur 3 des capacités futures des chanvrières¹²⁵.

La culture du cannabis présente de nombreux avantages : réalisée en plein champ (car la culture sous serre ne présente pas de plus-value), elle n'appauvrit pas les sols, trouve aisément place dans une rotation des cultures, et ne nécessite ni pesticides, ni herbicides ni d'intrants.

En effet le développement très rapide de la plante, d'origine tropicale (elle est récoltée normalement entre fin août et octobre, lorsque les plants atteignent environ 2,5 m, bien qu'ils puissent aller jusqu'à 4 m à maturité totale) compromet largement l'installation de plantes adventices. De surcroît, la culture de chanvre présente de bonnes capacités de stockage du carbone, de l'ordre de 15 tonnes à l'ha/an (Interchanvre). Elle ne nécessite pas d'irrigation, sauf dans les zones à fort risque de sécheresse, les racines-pivot profondes lui assurant une assez bonne résistance au déficit hydrique. Enfin, la plante accueille volontiers des prédateurs des ravageurs tels qu'araignées et coléoptères du type *Carabidae*¹²⁶.

Il est vrai aussi que cette culture présente des spécificités parfois constitutives de contraintes : elle se caractérise par la nécessité d'interventions mécaniques (binage notamment, avec 4 passages lors de la phase de croissance), est par conséquent intense en main d'œuvre (ce qui constitue aussi un avantage...), et emporte des coûts d'exploitation relativement importants. On note en outre le manque de matériel adapté au marché de la récolte : les moissonneuses conventionnelles ne convenant pas à une plante aussi robuste, il faut soit les adapter par adjonction d'équipements dédiés (« cols de cygne »...), soit recourir à des matériels mis à disposition par les chanvrières, ce qui tend à contraindre la localisation des cultures.

123 European Industrial Hemp Association. <https://eiha.org/>

124 Considérer notamment le plan filière de l'interprofession, actualisé en 2020, disponible à l'adresse : <https://www.interchanvre.org/interchanvre>.

125 Audition de Mme Nathalie Fichaux, directrice d'InterChanvre, devant la Commission temporaire « Cannabis », le 2 juin 2022.

126 Sur ces différents éléments, consulter le Guide de culture chanvre 2020, Terres Inovia / Interchanvre : https://www.interchanvre.org/documents/5.actu_presse/documents_de_reference/Guide_chanvre_2020_Terres-Inovia.pdf.

Un autre élément d'incertitude, dans un registre différent, porte sur la nécessité d'un outil ou d'une procédure permettant d'assurer une traçabilité des cultures tant au regard de leur localisation parcellaire que des semis employés, ce afin de vérifier la conformité aux limitations intéressant le taux de THC. Ordinairement, un exploitant en chanvre « autorisé » doit remplir avant exploitation une déclaration sur l'honneur désignant le positionnement géographique de la culture, la mettre à disposition des forces de l'ordre, et idéalement prévenir la brigade de gendarmerie compétente, sachant qu'annuellement, un tiers des parcelles sont contrôlées. Pour assurer la traçabilité de la production et la distinguer officiellement du « cannabis psychotrope », deux options paraissent actuellement envisagées. La première consiste à rendre obligatoire la déclaration PAC portant descriptif des parcelles, pour laquelle une application informatique existe (telepac), ainsi qu'une nomenclature officielle des cultures comprenant d'ailleurs le chanvre en tant que « culture de fibre » (référence CHV)¹²⁷. La seconde consisterait à élaborer et gérer un fichier national avec le concours de l'interprofession, mais sous condition que l'inscription à ce fichier soit obligatoire. Pour l'heure le débat n'est pas tranché et, lors de son audition, l'interprofession a souligné les contraintes induites par cette incertitude.

Usages de la fibre de chanvre dans la production de matériaux.

Il serait d'autant plus opportun de lever cet écueil que le chanvre présente, après transformation, une très large gamme d'usages vertueux dans les domaines suivants :

(a) *Production de matériaux de construction et d'isolation biosourcés*

La plasticité de la fibre de chanvre autorise sa transformation en une vaste gamme de matériaux : béton de chanvre, isolants, enduits ou encore panneaux de construction, et ce sous diverses formes et usages, du chanvre projeté à la compression en passant par l'usage de nattes de laine de chanvre aux fins d'isolation. Écologique, la fibre ne nécessite pas l'adjonction de résine comme liant, mais des agglomérats à base de sucre, assorti parfois d'un salage pour se prémunir des moisissures. Si le « béton de chanvre » n'est pas utilisable pour les parties structurellement porteuses d'un bâtiment à raison de son assez faible résistance à la compression, il peut intervenir en alternative à quasiment tous les autres usages, en lieu et place des cloisons sèches, plâtrages et autres placoplâtres, et ce avec de très bonnes performances en matière acoustique, ou encore de résistance à l'humidité et au feu (une exposition à 650° C d'un côté d'une paroi de chanvre n'emporte une augmentation que de 2° de l'autre côté). Dans un contexte où les matériaux biosourcés représentent 10 % du marché des isolants en France, proportion en forte progression¹²⁸, le CESER d'Ile-de-France a appelé, dans un rapport et avis de décembre 2017, à encourager davantage le déploiement de ce matériau au niveau de la région, où le SDRIF prévoit la construction de 70 000 logements d'ici à 2030¹²⁹.

¹²⁷ Voir le dossier PAC, campagne 2020 : notice « cultures et précisions », ministère de l'Agriculture et de l'alimentation : https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2021/Dossier-PAC-2021_notice-cultures-precisions.pdf

¹²⁸ Source : Association des industriels de la construction biosourcée (AICB).

¹²⁹ Voir : <https://www.ceser-iledefrance.fr/ressource/production-transformation-et-utilisation-des-matériaux-biosources-pour-la-construction-quelles-actions-de-la-region-ile-de-france/>.

(b) *Textile*

Le chanvre se prête à la production de tissu par une suite d'opérations de transformation : rouissage (macération à l'eau destinée à dégrader la pectine, qui se fait généralement « en champ » par simple exposition à la pluie), défibrification mécanique, cardage, ou encore filage (traditionnellement effectuée au rouet). Dans ce domaine, comme dans celui des cordages, la redécouverte de savoir-faire traditionnels s'intègre dans la perspective de ré-implantation de sites de production à plus grande échelle, soulevant la question de leur relocalisation. Ce mouvement est à envisager dans le contexte plus général de la relance de la fabrication de textile végétal en France, qui intéresse également la filière lin, et qui a été marquée par la disparition graduelle des filatures en France. Pour l'heure, le principal site de filature de chanvre encore en activité est en Roumanie¹³⁰. Noter que les textiles biosourcés de fabrication française sont concernés par l'appel à projet « résilience » de France Relance. Là encore, le potentiel économique est considérable : la dépense annuelle des français en textile (habillement seul, hors tissus techniques et décoration) varie entre 39 et un peu plus de 40 milliards/an ; dans ces conditions, 1 % de part de marché représente quelques 400 millions €¹³¹.

(c) *Papier*

Le chanvre présente des fibres longues, utilisables dans l'industrie papetière, sans qu'il y ait besoin de leur appliquer un blanchiment par adjonction de produits chimiques. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle plus des trois quarts du papier produit dans le monde était composé de fibres de chanvre. Ce papier présente des avantages comparés par rapport au « papier bois », notamment en termes de tenue et de conservation, en raison de son faible taux d'humidité, de sa plus faible teneur en lignine¹³² et de sa concentration en cellulose ; alors que le papier conventionnel peut se conserver jusqu'à 80 ans et être recyclé deux à trois fois, le papier de chanvre a une durée de vie quasiment illimitée et peut être recyclé sept à huit fois, tout en présentant par ailleurs une meilleure résistance au déchirement. En-dehors toutefois d'une production en ateliers artisanaux, mobilisant également des fibres de lin et de coton, l'offre en papier 100 % chanvre est limitée à de très rares producteurs (dont l'entreprise allemande Gmund Hanf). Il faut noter que l'usage du chanvre dans le papier à rouler est également intéressant en l'absence d'additif chimique (carbonate de calcium, chlore...).

¹³⁰ Sur le sujet, voir par exemple : Ministère de la culture, fiche d'inventaire du patrimoine culturel immatériel : « Les savoir-faire du chanvre textile », 2020.

¹³¹ <https://modelesdebusinessplan.com/blogs/infos/chiffres-industrie-textile>.

¹³² C'est la dégradation de la lignine au contact de l'air qui engendre, graduellement, le jaunissement du papier.

(d) Autres matériaux

La fibre de chanvre est employée en plasturgie et entre dans la composition de composés (« compound ») thermoplastiques. On parle aussi de « matériaux agro-composites » dans lesquels les fibres végétales sont employées comme renforts internes, en lieu et place des matériaux minéraux tels que la fibre de verre¹³³. Ces polymères organiques peuvent être ramollis, moulés puis durcis par refroidissement. La fibre de chanvre présente ici un avantage comparatif en termes de poids, étant bien plus légère que les fibres minérales. Les avantages s'en font sentir dans l'industrie automobile, où 14 millions de véhicules ont leur tableau de bord en composé de chanvre, ce qui représente pour ces éléments un tiers de poids en moins (Interchanvre).

Par ailleurs la chènevotte, déjà employée en paillage horticole notamment, peut entrer dans la composition de granulats de recouvrements à la place du sable, matériau non renouvelable.

À côté de ces usages du « chanvre matériau », il y a aussi une large palette d'autres applications du chènevis, en particulier dans les secteurs de l'alimentation et de la cosmétique. Si la graine de chanvre ne va qu'à 15 % à l'alimentation humaine (le reste étant majoritairement destiné à l'alimentation animale), elle est pourtant transformable en huile et en farine, et présente de multiples avantages nutritionnels. Elle comporte en effet une teneur protéinique importante (33 % dans les graines décortiquées soit 2 fois plus que dans la moyenne des oléagineux consommables), comporte tous les acides aminés indispensables, ainsi qu'une forte proportion d'oméga 3 et 6 (respectivement 9 % et 27 %). En cosmétique, la richesse de l'huile de chanvre en acides gras polyinsaturés en fait un composant non moins recherché, avec une teneur en Oméga 3 10 à 40 fois supérieure à celle de l'huile d'argan, également employée dans ce secteur. Elle est adaptée en vue d'applications sur la peau, les ongles et les cheveux, présente des propriétés anti-oxydante et anti-inflammatoire, et paraît potentiellement efficace pour le traitement de

l'eczéma, quoique des études complémentaires restent à mener. L'interprofession InterChanvre appelle précisément au financement et au lancement d'une étude sur les effets des molécules de chanvre en dermatologie et en cosmétique¹³⁴.

Les autres usages du chanvre dans l'alimentation et les cosmétiques amènent à se pencher sur le potentiel d'exploitation des cannabinoïdes, ordinairement présents dans d'autres parties de la plante.

Les autres cannabinoïdes

Les extraits de chanvre appartenant à la famille des « cannabinoïdes » sont des molécules présentes naturellement dans la plante de Cannabis Sativa L. (chanvre). Ils font aujourd'hui l'objet d'une exploitation économique et commerciale. Les plus usités sont le cannabidiol (CBD), le cannabigerol (CBG), le cannabinol (CBN) et le cannabichromène (CBC). La concentration en cannabinoïdes varie selon la partie végétale utilisée, par exemple, le CBD est extrait des feuilles et fleurs de chanvre. Cette production est également soumise au seuil maximal de 0,3 % de THC applicable à compter de janvier 2023, et trouve, à l'instar des fibres, une large variété d'usages dans les secteurs cosmétique et alimentaire notamment.

Néanmoins, l'article 1 de l'arrêté du 30 décembre 2021 dispose que « *Les fleurs et les feuilles [...] ne peuvent être récoltées, importées ou utilisées que pour la production industrielle d'extraits de chanvre.* » Ainsi, seule la vente des produits dérivés des fleurs (huile ou cosmétiques) est autorisée. Or, cette précision a fait l'objet de nombreuses contestations car la vente de fleurs brutes à fumer ou infuser représente la majorité du chiffre d'affaires des boutiques spécialisées.

133 Pour un descriptif, voir : Thibaud Sauvageon, « Caractérisation et valorisation de fibres de chanvre issues de sols et de matériels délaissés : cas du traitement par explosion à la vapeur », Université de Lorraine 2017, pp. 68 et suivantes. Characterization and valorization of hemp fibers from abandoned soils and materials : steam explosion treatment - Archive ouverte HAL (univ-lorraine.fr).

134 Voir : https://www.interchanvre.org/documents/5.actu_presse/documents_de_reference/201802_3_volets_SIA_Cosmeto.pdf.

Saisi en référé par des professionnels du secteur, le Conseil d'État a suspendu, à titre provisoire, par sa décision du 24 janvier 2022, l'interdiction de la vente des fleurs. En attendant que le Conseil d'État ne se prononce définitivement au fond sur la légalité de l'arrêté contesté, le développement de la filière est retardé.

Or, le marché du CBD est porteur et connaît une forte croissance mondiale, passant d'une estimation de 1,45 milliards de dollars en 2018 à une projection de 24 milliards de dollars en 2025, selon le rapport technique *Filière des extraits de chanvre : pour un développement encadré et sécurisé d'un marché d'avenir*, juin 2021 de l'UIVEC¹³⁵. Aux États-Unis, premier marché mondial du CBD en valeur, le marché devrait atteindre 7 milliards de dollars d'ici 2025 et 1 milliard de pounds au Royaume-Uni (premier marché des produits à base de CBD en Europe). Dans ce cadre, la filière française bénéficie d'un fort potentiel de développement en raison de son statut de premier producteur européen en termes de surfaces cultivées de chanvre.

En raison de sa position de leader européen dans le secteur du chanvre industriel, notre pays pourrait jouer un rôle fondamental dans le développement de l'industrie des produits contenant des extraits de chanvre non psychotropes et à usage non thérapeutique. En effet, la diversité de produits ouverte par les applications du CBD représente des marchés porteurs que les acteurs industriels et économiques sont prêts à investir en cas d'évolution réglementaire favorable.

En raison de la diversité des secteurs potentiellement concernés par le développement des produits contenant CBD (compléments alimentaires, produits cosmétiques, alimentation animale, etc.), les répercussions sur la filière historique des chanvrières et celle nouvellement créée des produits à base de CBD en termes de retombées économiques, ainsi qu'en nombre d'emplois sont potentiellement considérables.

Selon, l'étude « *The Evolving State of Global Cannabis : Markets, Consumers and the Future* » novembre 2020 d'Euromitor international, l'exemple du Royaume-Uni confirme que les compléments alimentaires (sous forme d'huiles, gélules et comprimés) représentent la plus grosse part de marché et par conséquent le principal débouché du CBD. Le marché des compléments alimentaires en France est en constante progression depuis 2013 notamment ceux agissant contre le stress et les insomnies. Les compléments alimentaires à base de CBD s'inscrivent dans cette catégorie.

Les cosmétiques, dont on a vu qu'ils reposaient également sur l'exploitation de la graine, occupent la deuxième part de marché de produits contenant du CBD. Ce secteur présente aussi un fort potentiel en raison des tendances récentes et de l'appétence des consommateurs pour la cosmétique bio et autres ingrédients naturels (augmentation de 8 % par an en 2015 et 12 % en France).

Le secteur des produits pour animaux devient également un marché porteur pour les extraits de chanvre. Ce type d'application est en phase de croissance à l'étranger et concerne principalement les compléments alimentaires pour animaux de compagnie (chiens et chats).

¹³⁵ Union des Industriels pour la valorisation des extraits de chanvre qui rassemble les acteurs industriels et économiques intéressés par l'exploitation des extraits de chanvre, reçue en entretien le 10 juin 2022.

Par extension, l'élargissement du marché du CBD pourrait donc générer de nouveaux revenus aux groupes et enseignes des activités de distribution.

Dans le cadre de travaux menés par l'interprofession (InterChanvre) en collaboration avec l'UIVEC, le poids du marché du CBD (hors fleurs brutes à fumer) a été estimé à environ 67 millions d'euros¹³⁶, uniquement sur le marché de l'ingrédient. À titre d'illustration, au Royaume-Uni, le prix au kilo du CBD en tant qu'ingrédient est estimé à 4 500 euros, tandis que celui du CBD dans les produits finis se situe à 45 000 euros par kilo (= prix du CBD payé par le consommateur). Par analogie avec le marché anglais, le marché de produits finis à base de CBD issu de la production de chanvre française pourrait ainsi s'élever à 700 millions d'euros. De plus, dans cet itinéraire culturel, les sommités florales de chanvre deviennent des coproduits qui peuvent être valorisés par les extracteurs.

L'économie parallèle du cannabis à usage dit « récréatif »

En 2018, l'INSEE a intégré pour la première fois dans le calcul du produit intérieur brut (PIB), l'argent du trafic de drogue. Du point de vue de cet indicateur économique, le « marché » du cannabis dit récréatif est donc bien une activité économique.

Cette intégration fait suite aux demandes d'Eurostat qui le demandait depuis 2013 et l'INSEE précise que « *Les manuels de comptabilité nationale, dont le Système Européen de Comptes (SEC 2010), considèrent explicitement que le caractère légal ou illégal, déclaré ou non déclaré, d'une transaction n'est pas un motif recevable pour ne pas la décrire en comptabilité nationale : les comptes nationaux ont en effet vocation à retracer l'ensemble des flux effectifs de revenus.* »

Cette activité économique du trafic de drogue en France a été évaluée à près de 2,7 milliards d'euros par an, ce qui équivaut à un peu plus de 0,1 point du PIB. La part de l'économie générée par le cannabis est, elle, évaluée à 1,117 milliards qui constitue la moyenne d'une fourchette comprise entre 809 millions et 1,424 milliards.

Pour établir ces chiffres, l'Insee s'est appuyé sur le rapport intitulé *L'argent de la drogue en France*¹³⁷ produit par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) et l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), qui se base notamment sur les résultats d'enquêtes réalisées auprès des consommateurs. Il précise aussi que « *la prudence est de mise dans un exercice de ce genre. [...] D'une part l'estimation de la prévalence repose sur des enquêtes déclaratives auprès des ménages de l'INPES, or le caractère illicite de ce type de consommation peut pousser les répondants à sous-déclarer ou éviter de répondre à ces questions. Toutefois, dans le cas du cannabis, l'importance de sa prévalence permet probablement d'obtenir via les enquêtes une vision moins biaisée car ce produit est largement répandu dans la population et parfois « banalisé » dans ses représentations. D'autre part, la robustesse des estimations concernant le prix des drogues illicites considérées peut prêter à discussion. L'estimation de la consommation de stupéfiants produite par l'INHESJ et la MILDECA se fonde sur un prix médian constaté en France par des sources indépendantes (l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants – ORCTIS – et l'OFDT). La convergence entre ces différentes sources confère une certaine confiance dans le chiffre, mais masque aussi une grande disparité territoriale et organisationnelle.* »

¹³⁶ Estimation obtenue sur la base d'une extraction de 10 à 15 tonnes de CBD des 20 000 hectares cultivés de chanvre, avec un prix de vente de 4 500 euros le kg de CBD (estimation moyenne du marché).

¹³⁷ https://www.ihemi.fr/sites/default/files/inline-files/synthese_rapport_argent_de_la_drogue.pdf.

Cette évaluation est donc potentiellement sous-évaluée. Au Royaume-Uni par exemple, l'Office national des statistiques (ONS) a ainsi estimé en 2013 l'apport du trafic de drogue, à un peu plus de 5 milliards d'euros. En Espagne, l'Institut national de la statistique (INE) a lui évalué le trafic de drogue (mais aussi de la prostitution) à 0,85 % du produit intérieur brut, évoquant un chiffre de 9,2 milliards d'euros pour l'année 2010. Au vu des niveaux de consommation en France qui sont bien supérieurs, cela constitue donc une hypothèse plausible.

Un autre élément est à prendre en considération par rapport à cette évaluation, l'INSEE se base sur des données de 2010 qui étaient les plus récentes à ce moment-là. Les niveaux de consommation et notamment ceux liés aux usages fréquents et quotidiens ont considérablement augmenté sur les dix dernières années, ce qui amène à des projections bien supérieures.

Le média spécialisé *Newsweek* avance de son côté un marché bien plus important dans une étude réalisée en 2020. Les auteurs se sont basés sur les études et rapports de l'OFDT et estiment ce marché à 3,24 milliards d'euros.¹³⁸

En matière d'économie des drogues, une autre donnée est importante à prendre en compte. Il s'agit du « coût social » des drogues pour notre société. D'après « Le coût social des drogues en France » publié par l'OFDT en 2015, il est évalué à 8,7 milliards d'euros pour l'ensemble des drogues illicites. Comparativement, le coût social du tabac est presque identique au coût social de l'alcool et représente un montant estimé à 120 milliards d'euros pour chacune de ces drogues.

Dans le cadre de politiques publiques fondées sur une logique de prohibition, le coût de la répression doit aussi être au centre de la réflexion dans une logique d'analyse coût / bénéfice.

La mission d'information de l'Assemblée nationale a mené un important travail d'investigation sur ce point. « Si l'on se réfère au « document de politique transversale » (DPT) consacré à la lutte contre les drogues et les conduites addictives qui accompagne chaque projet de loi de finances initiale, le coût combiné des moyens alloués aux trois services de contrôle (police, gendarmerie, douane) s'est élevé à 1,08 milliard d'euros en 2018, soit un quasi-doublement (+ 91,4 %) par rapport à 2012 (565,3 millions d'euros). »

Nous sommes donc loin d'une idée souvent avancée qui consisterait à dire que les moyens consacrés à la répression ne sont pas importants et que les forces de police et de gendarmerie seraient devenues laxistes.

La récente évolution de la réponse pénale à l'usage de stupéfiants consacrée par le déploiement de l'AFD qui se caractérise par une amende de 200 € minorée à 150 € si le paiement s'effectue dans les 15 jours et majorée à 450 € en cas de non-paiement au-delà de 45 jours génère elle aussi des conséquences en matière économique. Le compte-rendu du conseil des ministres du 15 septembre 2021 nous informe de son taux de recouvrement qui est seulement de 34 %. Il nous indique aussi que « l'essentiel des verbalisations concerne le cannabis (97,8 % des verbalisations). » Les conséquences pour la justice et donc sur les budgets liés à son fonctionnement vont aussi mathématiquement augmenter dans le cadre des procédures liées aux recouvrements. L'impact financier pour les usagers les plus pauvres aura aussi des conséquences qui s'installeront dans le temps et impacteront leur situation

¹³⁸ <https://www.newsweek.fr/ventes-illegales-cannabis-2020/>.

financière. À plus long terme, cela augmentera donc aussi le taux de récidive par le principe d'escalade de la réponse pénale appliquée par les parquets. Au vu du volume de personnes concernées, cela va inévitablement générer des procédures plus lourdes qui auront aussi des conséquences financières sur les budgets de la justice, au-delà de sanctions pénales plus importantes pour les usagers.

L'économie « parallèle » du cannabis en France fait l'objet de nombreux débats. Beaucoup de chiffres sont avancés et génèrent des confusions importantes en matière de perception de ce que peut représenter le trafic de cannabis en France et les revenus associés à toutes les échelles, des grands trafiquants aux petits dealers de rue ou encore même au simple guetteur dans les lieux de deal sur

lesquels se focalise l'attention. Effectivement, on peut trouver beaucoup de chiffres différents sur les revenus du trafic, souvent présentés comme des revenus à la journée dont la projection mensuelle donne vite le tournis. Une autre confusion provient aussi d'un affichage de chiffres liés au chiffre d'affaires et non des réels bénéfices perçus par ces mêmes personnes. On peut aussi pointer du doigt des chiffres liés à des lieux de vente spécifiques qui attirent une forte attention des médias qu'on ne peut pas non plus généraliser à l'ensemble des points de vente en France.

Le rapport de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et de la MILDECA de 2016 sur les bénéfices tirés du trafic de stupéfiants apporte des éléments précis sur le sujet.

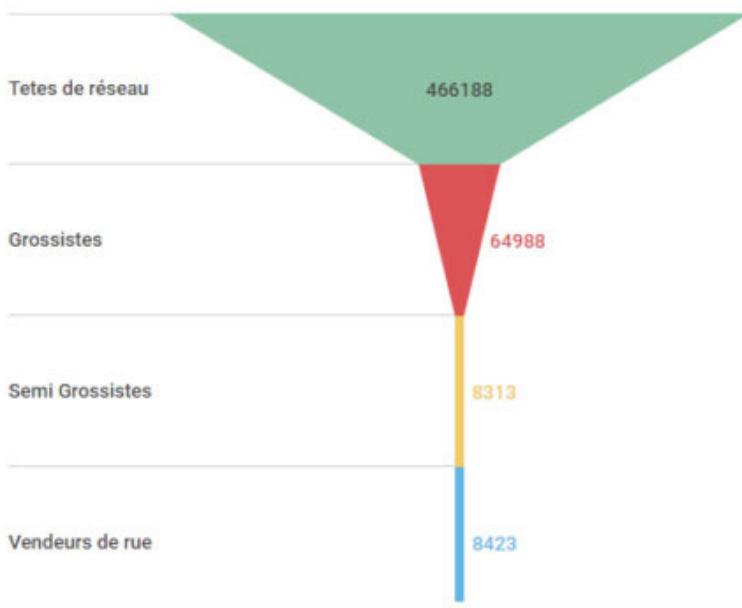
Rémunérations à la journée ou à la tâche

Fonction	Min.	Max.	Moyenne	Temps de travail
Guetteurs	80	100	90	8 heures
Vendeurs	100	200	150	8 heures
Chefs de vente	420	600	535	16 heures
Bras droit	1 100	2 200	1 450	À la tâche
Quasiment personne ne travaille à plein temps.				

Source : INHESJ

Ce rapport permet aussi de relativiser ces données et indique le niveau de revenu annuel pour ces « travailleurs » du cannabis.

Revenus annuel par strate et par individu



Si l'on rapporte ces revenus à un niveau mensuel, cela nous donne 38 849 € par mois pour les têtes de réseau, 5 415 € par mois pour les grossistes et environ 700 € par mois pour les semi grossistes et les vendeurs de rue.

On constate donc bien que l'économie du cannabis est une question complexe, bien loin des idées reçues d'argent facile qui abreuverait l'économie des quartiers populaires. Ces travailleurs du cannabis encourent des risques aux conséquences pénales importantes au regard des revenus générés, les risques liés aux questions de violence inhérentes à toutes les activités criminelles venant encore alourdir ce bilan pour les principaux intéressés.

Les évolutions possibles

Tirer des enseignements des différents modèles existants à l'étranger est utile pour anticiper les effets que peuvent générer une libéralisation, une légalisation ou une dépénalisation du cannabis. En France, le constat d'échec des politiques publiques mises en place depuis 50 ans. démontre la nécessité, unanimement reconnue de ne pas maintenir le statu quo actuel. Les politiques publiques encadrant le cannabis devraient, au terme d'un processus démocratique,

se transformer radicalement en fonction notamment des objectifs de prévention de réduction des risques, et d'éducation à la consommation qui permettront de responsabiliser les usagers. Pour y parvenir, au-delà des moyens importants nécessaires, le choix d'une méthode démocratique favorisant le débat public et une évaluation continue du nouveau dispositif paraissent nécessaires pour renforcer l'acceptabilité et la légitimité d'une telle réforme.

A. Les différents modèles existants à l'étranger

Le cadre juridique international

Le régime international de contrôle des drogues s'appuie sur trois conventions de base : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961¹³⁹ (186 États parties), la Convention de 1971 sur les substances psychotropes¹⁴⁰ (184 États parties) et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988¹⁴¹ (191 États parties).

Comme l'a rappelé Khalid Tinasti lors de son audition devant la Commission temporaire¹⁴², les conventions poursuivent trois objectifs principaux : préserver « *la santé physique et morale de l'humanité* » ; reconnaître que « *l'usage médical des stupéfiants demeure indispensable pour soulager la douleur* » ; reconnaître que « *la toxicomanie est un fléau pour l'individu et constitue un danger économique et social pour l'humanité* ».

Les pays qui ont ratifié ces conventions travaillent autour de trois piliers : la réduction de l'offre (combattre les productions et les trafics, criminaliser les acteurs) ; la réduction de la demande (répression en Europe notamment en France, prévention, traitement et réhabilitation dans d'autres pays),

la coopération judiciaire et la lutte contre le blanchiment de l'argent.

Depuis 2016, une session spéciale aux Nations Unies a permis de faire émerger quatre nouveaux piliers pour tenter de sortir de l'échec de la prohibition en :

- favorisant l'accès aux médicaments contrôlés (pour traiter les crises liées à la douleur et à la peine) ;
- préservant les droits humains, des femmes et des enfants ;
- proposant des modes de développement alternatif pour les petits fermiers (autres choix économiques et cultures) ;
- traitant les nouveaux défis (crypto marché, nouvelles substances psychoactives, cannabinoïdes synthétiques notamment).

Dans le cadre du système international, des recommandations émanant du comité d'experts en pharmacodépendance (*Expert Committee on Drug Dependence* - ECDD) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sont transmises en direction des États membres des conventions pour classer les substances.

139 https://bdcc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=6275.

140 https://bdcc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=32780.

141 https://bdcc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=11941.

142 Audition de M. Khalid Tinasti devant les membres de la Commission temporaire « Cannabis », le 7 juillet 2022.

Les objectifs visant à éliminer la production, la consommation et les trafics sont actuellement dépassés et le cannabis continue de faire l'objet de très importantes saisies dans le monde (bien que celles-ci aient diminué ces dernières années en lien avec la légalisation de l'usage médical et récréatif ou de la dépénalisation ou décriminalisation mises en œuvre dans certains pays). Au niveau international, le débat est donc ouvert pour remettre en cause le cadre juridique mis en place au siècle dernier. De plus en plus d'États s'orientent désormais vers la dépénalisation des usages du cannabis, voire vers la légalisation. Cette émergence de la reconnaissance au niveau des conventions internationales des régimes de légalisation sera au cœur des discussions de la future décennie.

Des plus répressifs aux plus libéraux, différents modèles existent à travers le monde. Il convient d'en évaluer les avantages et les inconvénients afin d'imaginer un nouveau cadre.

Libéralisation, l'exemple des États-Unis

(a) Les États-Unis, un modèle de légalisation et d'encadrement ouvert et soumis à la concurrence

En 2012, deux États américains (le Colorado et l'État de Washington), ont initié un mouvement de légalisation en adoptant par référendum le principe d'une légalisation de la consommation dite « récréative » de cannabis pour les adultes, tandis que la loi fédérale n'en reconnaît ni l'usage thérapeutique, ni l'usage récréatif. La consommation dite « récréative » est à ce jour légalisée dans 18 États sur 50 et dans la capitale fédérale de Washington, la réforme a été majoritairement opérée par la voie de la démocratie directe (par référendum).



Source : extrait du diaporama de l'OFDT, lors de l'audition du 7 avril 2022.

Comme l'a indiqué Ivana Obradovic lors de son audition devant la Commission temporaire le 7 avril 2022, les États-Unis ont poursuivi des objectifs qui sont autant de points de convergence avec d'autres pays ayant légalisé l'usage récréatif du cannabis : affaiblir le marché noir, sécuriser des conditions de production et de distribution dans le but de mieux contrôler les produits consommés et protéger les mineurs.

Il s'agit en premier lieu de faire en sorte que le cannabis consommé soit mieux contrôlé « l'objectif affiché étant de professionnaliser et de sécuriser l'ensemble de la chaîne de production, de distribution et de vente de cannabis »¹⁴³. Pour ce faire, les modes d'encadrement définis dans les États ayant légalisé reposent sur une production et une distribution exclusivement confiée au secteur privé, dans le cadre d'un marché commercial relativement ouvert et soumis à la concurrence, mais des règles précises

¹⁴³ Ivana Obradovic, « Légalisation du cannabis aux États-Unis - Modèles de régulation et premier bilan », Note n° 2021-01, OFDT, janvier 2021. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxio2b1.pdf>.

ont néanmoins été édictées par les différents États et certaines encadrent également la publicité et le marketing. L'auto-culture est généralement autorisée pour l'usage médical, comme pour l'usage récréatif, sous réserve de respecter un nombre de plants maximal (entre 5 et 8 en moyenne, mais jusqu'à 24 en Oregon).

Tous les États ayant légalisé ont développé des modes d'encadrement fondés sur l'attribution de licences professionnelles à des opérateurs privés pour tous les types d'activités (culture, production, transport, distribution etc...). Si le type, le nombre et le coût de ces licences varie grandement selon les États, elles permettent toujours aux autorités en charge du suivi du secteur d'exercer un contrôle renforcé des opérateurs et d'assurer une traçabilité des produits et de leur qualité (composition, concentration, processus de production et de transformation). Comme l'a rappelé Ivana Obradovic lors de son audition, les autorités d'encadrement sont soit des départements fiscaux, soit des autorités d'encadrement *ad hoc* soit encore des instances en charge de l'encadrement de l'alcool. Contrairement à d'autres pays, la légalisation aux États-Unis ne poursuit pas ou peu d'objectifs de santé publique affichés.

Des mesures anti-monopolistiques ont été adoptées dans certains États dans le but de protéger les opérateurs de petite taille et de faciliter le contrôle du marché par les autorités d'encadrement. C'est le cas de la Californie « dont le modèle de encadrement prévoit des mesures anti-monopolistiques visant à lutter contre l'apparition de superpuissances économiques du cannabis déployant un lobbying de masse, comme pour le tabac « Big Tobacco », et à protéger les petits opérateurs locaux. »¹⁴⁴

Enfin, un dernier objectif était de restreindre les possibilités d'accès des mineurs, en effet, comme c'est le cas dans la législation relative à la consommation d'alcool, la protection des mineurs se traduit par l'interdiction de la vente aux personnes de moins de 21 ans dans l'ensemble des États.

D'autres objectifs plus spécifiques au contexte nord-américain ont justifié ces évolutions. Il s'agissait également pour ces États de reprendre le contrôle sur le marché du cannabis médical, « en Californie par exemple, près de 5 % de la population disposait ainsi d'une autorisation d'achat de cannabis à usage « médical », soit près de 2 millions de personnes »¹⁴⁵. En effet, dans l'ensemble des États ayant légalisé l'usage non-médical, l'usage médical était déjà autorisé, avec un « marché gris » qui profitait aux usagers dit « récréatifs. »¹⁴⁶

Un autre objectif, spécifique aux États-Unis, était de résorber les disparités socio-raciales liées à la répression de la consommation et de la vente de cannabis, autrement dit un objectif de justice sociale. À titre d'exemple, la Californie et le Massachusetts¹⁴⁷, ont pris des dispositions de réparations sociales, telles que l'annulation des casiers judiciaires pour des délits passés liés au cannabis, la possibilité pour les autorités municipales de délivrer des autorisations de vente à des populations qui exerçaient dans le marché illégal ou encore des dispositions budgétaires pour investir dans les quartiers particulièrement touchés par ce type de criminalité. « Les partisans de la légalisation dénoncent l'échec de l'approche répressive, son coût et les inégalités raciales liées aux interpellations et à la pénalisation. L'ensemble des campagnes favorables à la légalisation ont été menées au nom de la défense des libertés individuelles et civiques (...) et de la lutte contre la violence générée par le trafic. »¹⁴⁸

144 Ivana Obradovic, « Légalisation du cannabis aux États-Unis - Modèles de régulation et premier bilan », Note n° 2021-01, OFDT, janvier 2021, p. 7.

145 Ivana Obradovic, « Légalisation du cannabis aux États-Unis - Modèles de régulation et premier bilan », Note n° 2021-01, OFDT, janvier 2021, p. 4.

146 Audition de M. Julien Morel d'Arleux et Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

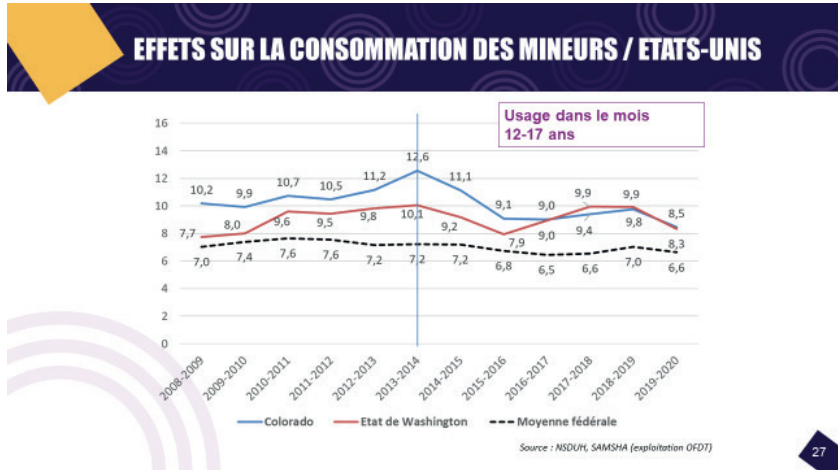
147 Lindsay Schnell, « Marijuana reform: New California law gives people with records a do-over », *USA Today*, (2018), cité par M. Khalid Tinasti lors de son audition devant la Commission temporaire, le 7 juillet 2022. <https://eu.usatoday.com/story/news/2018/09/30/california-passes-landmark-marijuana-law-residents-reclaim-lives/1340729002/>

148 Ivana Obradovic, « Légalisation du cannabis aux États-Unis - Modèles de régulation et premier bilan », Note n° 2021-01, OFDT, janvier 2021, p. 13.

Enfin, un dernier objectif qui démarque les États-Unis est celui d'une légalisation annoncée comme une « *promesse de développement économique* »¹⁴⁹, ayant également pour finalité l'obtention de nouvelles recettes fiscales. « *Cet afflux de revenus dans les caisses de l'État participe à la légitimation de la réforme et contribue à expliquer l'adhésion croissante de l'opinion publique au principe d'une légalisation du cannabis.* »¹⁵⁰

(b) *Un bilan mitigé du mouvement de légalisation selon les États*

Trois enseignements principaux peuvent être tirés à ce stade du mouvement de légalisation aux États-Unis. Tout d'abord, une baisse de la consommation chez les mineurs. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, au sein des deux premiers États ayant légalisé, le Colorado et l'État de Washington, on observe cette baisse. Il s'agit d'une évolution plus large car, au niveau fédéral, la baisse est notable également.



Source : diaporama de l'audition d'Ivana Obradovic devant la Commission temporaire « Cannabis », le 7 avril 2022

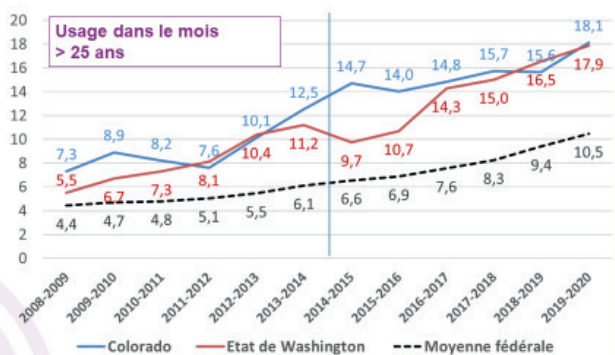
149 Audition de M. Julien Morel d'Arleux et Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.
150 Ivana Obradovic, « Légalisation du cannabis aux États-Unis - Modèles de régulation et premier bilan », Note n° 2021-01, OFDT, janvier 2021, p. 8.

(c) Et une hausse de la consommation chez les majeurs

La situation est différente chez les adultes avec, au-delà de 25 ans, une augmentation générale de la consommation au niveau fédéral et beaucoup plus forte au Colorado et dans l'État de Washington (cf. graphique ci-dessous).

« Dans l'État du Colorado, qui figurait déjà parmi les États américains les plus consommateurs, cette hausse touche particulièrement les consommateurs occasionnels et réguliers de cannabis âgés de 18 ans ou plus. L'évolution est particulièrement marquée parmi les plus de 25 ans, dont les niveaux de consommation dans le dernier mois ont rapidement augmenté (+ 45 % au Colorado). Le Colorado se classe désormais en tête des États américains pour l'usage récent dans toutes les catégories d'âge (12-17 ans ; 18-25 ans ; 26 ans et plus). Cette tendance est plus contrastée dans l'État de Washington : la consommation de cannabis est restée stable, sauf chez les plus de 25 ans qui voient leur prévalence augmenter de manière significative. »¹⁵¹

EFFETS SUR LA CONSOMMATION DES ADULTES / ETATS-UNIS



Source : NSDUH, SAMSHA (exploitation OFDT)

28

Source : diaporama de l'audition d'Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022

¹⁵¹ Étude de l'INHESJ en partenariat avec l'OFDT pour le compte du CSFRS, Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay), rapport final synthétique, octobre 2017, p. 9. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/CannalexRES.pdf>.

Concernant l'assèchement du marché noir, le bilan est disparate selon les États. Le Colorado est souvent cité comme un exemple de réussite, avec une multiplication des points de vente pour répondre à la demande. Le marché légal a permis de couvrir majoritairement les besoins des populations et cet État a « mieux réussi à réduire la taille de son marché noir que la Californie, notamment du fait de prix plus bas et d'un accès au produit plus aisé pour les consommateurs. »¹⁵²

Néanmoins, comme le souligne Ivana Obradovic, « À ce stade d'application de la réforme, on peut noter une persistance du marché noir, évalué autour de 30-40 % de la demande selon les États. Cependant, la baisse des prix du cannabis légal semble de nature à concurrencer le marché noir qui, dans les premières années de la réforme, perdurait du fait de l'avantage concurrentiel qu'il détenait avec un prix plus bas. Cette persistance du marché noir s'explique par les besoins d'approvisionnement des jeunes de moins de 21 ans et le développement de filières d'exportation au-delà des frontières des États concernés par la légalisation, visant les usagers résidant dans les États où l'interdit fédéral persiste. »¹⁵³

Légalisations encadrées, les exemples de l'Uruguay et du Canada

(a) *L'Uruguay : une légalisation fortement encadrée par l'État de la production à la distribution*

L'Uruguay, premier pays au monde à avoir légalisé par la loi n° 19.172 promulguée le 23 décembre 2013 la production, la consommation et la vente de cannabis, constitue un modèle opposé à celui développé par les États-Unis, souvent qualifié de « légalisation par le haut », par opposition à une « légalisation par le bas » résultant de la mobilisation de la société civile. Tout d'abord car c'est une volonté politique décorrélée de l'opinion publique, qui était majoritairement hostile à cette réforme, qui a donné lieu à cette évolution, « c'est l'essor du narcotrafic et ses conséquences (réelles et présumées) sur la criminalité qui ont poussé ce petit pays latino-américain à rechercher une nouvelle voie de régulation du cannabis. »¹⁵⁴ Ensuite, car il s'agit d'une légalisation très encadrée dont les objectifs prioritaires étaient d'une part la préservation de la santé publique, en contenant, voire en contribuant à faire diminuer la consommation et les niveaux d'usage de cannabis dans la population ; d'autre part l'assèchement des trafics, en privant les dealers de cocaïne et de « pasta base » du marché du cannabis qui était considéré comme un « produit d'appel » pour ces réseaux, selon une logique de substitution.

152 W. J. Meadows, « Cannabis Legalization: Dealing with the Black Market », DEPC Student Paper Series, The Ohio State University, n° 3, p.4, octobre 2019. See Rick Sobey, « In Colorado, lower legal prices drove black market out of business », LOWELL SUN (Apr. 4, 2019), http://www.lowellsun.com/todayshadlines/ci_32563908/colorado-lower-legal-prices-drove-black-market-out#ixzz5mh8rpgJa.

153 Ivana Obradovic, « Légalisation du cannabis aux États-Unis - Modèles de régulation et premier bilan », Note n° 2021-01, OFDT, janvier 2021, p. 20.

154 Étude de l'INHESJ en partenariat avec l'OFDT pour le compte du CSFRS, *Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay)*, rapport final synthétique, octobre 2017, p. 9. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/CannalexRFS.pdf>, p. 8.

La loi autorise désormais les adultes de plus de 18 ans à détenir jusqu'à 40 grammes d'herbe de cannabis par mois, soit jusqu'à 10 grammes par semaine, le taux de principe actif des produits mis en vente n'est en revanche pas inscrit dans la loi. Trois modes d'accès sont offerts au consommateur. L'auto-culture pour son usage personnel (six plantes femelles en fleur maximum par foyer), le recours à une association de consommateurs qui produit et distribue le cannabis (modèle des Cannabis Social Clubs - limités à 45 membres et 99 plantes) et l'acquisition dans une pharmacie dotée d'une licence l'autorisant à vendre du cannabis dans une limite de 10 grammes par consommateur par semaine (17 pharmacies en 2020 selon le Rapport d'information de l'Assemblée nationale, page 11). Le cannabis est produit par des entreprises habilitées par l'État dans la limite de deux tonnes par entreprise. L'herbe est vendue à un prix fixé par l'État (1,30 dollar le gramme). « *En Uruguay, le choix de fixer le prix de détail du cannabis accessible en pharmacie à un niveau très bas (1,30 dollar américain le gramme, soit l'équivalent de celui du marché noir) vise à neutraliser la question de la rentabilité de ce secteur de production. Contrairement aux modèles étasuniens, le souci de maximiser les ressources fiscales a été écarté en Uruguay au profit de l'objectif d'assécher le trafic illicite.* »¹⁵⁵

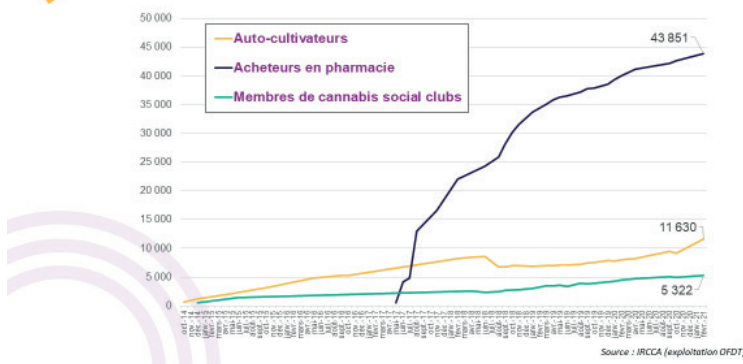
Les consommateurs sont tenus de s'enregistrer auprès d'une structure chargée de la mise en œuvre et de la régulation de ce marché, l'*Instituto de regulacion y control del cannabis* (IRCCA) qui délivre également les licences de production et assume une mission d'éducation et de sensibilisation des populations aux risques liés à la consommation de cannabis. La vente de cannabis aux touristes étrangers, ainsi que la publicité pour le cannabis récréatif sont interdites.

Malgré un fort volontarisme politique, la mise en place de la réforme s'est faite lentement et a dû faire face aux oppositions de certains acteurs (à l'inverse des États-Unis). Ainsi, l'ordre des pharmaciens s'est initialement opposé au principe de l'accès du cannabis en pharmacie, considérant que ce n'était pas le rôle des pharmaciens de vendre des produits à usage dit « récréatif ». Or, l'achat en pharmacie est le mode d'approvisionnement le plus plébiscité comme le démontre le graphique ci-dessous. Actuellement, les consommateurs de cannabis enregistrés par l'IRCCA représentent moins de 2 % de l'ensemble de la population du pays¹⁵⁶. Selon le rapport de l'Observatoire uruguayen des drogues publié en décembre 2019, seul un tiers des consommateurs de cannabis a acquis du cannabis en recourant au marché légal en 2018.

¹⁵⁵ Ibid., p. 10.

¹⁵⁶ Audition de Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

UN MARCHÉ CONTRÔLÉ EN URUGUAY



Source : diaporama de l'audition d'Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022

« De plus, seuls 7 % des consommateurs se procureraient du cannabis légalement via l'auto-culture ou les cannabis clubs en Uruguay. Même si l'on ajoute la production destinée aux pharmacies, qui s'élève à 4 tonnes par an, cela laisse près des trois quarts du marché national du cannabis sous le contrôle du marché noir. Ainsi ces mêmes estimations indiquent que seuls 5 à 15 % des consommateurs se procurent du cannabis légalement via l'auto-culture ou les Cannabis Social Clubs en Uruguay. »¹⁵⁷

Par ailleurs, le plafonnement du taux de THC (9 % maximum¹⁵⁸) peut être un autre facteur à l'origine du faible recours au marché légal des usagers les plus réguliers qui recherchent des produits garantissant des effets d'ivresse plus forts pour la même dose.

« En Uruguay, où la consommation de cannabis est dépénalisée depuis 1974, les effets de la réforme sont plus difficiles à appréhender car les chiffres les plus récents datent de 2014 et ne portent que sur une seule année de mise en œuvre de la réforme. Par ailleurs, des trois voies d'accès légal au cannabis prévues par la loi (auto culture, cannabis clubs, vente en pharmacie), seules les deux premières étaient en vigueur à la date de l'enquête, la vente en pharmacie ayant été plusieurs fois reportée et finalement entrée en vigueur en juillet 2017. Il semble néanmoins que tous les indicateurs uruguayens de consommation de cannabis soient orientés à la hausse (expérimentation, usage dans l'année, usage dans le dernier mois), y compris parmi les plus jeunes ». ¹⁵⁹

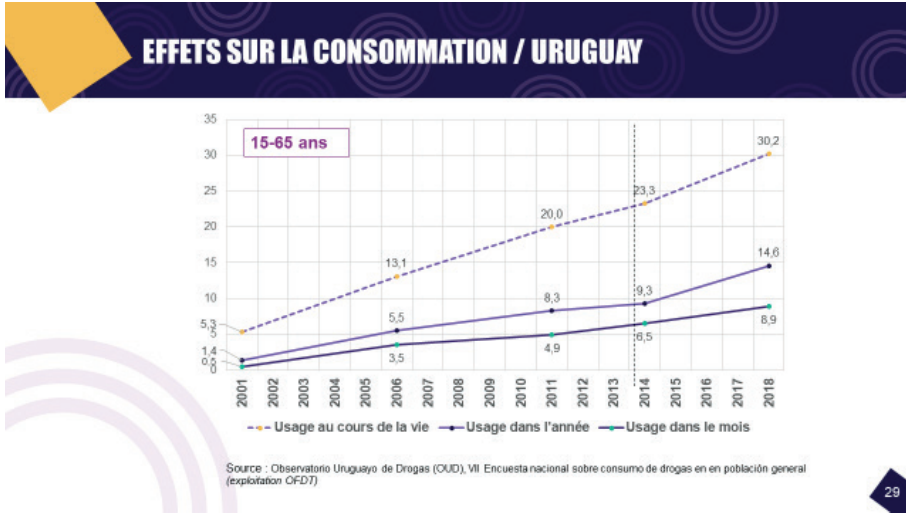
¹⁵⁷ Étude de l'INHESJ en partenariat avec l'OFDT pour le compte du CSFRS, *Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay)*, rapport final synthétique, octobre 2017, p. 9. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/CannalexRFS.pdf>, p. 34.

¹⁵⁸ Audition de Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

¹⁵⁹ Étude de l'INHESJ en partenariat avec l'OFDT pour le compte du CSFRS, *Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay)*, rapport final synthétique, octobre 2017, p. 9. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/CannalexRFS.pdf>, p. 23.

Enfin, concernant les effets sur la consommation et selon le rapport de l'Observatoire uruguayen des drogues publié en décembre 2019, la prévalence annuelle de

l'usage du cannabis serait passée de 9,3 % en 2014 à 14,6 % en 2018 (cf. graphique ci-dessous).



Source : diaporama de l'audition d'Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022

(b) Le Canada : une politique de légalisation entre les modèles américain et uruguayen

Le Canada a tout d'abord été un pionnier de la légalisation du cannabis à usage médical, c'est également le premier pays du G7, le 17 octobre 2018, à avoir légalisé son usage récréatif. Il s'agit alors d'un modèle intermédiaire, qualifié de « troisième voie » entre le modèle uruguayen très strictement encadré et le modèle libéral américain¹⁶⁰. Comme en Uruguay, la réforme s'est faite sous l'impulsion du gouvernement avec une particularité, la légalisation n'était pas unanimement souhaitée au sein des 13 provinces et territoires. Néanmoins, contrairement à l'Uruguay, l'opinion publique était majoritairement favorable à cette évolution, c'était d'ailleurs une promesse de campagne de Justin Trudeau.

Les objectifs poursuivis par la légalisation sont formulés ainsi dans l'exposé des motifs de la loi C-45 : « *restreindre l'accès des jeunes au cannabis, protéger la santé et la sécurité publiques par l'établissement d'exigences strictes en ce qui a trait à la sécurité et à la qualité des produits et décourager les activités criminelles par l'imposition d'importantes sanctions pénales aux personnes agissant en dehors du cadre juridique. Elle vise également à alléger le fardeau du système de justice pénale relativement au cannabis.* »

L'objectif du gouvernement canadien était alors de garantir « *le meilleur équilibre entre prévention et santé publique d'une part, intérêts économiques d'autre part, revendiquant une « troisième voie » [...] qui ne sacrifie pas les objectifs de santé publique au nom des intérêts économiques,*

¹⁶⁰ Ivana Obradovic, *La légalisation du cannabis au Canada – Genèse et enjeux de la réforme*, Note de l'OFDT n° 2018-04, Saint-Denis, 11 octobre 2018, p. 8. <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxiqya.pdf>.

comme au Colorado, mais qui permet la participation des acteurs privés, a contrario de l'Uruguay. »

C'est le premier État fédéral à décliner un modèle décentralisé de régulation du cannabis. Il revient aux provinces ou territoires d'organiser la distribution et la vente dans des magasins autorisés, publics ou privés. Comme l'a expliqué Ivana Obradovic lors de son audition devant la Commission temporaire le 7 avril 2022, il y a au Canada « *autant de modèles de régulation du cannabis que de provinces et de territoires* »¹⁶¹, c'est-à-dire 13 modèles différents.

La loi fédérale permet aux adultes de posséder et partager avec d'autres adultes jusqu'à 30 grammes de cannabis légal, d'acheter du cannabis sous forme d'herbe (séchée ou fraîche) ou d'huile, soit auprès d'un détaillant agréé par la province, soit en ligne selon les modalités définies par les provinces et les territoires. Elle permet également de cultiver à des fins personnelles jusqu'à 4 plants à domicile. Elle interdit de vendre ou de fournir du cannabis à une personne de moins de 18 ans. Il est également interdit de commercialiser, d'emballer et d'étiqueter le cannabis sous une forme attrayante, de vendre du cannabis en libre-service ou dans des distributeurs automatiques et d'en faire la promotion.

Enfin, des règles fédérales encadrent la production commerciale, en particulier les exigences applicables aux producteurs de cannabis, et les normes de santé et de sécurité s'imposant à l'industrie (dans le but d'éviter tout type de marketing, avec l'interdiction d'utiliser certains ingrédients, une traçabilité des semences à la vente et des taux de THC autorisés).

C'est au Canada que le bilan s'avère le plus positif. Tout d'abord concernant l'assèchement du trafic « *en 2020, près de la moitié des usagers canadiens s'approvisionnaient uniquement par la voie légale (46 % versus 31 % en 2019)* »¹⁶².

« *Bien qu'il existe des disparités interprovinciales, les taux d'arrestations sont dans tous les cas significativement moindres que ceux rapportés avant la légalisation. À l'échelle canadienne, il s'agit d'une baisse du nombre d'arrestations pour possession de l'ordre de 99,6 %. À ce titre, l'hypothèse d'une quasi-annulation des coûts de justice de la consommation de cannabis semble tenir la route.* »¹⁶³

Comme l'a souligné Marie Jauffret-Roustide lors de son audition devant la Commission temporaire¹⁶⁴, en faisant référence aux données de Statistique Canada de 2018 à 2021, on constate chez les adultes que la légalisation du cannabis s'est accompagnée d'une augmentation de la consommation. En revanche, concernant les mineurs, de 15 à 17 ans, la consommation passe de 22 % en 2018 à 19 % en 2021 (cf. graphiques ci-dessous). Cela est à mettre en corrélation avec l'aggravation des peines instaurée pour toute personne vendant à un mineur du cannabis illicite ou légalement produit. Dans le focus du Conseil d'analyse économique (CAE) paru en juin 2019, Emmanuelle Auriol, Alice Mesnard et Tiffanie Perrault indiquent ainsi qu'en cas de légalisation, « *certain consommateurs actuels seront exclus du marché légal, à commencer par les mineurs, et donc seront tentés de continuer à se fournir au marché noir. Pour lutter contre ce problème il est utile de renforcer les sanctions contre les dealers qui vendraient du cannabis à des mineurs. C'est par exemple ce qu'a fait le Canada à la suite de la légalisation.* »¹⁶⁵

161 Audition de Mme Ivana Obradovic devant la Commission temporaire, le 7 avril 2022.

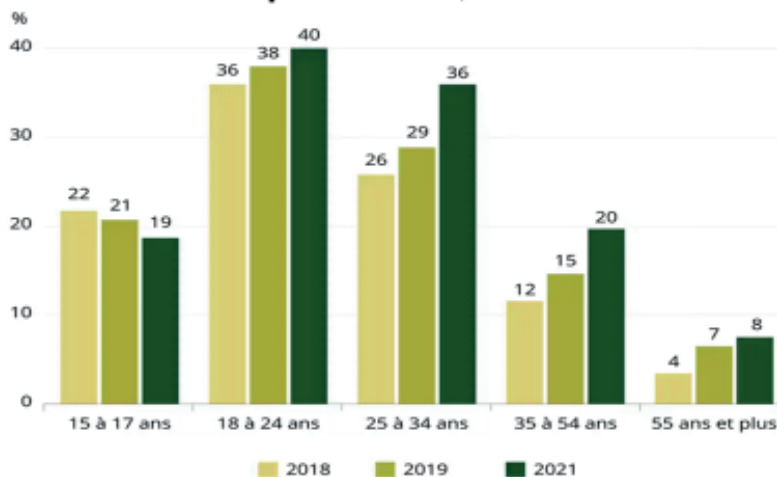
162 Ivana Obradovic, *Le cannabis*, Éditions La Découverte, mars 2022, p. 89.

163 Gabriel Lévesque, *La légalisation du cannabis au Canada Études de cas : Colombie-Britannique, Ontario et Québec*, Université du Québec Octobre 2020, p. 65.

164 Audition de Mme Marie Jauffret-Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

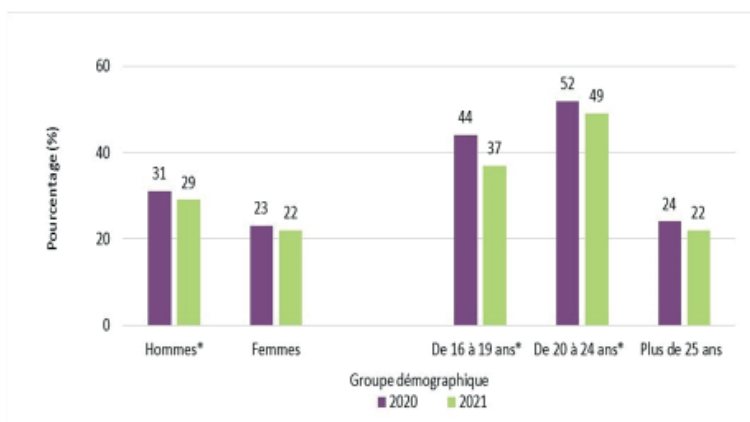
165 Emmanuelle Auriol, Alice Mesnard et Tiffanie Perrault, « En finir avec les dealers : à quel prix ? », *Focus* n° 33-2019, Conseil d'analyse économique (CAE), juin 2019.

des 12 derniers mois, selon l'âge, Statistique Canada, 2018-2021



Source : diaporama de l'audition de Mme Marie-Jauffret Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022

Consommation de cannabis au cours des 12 derniers mois, selon l'âge et le genre, Statistique Canada, 2021



Source : diaporama de l'audition de Mme Marie-Jauffret Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022

Dépénalisation, les exemples du Portugal et des Pays-Bas

(a) Portugal, une réforme alternative à la légalisation

Par la loi 30/2000 du 29 novembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001, le Portugal a décriminalisé l'usage de toutes les drogues classées au niveau international comme stupéfiants et adopté son premier plan d'action contre les drogues (2000-2004) qui met l'accent sur la réduction des risques. En 2002, les commissions de dissuasion de la toxicomanie rattachées au ministère de la santé et non de la justice ont été créées poursuivant la logique initiée en 2000. Cette forte volonté politique de décriminalisation des drogues a été pensée en réponse à une « épidémie » d'héroïne dans les années 1990 (à la fin des années 1990, un Portugais sur dix consommait de l'héroïne). Désormais, la consommation en petite quantité de drogues n'est plus un délit mais elle reste interdite (il s'agit désormais d'une infraction administrative et non plus pénale).

Cette politique s'inscrit dans une approche globale de réduction des risques face à un constat d'échec dans la prise en charge des usagers. Au cœur de la procédure a lieu une évaluation des besoins des usagers et la réponse est centrée sur la prise en charge sanitaire dans le cadre des commissions de dissuasion de la toxicomanie, géographiquement compétentes, « l'approche portugaise se singularise surtout parce qu'elle fait du droit l'instrument d'une politique sanitaire. »¹⁶⁶

« Lors d'une première interpellation, si la quantité détenue ne dépasse pas la limite légale, l'usager doit se présenter dans les 72 heures devant une commission de dissuasion de la toxicomanie (CDT). À l'issue de trois entretiens, si la CDT considère que l'usager est dans une situation non problématique, la procédure est suspendue ; en cas de risque « modéré » d'usage problématique, une aide psychologique peut lui être proposée ; si le risque d'usage problématique et de dépendance est jugé « élevé » par la CDT, le consommateur est orienté vers un centre de soins spécialisés. Enfin, au-delà de la première interpellation ou en cas de détention dépassant le seuil toléré ou de refus de traitement, l'usager encourt une amende administrative, dont le montant (de 25 euros à 150 euros) varie selon la situation (lieu de consommation, caractère habituel ou non). [...] Les commissions de dissuasion de la toxicomanie sont des commissions spécialisées, présentes dans chacun des 18 districts du pays et dans les quatre régions indépendantes de Madère et des Açores, composées de trois membres : un professionnel du droit (qui la préside) et deux représentants des professions médicales (médecin ou psychologue) et sociales (travailleur social ou sociologue). Leur rôle consiste, à l'issue de trois entretiens individuels, à évaluer le niveau de consommation des personnes appréhendées et à leur offrir une information personnalisée sur les risques sanitaires encourus, mais aussi à fixer les sanctions à appliquer aux contrevenants si la quantité détenue les place en situation d'infraction administrative. Elles ont pour objectif la prévention, le traitement et l'accès aux soins. »¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ivana Obradovic, Marguerite de Saint-Vincent, *Dépénalisation des drogues au Portugal : bilan 20 ans après*, Note de synthèse n° 2021-03, OFDT, juin 2021, p. 2.

¹⁶⁷ Sénat, Rapport sur *La dépénalisation et la légalisation du cannabis - Étude de législation comparée*, n° 306, 5 juillet 2022, p. 7.

L'approche portugaise, centrée sur les droits humains et la santé publique, a fait la preuve de son efficacité sur la diminution de la mortalité liée à l'usage de drogues et l'accès aux traitements de la dépendance.

« C'est, à ce jour, la seule juridiction du monde qui fonde sa politique des drogues sur un cadrage principalement sanitaire : les objectifs de santé publique priment et gouvernent l'ensemble des orientations et des dispositifs mis en place dans une perspective de réduction des risques. Ainsi, l'objectif de la réforme de 2000 était, non pas de combattre la consommation individuelle ou de « lutter contre les drogues », mais bien d'opérer un changement des perceptions et des représentations de l'usager, en distinguant les consommateurs occasionnels des toxicodépendants nécessitant une prise en charge et une aide spécialisée. Il s'agit donc d'une réforme originale, qui dépasse le simple cadre pénal, accompagnée d'un changement de paradigme en matière de prise en charge des usagers de drogues. La seconde caractéristique du cas portugais est d'avoir institutionnalisé l'évaluation scientifique de la stratégie nationale des drogues, ainsi qu'un monitoring rigoureux dès les années 2000. »¹⁶⁸

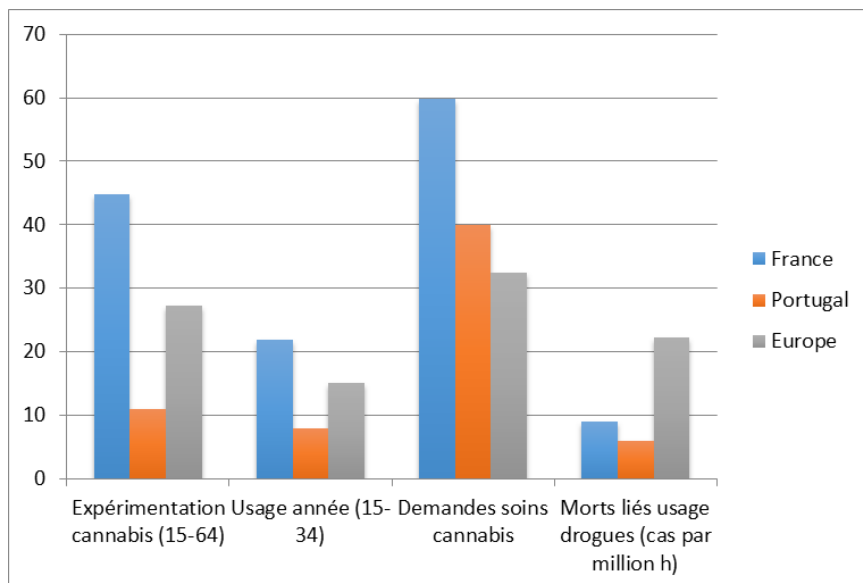
Plus de vingt ans après son entrée en vigueur, cette réforme ne s'est pas accompagnée d'une *augmentation* importante des niveaux d'usage de drogues. À l'inverse, les niveaux de consommation de drogues illicites sont inférieurs à la moyenne européenne. Selon les chiffres 2020 de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA) (cf. graphique ci-dessous), 45 % des Français déclarent avoir consommé du cannabis au moins une fois dans leur vie en France, 11 % au Portugal et 27 % en Europe. Concernant l'usage dans l'année, 22 % des Français déclarent avoir consommé du cannabis, 8 % des Portugais, et 15 % des Européens.

Néanmoins, les demandes de soin liées à une consommation de cannabis sont plus importantes au Portugal que la moyenne européenne, en cela « le modèle portugais de décriminalisation de l'usage de toutes les drogues est un modèle qui s'accompagne d'une amélioration de l'accès au soin. »¹⁶⁹

¹⁶⁸ Ivana Obradovic, Marguerite de Saint-Vincent, *Dépénalisation des drogues au Portugal : bilan 20 ans après*, Note de synthèse n° 2021-03, OFDT, juin 2021, p. 20.

¹⁶⁹ Audition de Mme Marie Jauffret-Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

(b) Indicateurs EMCDDA, Rapport 2020



Source : diaporama de l'audition de Mme Marie-Jauffret Roustide devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022

(c) Aux Pays-Bas, la consommation de cannabis ne constitue pas une infraction. L'usage de stupéfiants n'est pas autorisé aux Pays-Bas et la vente et la production constituent des infractions pénales mais la possession, la consommation et la vente au détail jusqu'à cinq grammes de cannabis sont tolérées depuis 1976 dans les coffee shops, sous réserve du respect des directives du parquet général et/ou des règles édictées par les communes¹⁷⁰. La vente de cannabis aux mineurs est interdite et ils ne peuvent entrer dans un coffee shop.

« Les deux tiers des municipalités néerlandaises n'autorisent pas les coffee-shops, dont le nombre est par ailleurs en nette diminution depuis la fin des années 1990 : on comptait ainsi 614 coffee-shops en 2013, contre 846 en 1999 (EMCDDA, 2013). En outre, depuis janvier 2013, pour limiter les nuisances liées au « narcotourisme », chaque commune a le droit de décider si les coffee-shops doivent être ou non réservés aux seuls Néerlandais. Si la plupart des villes des Pays-Bas autorisent les étrangers à fréquenter les coffee-shops (à l'instar d'Amsterdam, La Haye, Utrecht, Eindhoven ou Rotterdam), un certain nombre de villes du sud du pays, parmi les plus touchées par le « tourisme de la drogue », ont interdit l'accès des coffee-shops aux étrangers (par exemple Maastricht). »¹⁷¹

170 Sénat, Rapport sur La dépénalisation et la légalisation du cannabis - Étude de législation comparée, n° 306, 5 juillet 2022.
171 Ivana Obradovic, « Cannabis : état des lieux des législations européennes sur l'usage », revue Psychotropes, 2016/2 (volume 22), éditions De Boeck Supérieur, p. 72. <https://www.cairn.info/revue-psychotropes-2016-2-page-61.htm#:text=Dans%2015%20pays%20de%20l'aucune%20peine%20n'est%20pr%C3%A9vue.>

Au-delà du seuil de 30 grammes fixé par la loi en revanche, la détention de cannabis est punissable d'une peine d'emprisonnement. L'accès et la vente à des personnes qui ne sont pas résidentes aux Pays-Bas sont interdits. La culture de cannabis à des fins de consommation personnelle est tolérée dans la limite de cinq plantes par foyer. « *Le modèle de tolérance néerlandais repose ainsi sur un paradoxe : la vente de cannabis est tolérée mais la production et la distribution sont interdites (back door/front door problem).* »¹⁷²

Par ailleurs, une expérimentation est actuellement menée concernant la mise « *en place un cadre légal de production de cannabis à usage récréatif, dont la qualité est contrôlée, et qui sera ensuite vendu par les coffee shops des dix communes participant à l'expérimentation. Après un retard important et des difficultés liées à la sélection des producteurs, l'expérimentation devrait démarrer au deuxième trimestre 2023 et s'achever en 2027.* »¹⁷³

Prohibition, l'exemple de la Suède

Il est illégal de vendre, de transporter, d'acheter ou de posséder du cannabis en Suède. Une amende est la sanction la plus fréquente concernant l'usage personnel. Le plan global suédois de lutte anti-drogue est actuellement fondé sur trois grands piliers : la prévention, le traitement et les mesures de lutte. Les substances illicites sont perçues comme une menace pour la société.

Pour atteindre une société sans drogue, le Parlement a mis en place différentes mesures dans le but de réduire le nombre de nouveaux arrivants sur le marché. Ces mesures de prévention ciblent principalement les jeunes avec des contrôles réguliers d'urine et du sang, en encourageant les personnes dépendantes à renoncer à l'usage de substances illicites (par des soins et traitements), en réduisant l'offre et en augmentant les programmes d'échange d'aiguilles et de seringues dans les cliniques.

« *La France et la Suède, par exemple, qui comptent parmi les pays les plus sévères à l'égard de l'usage simple de cannabis, figurent aux deux extrêmes du tableau européen en termes de prévalences d'usage, parmi les jeunes comme parmi les adultes.* »¹⁷⁴

Prohibition très répressive, l'exemple de la Chine

En Chine, une loi adoptée le 29 décembre 2007 intitulée « *Loi sur l'interdiction des stupéfiants* » assimile tous les stupéfiants, de la marijuana à l'opium, sans distinction. Cette loi permet l'arrestation d'individus et leur placement en détention afin de conduire des tests urinaires ou capillaires, en cas de suspicion de consommation de drogues. Des « *plans de désintoxication* », pouvant conduire à un enfermement dans un centre de désintoxication pour une période de 6 mois à 7 ans peuvent être imposés à toute personne reconnue consommatrice de drogue ou en état de dépendance¹⁷⁵. Par ailleurs, des sanctions allant de 15 ans d'emprisonnement à la peine capitale sont prévues pour les trafiquants selon la section VII du code pénal chinois¹⁷⁶.

Si la répression de l'usage du cannabis dit « récréatif » est très sévère en Chine, elle reste le premier producteur de chanvre au monde et l'un des plus importants producteurs de cannabis médical

D'autres modèles, les exemples de l'Ouganda et du Maroc

Bien que la culture et la consommation de cannabis soient interdites en Ouganda, une entreprise a obtenu l'autorisation d'en produire. *Industrial Globus* exporte depuis deux ans du cannabis vers Israël et l'Allemagne, qui est ensuite transformé en médicament. Une telle initiative s'inscrit dans une logique d'anticipation du développement de marchés à venir dans ce secteur.

172 Sénat, Rapport sur *La dépénalisation et la légalisation du cannabis - Étude de législation comparée*, n° 306, 5 juillet 2022, p. 12.

173 Ibid.

174 Ivana Obradovic, « Cannabis : état des lieux des législations européennes sur l'usage », revue *Psychotropes*, 2016/2 (volume 22), éditions De Boeck Supérieur, p. 38.

175 Division de l'information, de la documentation et des recherches, « Chine : les peines encourues pour des infractions liées aux stupéfiants et l'existence du principe « ne bis in idem » dans la législation », 9 avril 2021.

176 Ibid.

Le Maroc, premier producteur mondial de résine de cannabis selon l'ONU, a adopté en mars 2021 une loi autorisant « les usages licites du cannabis médical, cosmétique et industriel » sous le contrôle d'une agence nationale, l'Agence nationale de réglementation des activités relatives au cannabis (ANRARC). La loi marocaine sur le cannabis et ses règlements fournissent le cadre de l'accès légal au cannabis, tout en contrôlant et réglementant sa production, sa distribution et sa vente. En vertu de ce cadre, une personne doit être titulaire en plus d'une autorisation, d'une licence délivrée par l'ANRARC, afin de mener diverses activités liées au cannabis. Cet arsenal fixe également les

proportions de Tétrahydrocannabinol (THC) prévues aux articles 6 et 17 de la loi n° 13.21, relative aux usages licites du cannabis, ainsi que les modalités de déclaration des dommages et pertes qui peuvent toucher les cultures de cannabis.

De tels exemples sont la démonstration que les politiques publiques évoluent dans de nombreux pays, que le lien entre la prohibition et l'usage n'est pas direct et que ce sont bien des politiques publiques axées sur la prévention, la réduction des risques dans une logique de santé globale qu'il faut développer. Stigmatiser et réprimer l'usage ne fonctionne pas toujours (cas de la Suède)

B. Une nouvelle politique publique globale au service de la santé publique, de l'éducation et de la responsabilisation

Les politiques publiques menées depuis 51 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1970 sont considérées par une large majorité des personnalités rencontrées par la commission temporaire comme un échec : le double objectif poursuivi - répression de l'usage et du trafic de drogue, offre d'une série de soins - n'est pas atteint comme en témoignent le volume du marché noir et les niveaux de consommation.

De plus, ces différentes politiques publiques mises en place au service de la prohibition l'ont été sans cohérence et sans liens entre elles (politique publique de santé et de justice par exemple), ce qui a, en partie, conduit à leurs échecs. Pour y parvenir, il conviendrait de faire des vrais choix de société.

Tout d'abord concernant la place du cannabis dans la loi, mais également sur l'ordonnancement des thématiques qui ont des impacts entre elles : la place qu'on accorde aux jeunes ainsi que leurs rôles dans la société ; leur accompagnement sanitaire et psychologique dès l'adolescence ; le modèle de prévention et de santé globale fondé sur l'acquisition de compétences psychosociales que l'on souhaite mettre en place ; les outils que l'on donne aux familles au quotidien pour le bien-être de ses membres ; les rapports au sport, à la culture que l'on souhaite instaurer, etc. S'il est certain que ces sujets sont liés à notre mode de fonctionnement en société, il apparaît dès lors nécessaire d'initier de réels changements comportementaux y compris dans notre rapport au cannabis, aux drogues et aux conduites addictives de manière plus générale car les évolutions législatives seules ne suffiront pas à régler tous ces enjeux.

En effet, comme nous l'avons déjà souligné, le manque de résultats de la prohibition est sans appel : un niveau de consommation très supérieur à la moyenne communautaire, notamment chez les jeunes¹⁷⁷. Par exemple, la France figure en tête des pays européens pour tous les indicateurs de consommation à l'adolescence : 13 % des jeunes de 16 ans ont fumé du cannabis dans le dernier mois, la moyenne européenne s'établissant à 7 %.

De plus, la consommation du cannabis s'est banalisée comme en témoigne l'étude réalisée par KPMG¹⁷⁸ à l'échelle de la métropole grenobloise : la normalisation de la consommation de ce produit se constate en particulier dans un cadre festif ; cette drogue véhicule, en outre, une image positive qui favorise son expérimentation ; la plupart des consommateurs ont le sentiment que le risque judiciaire encouru est faible en cas de contrôle effectué par les forces de l'ordre.

Pour de nombreux habitants confrontés aux trafics de cannabis, la politique répressive actuelle est perçue comme impuissante. La concertation lancée par la municipalité de Villeurbanne en 2019¹⁷⁹ l'atteste : les habitants constatent une hausse de la consommation et une banalisation des trafics qui s'étendent des quartiers au centre-ville, de l'espace public aux espaces fermés (établissements d'enseignement secondaire, halls d'immeuble, hôpitaux psychiatriques, prisons, etc.). Cette extension impacte leur cadre de vie en raison des nuisances, incivilités et troubles à l'ordre public que l'autorité publique est impuissante à juguler. Sur le terrain, les forces de police dressent le même constat, Serge Supersac lors de son audition a rappelé que « *même en cas d'une arrestation importante de dealers en flagrant délit, quelques heures après une nouvelle équipe a pris le relais.* »¹⁸⁰

La politique pénale actuellement appliquée – notamment après le déploiement généralisé à l'ensemble du territoire depuis le 1^{er} septembre 2020 d'une amende forfaitaire délictuelle (AFD) de 200 € pour usage de stupéfiant¹⁸¹ – apparaît inadéquate pour détourner les jeunes de la consommation de cannabis et réduire le nombre de consommateurs réguliers. De même, ce cadre normatif ne favorise en rien l'émergence d'une action de santé publique efficace pour la prévention de l'usage.

Samra Lambert¹⁸² lors de la table ronde syndicat de la magistrature-police du 16 juin 2022 confirme que la pénalisation du cannabis n'est pas une réponse adaptée dans un contexte d'augmentation continue du nombre de consommateurs. : « *La plupart des dispositions actuellement appliquées relèvent du code pénal et non du code de la santé publique, démontrant ainsi une volonté de répression plus que de prise en charge sanitaire et sociale. Une réponse adéquate à la consommation de stupéfiants nécessite une évaluation et du temps or, les règles actuelles prévoient que dans le cadre d'un usage de stupéfiants, il n'y a pas d'individualisation de la peine en fonction des situations et pas d'évaluation au profit d'une immédiateté de la réponse. L'AFD est l'aboutissement de ces procédures simplifiées et une consécration de la politique du chiffre imposée aux forces de police.* »

177 Lors de leur audition devant la Commission temporaire du 7 avril 2022, les représentants de l'OFDT ont indiqué que 5 millions de personnes ont consommé du cannabis une fois dans l'année, dont 1,5 millions de façon régulière et 900 000 sont des usagers quotidiens.

178 KPMG, *Réalisation d'une étude croisant les enjeux des conduites addictives et de consommation de substances psychoactives chez les jeunes avec ceux du trafic de stupéfiants*, rapport final, janvier 2019.

179 Jean-Baptiste Moreau, député, rapporteur général, Caroline Janvier, députée, rapporteure thématique et Ludovic Mendes, député, rapporteur thématique, *Rapport d'information relative à la réglementation et à l'impact des différents usages du cannabis*, déposé par la Mission d'information commune présidée par Robin Reda, député, n° 4283, 28 juin 2021.

180 Audition de M. Serge Supersac devant la Commission temporaire, le 30 juin 2022.

181 L'article 58 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dispose que les consommateurs de drogue, dont les usagers de cannabis, peuvent recevoir une amende de 200 €. Si l'amende est réglée sous quinze jours, elle est minorée à 150 €. Au-delà de 45 jours, le contrevenant devra payer une amende majorée de 450 €. L'infraction est constatée par les forces de l'ordre par procès-verbal électronique.

182 Secrétaire nationale du Syndicat de la Magistrature.

Pour rappel, l'ordonnance pénale dans le cadre de l'AFD est inscrite au casier judiciaire. En cas de récidive, une incarcération est possible. Un changement de posture devient nécessaire car tout usager du cannabis ne génère pas nécessairement un dommage à la société et imposer un suivi à une personne qui n'en a pas besoin est contre-productif. Alors que le nombre d'ordonnances pénales a été multiplié par 10 en 4 ans, aucun effet n'a été constaté sur les niveaux de consommations.

En définitive, l'interdit indiscriminé sur les stupéfiants prive les pouvoirs publics d'outils préventifs qui existent cependant pour lutter contre l'alcoolisme et le tabagisme par exemple. Ces outils de politique publique ont été légitimés par la loi dite « Évin » du 19 janvier 1990 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, qui interdit notamment toute propagande ou publicité pour ces deux produits et a favorisé le déploiement de campagnes d'information, des messages de prévention et d'éducation, des journées sans tabac, etc.

Les caractéristiques de la consommation de cannabis chez les jeunes en particulier (âge moyen de la primo-consommation, consommation de cannabis mélangée avec du tabac par voie de combustion) rendent donc impérative une politique de prévention et d'éducation à déployer le plus tôt possible pour protéger les populations les plus vulnérables et accompagner les consommations problématiques.

Une nouvelle politique publique encadrant la production, la distribution et les usages du cannabis paraît donc nécessaire. Elle suppose d'effectuer en amont des choix de société structurant pour privilégier la prévention, la réduction des risques et l'éducation à l'usage, ainsi que définir des objectifs clairs et partagés par les parties prenantes. Les conditions de réussite de cette réforme dépendront également des méthodes choisies pour l'élaborer et suivre son application.

Poursuivre des objectifs de prévention, d'éducation, de santé publique et d'intérêt général

La prévention en direction des jeunes consommateurs est un enjeu central des futures politiques publiques qui encadreront les usages du cannabis. Il s'agit de développer une véritable politique publique de prévention au regard des risques sanitaires et sociaux liés à la consommation de cannabis chez les jeunes, afin de réduire fortement cette consommation en France. Elle devra s'appuyer sur des stratégies de communication, de sensibilisation et d'accompagnement adaptées notamment à ces publics. Pour y parvenir, plusieurs pistes peuvent être suivies pour déployer des actions de prévention en :

- tenant compte de la fragilité des publics concernés en milieu scolaire ;
- privilégiant une approche pluridisciplinaire des professionnels sollicités (de santé, de la justice, de la jeunesse, du maintien de l'ordre, etc.) ;
- coordonnant leurs interventions qui s'articulent autour des risques psychosociaux, des conséquences sur le développement neuronal entre 16 et 25 ans et des consommations problématiques.

En complément, une nouvelle politique publique de réduction des risques et d'éducation à l'usage pourrait être élaborée de façon transversale et cohérente pour l'ensemble des usagers afin de limiter les risques :

- inhérents aux consommations problématiques (qui ne concernent que 10 % des usagers¹⁸³) ;
- d'addiction et d'accoutumance ;
- pour la santé (consommation de cannabis mélangé avec du tabac par combustion) ;
- liés à la poly-consommation de drogues et d'alcools.

En sus de ce volet santé publique, divers objectifs relevant de l'intérêt général pourraient être poursuivis pour envisager un nouvel encadrement légal du cannabis :

- préserver l'ordre public ;
- encadrer les activités économiques relatives à la production et distribution du cannabis ;
- déployer des politiques publiques de prévention, de réduction des risques et d'éducation à la consommation financées notamment par les recettes fiscales générées par les activités liées au cannabis (production, transformation et vente).

Une pluralité d'objectifs envisageables dans le cadre d'un encadrement du cannabis

Une diversité d'objectifs pourrait être poursuivie pour faire évoluer les politiques publiques vers une forme d'encadrement des usages du cannabis en s'appuyant notamment sur les enseignements tirés des pays étrangers qui ont engagé un processus de dépénalisation ou de légalisation de ce produit. Ainsi, une approche transversale permet de constater que trois objectifs sont fréquemment partagés :

- neutraliser le marché noir ;
- protéger la santé et en particulier celle des mineurs ;
- mieux contrôler les produits.

En outre, en fonction du contexte politico-social des pays concernés, de multiples objectifs peuvent être poursuivis comme :

- les perspectives de développement économique et la manne fiscale associée ;
- la justice sociale et la lutte contre les discriminations socio-raciales (aux États-Unis, la légalisation a été présentée comme une opportunité de réparer le préjudice causé aux communautés noire et latino, surreprésentées dans les affaires de justice liées aux stupéfiants) ;
- la réduction de l'accès des psychotropes auprès des publics les plus fragiles ;
- la lutte contre les activités criminelles en lien avec le trafic de cannabis ;
- le redéploiement des forces de police sur d'autres missions de sécurité publique, et le désengorgement des tribunaux et des prisons.

Au cours de son audition le 7 avril 2022, Ivana Obradovic a fourni plusieurs exemples illustrant la variabilité des objectifs poursuivis dans le cadre des réformes menées à l'étranger. Par exemple, aux États-Unis et au Canada, la légalisation a eu pour finalité de reprendre la main sur le marché du cannabis à usage médical qui, en l'absence de contrôle fédéral, est devenu un « marché gris » d'usagers récréatifs s'approvisionnant par la filière thérapeutique !

Les modèles nord-américains révèlent aussi un intérêt pour les perspectives de développement économique et de croissance ouvertes par le marché du cannabis et les recettes fiscales associées (allouées vers la réduction du déficit public et le financement des services publics, concourant ainsi à légitimer la réforme).

Les préoccupations de santé publique ont aussi été mises en avant par l'Uruguay et le Canada : la légalisation était en effet assortie de promesses d'amélioration de l'accès à la prévention et de la prise en charge sanitaire des usagers. Cette dimension n'est, en outre, que peu apparue dans les argumentaires de réforme aux États-Unis.

¹⁸³ Audition du docteur Olivier Bertrand devant la Commission temporaire au titre de NORML France, le 7 juillet 2022.

Concernant notre pays, lors de son audition le 16 juin 2022, Mme Samra Lambert a expliqué que dans un souci d'efficacité, il convient de savoir clairement quelle est notre priorité : si c'est de faire diminuer la consommation, il convient dès-lors d'arrêter de sanctionner et de mettre des amendes à des personnes précarisées. À la place il serait préférable de déployer une véritable politique sanitaire et sociale, à l'image de ce qu'a fait le Portugal qui est un exemple en la matière. La dépénalisation permettrait d'organiser une politique de prévention car la pénalisation prive les consommateurs

mineurs notamment de la possibilité de se tourner vers des personnes ressources, par crainte de la répression. Il conviendrait de s'interroger sur les objectifs poursuivis par la répression du trafic : s'agit-il d'un objectif économique ou de santé publique ?

Comme on le voit, l'identification d'objectifs rationnels et pragmatiques est donc indispensable pour élaborer une politique publique efficace répondant aux attentes exprimées par les différentes parties prenantes : usagers, producteurs de chanvre, forces de l'ordre, acteurs de la prévention, etc.

C. Quelles conditions de réussite à de possibles évolutions du modèle français ?

Quels objectifs ? Anticiper le suivi et l'évaluation

En amont, de toute nouvelle réglementation relative au cannabis, le débat public et politique devrait être alimenté par l'évaluation des politiques publiques qui sont menées depuis 1970 afin d'apprécier avec objectivité si les objectifs initialement visés sont atteints et si des effets indésirables ou induits sont apparus. Seule cette évaluation *ex post* des politiques publiques actuelles permettrait d'envisager une réforme en profondeur d'un système fondé sur la prohibition et de définir de nouvelles priorités au service du bien commun.

Dans son ouvrage, Ivana Obradovic explique que l'Uruguay et le Canada ont prévu un suivi et une évaluation du dispositif législatif légalisant le cannabis. Initialement l'Uruguay avait réuni un comité scientifique d'évaluation chargé de mesurer les retombées de la réforme, celui-ci a été depuis abandonné. Le Canada s'est, quant à lui, doté d'un dispositif d'évaluation *ad hoc* assuré par l'organisme statistique national chargé de livrer deux rapports d'étape en 2021 puis en 2023.

Il est évident que si notre pays décide de se lancer dans un processus d'encadrement du cannabis par voie législative, ce processus devra être accompagné d'une démarche évaluative permettant d'appréhender les effets propres et collatéraux générés par une nouvelle législation dans le temps eu égard aux objectifs visés. À ce titre, l'évaluation du nouveau dispositif se trouverait à la croisée de plusieurs rationalités qui interagissent entre elles : économique, médico-sociale, sociétale, sécuritaire, politique, etc. d'où la nécessité de privilégier une approche interdisciplinaire.

La démarche évaluative permettrait ainsi de fournir des connaissances pour apprécier la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la soutenabilité dans le temps de la nouvelle politique publique envisagée pour encadrer le cannabis.

Si la réforme est engagée via un projet de loi porté par le gouvernement, il serait obligatoirement¹⁸⁴ accompagné par une étude d'impact. Cette évaluation préalable a pour objet de faire apparaître les effets attendus du projet de loi sur l'organisation, les emplois et les finances des administrations publiques, ainsi que sur la société, l'environnement, l'économie, la santé, etc. Sur un projet de réforme aussi ambitieux que celui de l'encadrement du cannabis, l'étude d'impact qui accompagnerait le projet de loi devrait être réalisée dans des conditions idoines afin d'être complète et objective, et d'introduire une évaluation continue du dispositif. En ce sens, les pistes de réflexion portées par le CESE dans ses travaux *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*¹⁸⁵ devraient être suivies pour favoriser une rédaction et une expertise plurielle sous la responsabilité du Gouvernement : la consultation de la société civile serait utile pour éclairer les choix effectués par le gouvernement, tout comme la prise en compte des contributions citoyennes sous ses multiples formes participatives.

Comment prendre les décisions ?

Diffuser une information objective et contradictoire

Le traitement par certains médias de la question du cannabis s'effectue exclusivement sous l'angle de la répression ou du traitement des faits divers car ce produit, malgré une consommation qui s'est banalisée, reste interdit. De ce fait, l'approche privilégiée est fréquemment caricaturale et axée sur le sensationnalisme en ne montrant que, par exemple, les effets délétères des conséquences que peuvent générer le trafic de cannabis dans certains quartiers.

Or, pour mener à bien un débat public apaisé et objectif sur le sujet, les citoyens doivent également pouvoir accéder à des informations fiables et éprouvées scientifiquement, afin de disposer de savoirs et de connaissances fondés sur des démonstrations, des raisonnements expérimentaux et des analyses. De même, l'expertise scientifique qui pourrait être capitalisée sur le sujet doit pouvoir être questionnée par la société. Le but est de pouvoir répondre aux besoins éthiques et démocratiques qui interfèrent, dès lors qu'un produit qui était interdit en raison de sa nocivité pour la santé, serait autorisé dans le cadre d'une politique publique axée sur la prévention, la réduction des risques et l'éducation à la consommation au service du bien commun.

Cette réforme de la réglementation relative au cannabis devra, en outre, favoriser l'information des usagers sur la nature des produits qu'ils consomment, leur composition, les effets, ainsi que sur les risques sanitaires encourus. En complément, l'objectif de réduction de la consommation devra se traduire par des mesures de prévention fortes. Les acteurs et experts consultés sont unanimes, tant sur l'importance des campagnes en ce sens que sur leur insuffisance à l'heure actuelle, malgré les efforts développés par les associations d'addictologie et d'usagers notamment.

Ouvrir le débat public

¹⁸⁴ Depuis la loi organique du 15 avril 2009, le gouvernement a l'obligation de joindre aux projets de loi une étude d'impact.

¹⁸⁵ CESE, *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*, étude rapportée par M. Jean-Louis Cabrespines au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, adoptée le 3 septembre 2019.

Aucun débat national n'a pour le moment été mené sur la question de la légalisation ou la dépénalisation du cannabis. En 1916 (loi du 12 juillet contre l'usage en société) comme en 1970 (loi du 31 décembre sur la lutte contre les fléaux en société), c'est souvent l'émotion de l'opinion publique qui a conduit à la mise en place dans l'urgence d'un encadrement des usages de psychotropes par l'État. Selon Yann Bisiou¹⁸⁶, la loi de 1970 est touchée par le phénomène « d'autopoïèse », c'est-à-dire qu'elle a trouvé en elle-même sa propre légitimité : pour lutter contre les stupéfiants il faut une prohibition, si l'usage augmente il faut renforcer la prohibition. Si le paysage législatif a évolué depuis 52 ans - le Parlement vote en moyenne tous les six mois une loi relative aux stupéfiants - les objectifs sont restés les mêmes puisque la prohibition n'est pas remise en cause.

Néanmoins, la nécessité de réviser la loi de 1970 ne devrait pas attendre que des événements tragiques viennent mettre à l'agenda politique, dans un contexte ultra-passionné, cette question touchant à des champs aussi substantiels que la santé, la sécurité et l'économie.

(a) *De plus en plus d'élus s'expriment pour lancer le débat*

Les prises de position publiques en faveur de la dépénalisation ou de la légalisation du cannabis ont longtemps été rares mais ce n'est plus le cas comme l'illustre la dernière campagne pour l'élection présidentielle de 2022. Plusieurs candidats se sont explicitement prononcés dans leurs programmes en faveur de la légalisation du cannabis.

Les impacts que les trafics de drogue, et notamment de cannabis, ont sur les quartiers sensibles, et, d'une manière plus générale, le constat d'échec de la politique de prohibition, en matière de consommation, de délinquance et de santé publique, amènent désormais nombre d'observateurs, d'acteurs et de citoyens à s'interroger publiquement sur le dispositif en vigueur, à plaider pour des changements et à ouvrir un débat national.

Par exemple, l'« Appel du 18 joint » lancé dans *Libération* le 18 juin 1976 par quelque cent-cinquante artistes, universitaires, intellectuels et médecins, n'a en ce sens pas rencontré l'écho que ses promoteurs auraient sans doute souhaité qu'il ait. Il est cependant intéressant de souligner que les questions qu'il posait – la différence de traitements entre psychotropes licites et illicites, sans que soit pris en compte le degré de dangerosité, le hiatus entre la réglementation française et les évolutions constatées dans un certain nombre de pays, la dimension sociale de la répression, l'ampleur de la consommation dans toutes les couches de la société, ou la nécessité d'une information sur les dangers des psychotropes – sont toujours d'actualité.

¹⁸⁶ Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université Paul Valéry Montpellier 3, reçu en entretien, le 1^{er} juin 2022.

Cet appel, relancé en 1993 par le Collectif d'information et de recherche cannabique (CIRC) continue, bon an mal an à porter les revendications des usagers et constitue *« l'occasion pour les citoyens, la plupart amateurs de cannabis, de revendiquer un usage raisonné de cette plante et de réclamer un encadrement légal de sa production, de sa distribution et de son usage. »*

Dernièrement, les tribunes de responsables politiques se sont multipliées pour appeler à la dépénalisation ou à la légalisation du cannabis. Ainsi, le 26 septembre 2020, trois maires (LR) de grandes villes – Arnaud Robinet, à Reims, Gil Avérous, à Châteauroux, et Boris Ravignon, à Charleville-Mézières – publiaient à leur tour une tribune dans le Journal du dimanche appelant à *« rendre légales la consommation et la détention de petites quantités de cannabis, à inscrire la vente de cannabis dans un cadre réglementé permettant de contrôler la qualité des clients (interdiction aux mineurs) et des produits, et à développer une politique complète de filière, ayant recours à un cannabis obligatoirement cultivé en France, traçable du producteur au consommateur en passant par le réseau de distribution contrôlé et fiscalisé par l'État. »*

Concrètement, ces élus et responsables politiques, de toutes tendances politiques, ne se contentent plus de constater quotidiennement sur le terrain les effets délétères des politiques publiques liées au cannabis, tant en matière de sécurité publique que de santé publique. Ils entendent désormais peser dans le débat et se mobilisent.

Certes, ces prises de position ne font pas l'unanimité, certains responsables politiques, à l'instar du ministre de l'Intérieur actuel, continuent de s'opposer fermement à la légalisation du cannabis. Cependant, les arguments avancés paraissent soit datés – la théorie de l'escalade est désormais scientifiquement infirmée, comme l'a confirmé Nicolas Prisse au cours de son audition¹⁸⁷ – soit sont déjà pris en compte par les promoteurs d'une évolution de la réglementation pour réduire les risques psychiques, de dépendance, d'accidents de la route, etc.

Comme le rappelle le rapport d'information de l'Assemblée nationale, l'objectif ne consiste surtout pas à présenter le cannabis comme une expérience sympathique, voire ludique mais au contraire de privilégier la prévention, le plus tôt possible, pour dissuader ou retarder autant que faire se peut l'entrée des jeunes dans la consommation. En ce sens, les propos tenus devant la commission temporaire par le docteur Jean-Pierre Couteron¹⁸⁸ lors de son audition, sont sans équivoque : il est indispensable d'oser aujourd'hui la dépénalisation du cannabis et de l'articuler avec une vraie stratégie de prévention renforcée, l'une ne pouvant aller sans l'autre. Prévention qui devra être articulée sur divers outils, à commencer par celui de l'éducation à l'usage, notamment expérimentée au Canada, grâce à l'utilisation de contenus pédagogiques spécifiques et appropriés aux âges des publics concernés.

¹⁸⁷ Nicolas Prisse, Président de la MILDECA, reçu en audition devant la Commission temporaire, le 17 mars 2022.

¹⁸⁸ Jean-Pierre Couteron, psychologue addictologue, Secrétaire général adjoint de la Société française de santé publique, reçu en audition devant la Commission temporaire, le 5 mai 2022.

(b) *Acteurs de terrain et observateurs en faveur d'un large débat*

Les élus de tous bords qui prennent position en faveur d'une évolution de la réglementation rejoignent les acteurs de terrain qui, depuis longtemps, se sont également mobilisés.

Lors de leur entretien le 7 juin 2022, Jean-Maxence Granier et Fabrice Olivet du journal ASUD ont insisté sur l'importance d'organiser à l'échelle nationale un débat permettant d'écouter les citoyens et les usagers de drogues en particulier de cannabis : « avec la loi de 1970, l'usager de stupéfiants est tenu à l'écart des politiques publiques le concernant. Le volet curatif passe à l'as, notamment avec l'avènement de l'AFD. Resituer dans l'espace public le débat lié à la drogue est devenu essentiel, sachant qu'il y a souvent une hiérarchie de fait dans les axes qui pourraient être débattus : les enjeux de santé publique ; la question du maintien de l'ordre (l'économie grise et ses conséquences) ; les problématiques de libertés publiques et individuelles (les usagers n'ont pas le sentiment de transgresser un interdit moral en consommant du cannabis par exemple) ; apparaissent comme prioritaires. La seule solution est de favoriser la reconquête du débat public par les citoyens et les usagers pour faire évoluer les politiques publiques relatives aux drogues. » Les deux intervenants ont aussi insisté sur le fait que la consommation de drogues relève de la responsabilité individuelle, une évolution de la législation actuelle devrait en tenir compte afin de ne plus stigmatiser les usagers de stupéfiants.

La tenue d'un débat transparent est d'autant plus nécessaire que certains acteurs économiques puissants se mobilisent avec de forts moyens de lobbying pour imposer leurs vues et forcer la main des gouvernants : « Alors que jusqu'à présent les gouvernements préfèrent s'enfoncer la tête dans le sable pour éviter un débat complexe mais nécessaire face à l'évolution inéluctable vers la légalisation du cannabis, le lobby économique s'est mis en branle avec une réactivité et une puissance que les acteurs de santé doivent analyser et auxquelles ils devront réagir, sauf à se voir opposer une logique qui n'est pas la leur et qu'ils ne pourront cautionner. L'implication des industriels du tabac et de l'alcool, dont ils connaissent les objectifs et les méthodes, dans la future économie du cannabis récréatif doit les inciter à se mobiliser sans moralisme ni naïveté pour la promotion et la défense de la santé. Ils doivent exiger un débat national sur ce sujet et y participer avec leurs valeurs et leurs exigences.¹⁸⁹ »

¹⁸⁹ Nicolas Simon, Bernard Basset, Alain Rigaud et Myriam Savy, « Les grandes manœuvres dans la perspective d'une légalisation », Association nationale de prévention alcoologie et addictologie (ANPAA), *Décryptages* n° 37, 12 juin 2019.

(c) *Les citoyens plébiscitent massivement une évolution de la réglementation*

Plusieurs indices récents mettent également en évidence que les Français réclament à leur tour un débat national : en témoignent quelques sondages éclairants parus ces dernières années, ainsi que la participation de nombreux citoyens à des consultations.

Ainsi, sur les opinions publiques, les résultats de l'enquête EROPP 2018 avec une typologie en cinq classes d'opinion sur le cannabis, évoquées par Julien Morel d'Arleux au cours de son audition du 7 avril 2022, sont intéressants à ce sujet.

En 2018, 45 % des personnes interrogées ont répondu positivement à la question « *seriez-vous tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout d'accord pour que le cannabis soit légalisé ?* », qui était posée pour la première fois dans l'enquête. Dix-neuf pour cent sont « *tout à fait d'accord* » et 26 % « *plutôt d'accord* », alors que 33 % se déclarent « *pas du tout d'accord* » et 21 % « *plutôt pas d'accord* » (1 % ne se sont pas prononcés). Cette opinion est fortement liée au fait d'avoir déjà consommé du cannabis : ceux qui l'ont expérimenté se sont déclarés à 66 % en faveur de la légalisation, contre 29 % parmi ceux qui ne l'ont jamais essayé. Les usagers récents (individus ayant consommé du cannabis au moins une fois durant le mois précédant l'enquête) sont 94 % à se prononcer en faveur de la légalisation du cannabis.

Les Français sont un peu moins nombreux à adhérer à l'idée selon laquelle « *le cannabis pourrait être mis en vente libre comme le tabac ou l'alcool* » (38 %), certains partisans de la légalisation pouvant souhaiter un autre modèle d'encadrement plus ou moins contraignant. Cette proportion apparaît néanmoins en progression par rapport à 2013, où ils étaient 23 % à adhérer à cette idée

En revanche, alors que la question était posée pour la première fois, l'adhésion à l'usage « *médical* » du cannabis s'avère massive : 91 % des répondants soutiennent le principe de prescription du cannabis « *par les médecins dans le cadre de certaines maladies graves ou chroniques* » (56 % « *tout à fait d'accord* » et 35 % « *plutôt d'accord* »).

Enfin, 40 % des répondants soutiennent qu'« *il faudrait permettre à ceux qui le veulent de cultiver de petites quantités de cannabis pour leur consommation personnelle* ».

Comme pour la légalisation, cette opinion varie fortement selon l'usage de cannabis au cours de la vie (63 % d'opinions favorables parmi les personnes ayant déjà essayé le cannabis, contre 22 % parmi les autres).

Plus récemment, l'écho de la consultation citoyenne que l'Assemblée nationale a lancée dans le cadre de la mission d'information est conséquent : ce sont en effet plus de 253 000 personnes qui y ont participé, en faisant, de ce fait, la deuxième consultation la plus plébiscitée par les citoyens de toutes celles que cette chambre a mis en ligne. Il en ressort notamment que 92,1 % des personnes qui ont participé à cette consultation jugent que le dispositif répressif actuel n'est pas efficace.

Ce constat est confirmé par les résultats du sondage CSA réalisé pour le compte du Collectif pour une nouvelle politique des drogues (CNPD) à la fin de l'année 2020 :

- l'opinion publique juge inefficaces les politiques répressives actuelles, tant sur la consommation de drogues (66 % des personnes interrogées) que sur la lutte contre les trafics (69 % des personnes interrogées) ;
- l'opinion publique juge insuffisants les campagnes de prévention (73 % des personnes interrogées), le développement de dispositifs spécialisés et le déploiement de mesures de réduction des risques inhérents à l'usage de drogues (pour les ¾ des personnes interrogées).

Ce sondage révèle par conséquent une attente forte de l'opinion publique pour une évolution de la législation afin que l'approche actuelle en matière de politique des drogues évolue sensiblement.

Choisir la méthode la plus appropriée pour mener le débat et élaborer une nouvelle politique publique relative au cannabis

Comme on l'a vu précédemment, il y a actuellement dans notre pays une demande forte, que ce soit de la part des professionnels, des élus ou des citoyens, pour une évolution de la réglementation du cannabis, ainsi que pour l'organisation d'un débat de société sur ce sujet. Pour y parvenir, trois options pourraient être explorées :

(a) La tenue d'un grand débat national

L'organisation d'un grand débat national, à l'instar de la Convention citoyenne que le Président de la République a lancé en janvier 2019 sur la question du changement climatique, pourrait être une option afin de tenir compte de l'avis des usagers, des habitants confrontés aux trafics de cannabis, des parents ayant des enfants consommateurs, et plus largement de l'ensemble des citoyens qui s'intéressent à ce sujet de société. Si les conditions de réussite de ce processus sont réunies, les décisions gouvernementales prises à son issue pourront gagner en légitimité et acceptabilité au regard des objectifs poursuivis.

De la même manière, des réunions locales d'information et des débats pourraient être organisés à l'échelle des territoires, des contributions écrites pourraient être sollicitées, de manière à recueillir les avis des citoyens sur les axes de la politique qu'ils souhaitent voir mise en œuvre.

(b) La voie référendaire

De manière plus institutionnelle, une consultation référendaire pourrait être organisée. Par exemple, dans la plupart des États américains concernés, le processus de réforme a été déclenché en dehors de la sphère politique mais approuvé par référendum, ce processus *bottom up* s'oppose aux initiatives gouvernementales (*top down*) privilégiée par d'autres pays comme le Canada.

Malgré sa pertinence, la voie référendaire n'est pas si facile à suivre, comme en témoigne l'exemple récent de l'Italie. L'initiative citoyenne visant à légaliser l'usage personnel de cannabis a été bloquée par la cour constitutionnelle italienne, bien qu'une pétition sur le sujet ait attiré 630 000 signatures, suffisamment pour être mise au vote.

Le résultat du référendum en ligne, organisé en 2021, signifiait que les citoyens italiens étaient prêts à voter pour légaliser la culture et la possession personnelle de cannabis¹⁹⁰. La cour constitutionnelle a jugé que la loi proposée aurait contraint l'Italie à violer ses obligations internationales en matière de prévention du trafic de drogue.

(c) Un débat parlementaire

Une autre option est celle d'un débat parlementaire de fond qui permettrait de donner une conclusion législative rapide à la question grâce à l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi. La mission d'information de l'Assemblée nationale s'est investie dans ce sens. Plusieurs propositions de loi ont depuis vu le jour dont celle du 30 novembre 2021 relative à la légalisation de la production, de la vente et de la consommation du cannabis sous le contrôle de l'État : cette proposition de loi se donne pour objectif de lutter contre le commerce illégal du cannabis par sa légalisation sous contrôle de l'État en France hexagonale

¹⁹⁰ La proposition de référendum visait à légaliser la culture du cannabis pour un usage personnel et à assouplir les sanctions pour d'autres crimes liés au cannabis, les contrevenants ne risquant plus de peines de prison pour avoir vendu de petites quantités de cette drogue.

et dans les territoires d'Outre-mer. Par la décriminalisation de l'usage du cannabis et l'encadrement de sa production ainsi que de sa commercialisation, ce texte entend rompre avec le paradigme répressif de gestion de cette drogue afin de mettre en œuvre une véritable politique de santé publique. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre d'une politique de prévention et de réduction des risques, visant à transférer le pilotage des politiques en matière de stupéfiants de la sphère pénale à la sphère médicale.

Le député Moetai Brotherson, reçu en entretien au CESE le 30 juin 2022, défend depuis plusieurs années la légalisation du cannabis en Polynésie française. En 2018, il souhaitait organiser un référendum sur la dépénalisation. Le 15 mars 2022, il a déposé une proposition loi, en collaboration avec d'autres députés, relative à l'expérimentation de l'encadrement social du cannabis en Polynésie française. Rappelant l'échec de la politique prohibitionniste, l'importance du cannabis dans la vie de nombreux Français et les mouvements de dépénalisation grandissant dans le monde, cette proposition vise à autoriser l'expérimentation d'une légalisation du cannabis sur le territoire de la Polynésie française pour une durée de 5 ans. Elle prévoit entre autres l'usage médical du cannabis, l'auto-culture et la création d'associations type cannabis social clubs (avec des limites en termes de nombres de plants et d'achats), de même qu'une autorité de contrôle et d'encadrement du cannabis. L'expérimentation pourrait s'organiser autour de plusieurs outils dont un monopole d'État et des politiques de dissuasion, de soin et de formation.

(d) *Un projet gouvernemental*

Le Canada et l'Uruguay ont choisi cette option mais ces deux pays se distinguent toutefois au regard du degré d'adhésion de la population : promesse de campagne consacrée dans les sondages au Canada, la réforme a été faite à rebours de l'opinion publique en Uruguay.

Au Canada, la légalisation du cannabis s'inscrit dans un historique national de réformes dans le domaine des drogues. La décision de légaliser le cannabis à usage récréatif intervient après près d'un demi-siècle de débats publics et de travaux parlementaires recommandant la dépénalisation de la possession de cannabis et l'autorisation de l'auto-culture pour usage personnel.

Le candidat aux élections générales de 2015 Justin Trudeau a souhaité incarner à l'époque le volontarisme politique après dix ans de gouvernement conservateur. Au sein d'une campagne axée sur le thème du changement, la proposition de légaliser le cannabis pour l'empêcher de « *tomber entre les mains des enfants et les profits entre celles des criminels* », défendue dès août 2013, a constitué un argument inédit dans une élection de niveau fédéral. Cette promesse électorale a fait écho à une opinion publique de plus en plus favorable à la décriminalisation de l'usage du cannabis en particulier (la légalisation étant soutenue par 65 % de la population).

La coalition actuellement au pouvoir en Allemagne (Sociaux-démocrates, Verts et Libéraux) avait introduit dans leur programme électoral la promesse de légaliser le cannabis pour aboutir à une « *distribution contrôlée du cannabis pour les adultes dans des magasins a priori plutôt les pharmacies sous licence de l'État*. » Si l'Allemagne avait déjà autorisé le cannabis médical en 2017, sa volonté actuelle d'encadrer son usage récréatif a pour objectif de protéger la jeunesse et d'éviter que des substances dangereuses et de mauvaise qualité ne circulent. Le ministre fédéral de la Santé allemand, Karl Lauterbach, a déclaré au mois de juin 2022 que le projet de légalisation du cannabis récréatif est à l'ordre du jour des travaux du gouvernement, avec pour objectif d'adopter un projet de loi avant la fin de l'année 2022. Le ministère allemand de la Santé, en lien avec l'organisme de réglementation chargé de superviser les questions liées à la légalisation, a annoncé qu'il ne sera possible de commencer à travailler sur le projet de loi qu'en 2023 en raison de la situation actuelle (guerre en Ukraine et pandémie liée au COVID).

conclusion

Le cannabis qui correspond au nom latin du chanvre est une des plantes les plus anciennes cultivées par l'Homme et dont les usages sont nombreux. Ses deux composants actifs les plus connus sont le THC pour ses propriétés euphorisantes et le CBD pour ses effets relaxants. Du fait de ses propriétés inébranlables, le cannabis est considéré comme une drogue soumise à la législation des stupéfiants dont la production, la transformation, la distribution et la consommation sont interdites.

Cette prohibition instaurée depuis 1916, sensiblement renforcée en 1970 et par de multiples dispositions législatives et réglementaires n'a pas atteint ses objectifs initiaux : mettre fin au trafic de cannabis et réduire sa consommation, cette dernière étant en hausse depuis 20 ans. Au contraire, au lieu de protéger, elle stigmatise les usagers et a des conséquences parfois dramatiques sur ces personnes.

Les actions de prévention ainsi que la protection de la santé des consommateurs sont en réalité peu prises en compte par les politiques publiques actuellement applicables au cannabis. Le système répressif génère, en outre, de fortes inégalités et injustices auprès des usagers mais aussi des discriminations entre eux. L'appareil judiciaire et les forces de l'ordre ressentent une perte de sens dans l'accomplissement de leur mission de lutte contre le trafic de cannabis, certains acteurs présents sur le terrain ayant, par exemple, le sentiment de « vider l'océan avec une petite cuillère percée ».

Plusieurs États se sont déjà engagés dans la voie de la légalisation permettant ainsi de bénéficier de retours d'expérience éclairants sur les résultats d'une telle démarche. Si l'État de Malte reste le premier à avoir légalisé le cannabis au sein de l'Union européenne, d'autres États membres à l'instar de l'Allemagne s'inscrivent dans la même dynamique et préparent des projets législatifs qui pourraient aboutir dès 2023. Par ailleurs, la France dispose d'atouts importants pour valoriser sa filière chanvre. En sa qualité de premier producteur européen, notre pays bénéficie d'un savoir-faire et de ressources importantes, qui pourraient être impactées négativement dans l'hypothèse où des États membres qui ont ou vont légaliser le cannabis imposeraient de nouvelles normes dans le secteur.

C'est pourquoi envisager un encadrement des activités et usages du cannabis adapté aux spécificités de notre pays paraît souhaitable. De nouveaux objectifs à court et moyen-long terme pourraient ainsi être définis et poursuivis, afin de mettre rapidement un terme aux situations les plus préoccupantes d'un point de vue sanitaire et sécuritaire notamment, puis de construire une politique publique pérenne qui privilégierait la prévention, la réduction des risques, l'éducation à la consommation et la responsabilisation. Tel est l'objet de l'avis qui complétera ce rapport.

Annexes

1

Composition de la commission temporaire « Cannabis » à la date du vote

Président

Jean-François NATON

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale
Saïd HAMMOUCHE

Agriculture

Alain DURAND

Etienne GANGNERON

Sébastien WINDSOR

Alternatives sociales et écologiques

Cécile GONDARD-LALANNE

Marie-Noëlle ORAIN

(suppléante)

Artisanat et professions libérales

Michel CHASSANG

Fabienne MUNOZ

(suppléante)

Associations

Lionel DENIAU

Jean-Pascal THOMASSET

Françoise SIVIGNON

(suppléante)

CFDT

Marie-Hélène MEYLING

Catherine

PAJARES Y SANCHEZ

Jean-Yves LAUTRIDOU

(suppléant)

Franck TIVIERGE (suppléant)

CFE-CGC

Véronique BIARNAIX-ROCHE

Fabrice NICOUD (suppléant)

CFTC

Pascale COTON

Anne CHATAIN (suppléante)

CGT

Michèle CHAY

Benoît GARCIA

Jean-François NATON

CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Christine MAROT

Alain ANDRE (suppléant)

Dominique DELAVEAU

(suppléante)

Entreprises

Didier KLING

Environnement et nature

Florent COMPAIN

Antoine GATET

Elodie MARTINIE-COUSTY

(suppléante)

Familles

Bernard DESBROSSES

Marie-Pierre GARIEL

Josiane BIGOT (suppléante)

Marie-Claude PICARDAT

(suppléante)

Non inscrits

Yazid CHIR

Daniel-Julien NOEL

(suppléant)

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Helno EYRIEY

Kenza OCCANSEY

(suppléant)

Outre-mer

Inès BOUCHAUT-CHOISY

Sarah MOUHOUSSEUNE

(suppléante)

Santé et citoyenneté

Jéréemie BOROY

Dominique JOSEPH

(suppléante)

UNSA

Fanny ARAV

Martine VIGNAU (suppléante)

2

Liste des personnes auditionnées et rencontrées

Auditions

M. Yann BASTIÈRE

Délégué national investigation unité SGP Police SFMI-FO

M. Olivier BERTRAND

Médecin addictologue
Membre exécutif de NORML France

M. Fabien BILHERAN

Porte-parole de la section française de LEAP (Law Enforcement Action Partnership) Europe

M. Joël BOCKAERT

Biologiste, Professeur à l'université de Montpellier 1

Institut de génomique fonctionnelle (IGF),
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

M. Michel BOTBOL

Professeur émérite en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent à l'université de Brest

M. Jean-Paul BRUNEAU

Président de l'association nationale Écouter, développer, vivre sans drogues et orienter (EDVO)

M. Thierry CLAIR

Secrétaire général adjoint de l'UNSA Police

M. Jean-Pierre COUTERON

Psychologue clinicien en Centre de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) et à l'association OPPELIA, ancien président de la Fédération Addiction

M. Pascal DUREAU

Médecin généraliste à Vénissieux

M. Bruno FALISSARD

Pédopsychiatre et biostatisticien,
Directeur de recherche à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM),
Directeur du centre de recherche en épidémiologie et santé des populations (UMR INSERM 1018) et ancien Président du collège scientifique de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT)

Mme Nathalie FICHAUX

Directrice d'Interchanvre

M. Pierre-Yves GEOFFARD

Économiste, Professeur à la Paris School of Economics (PSE), Directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Mme Caroline JANVIER

Députée du Loiret, co-rapporteuse thématique sur le cannabis « récréatif », dans le cadre du rapport de la mission d'information relative à la réglementation et à l'impact des différents usages du cannabis de l'Assemblée nationale

Mme Marie JAUFFRET-ROUSTIDE

Sociologue, Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS), INSERM

M. Bruno LAFORESTRIE

Directeur du développement et du studio Radio France et président du Comité diversité de Radio France

Mme Samra LAMBERT

Juge de l'application des peines au tribunal judiciaire (TJ) de Créteil

Secrétaire nationale du Syndicat de la Magistrature

M. Thibault LONCKE

Consultant Euralia auprès d'InterChanvre

Mme Maria MELCHIOR

Épidémiologiste, Directrice de recherche à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), spécialiste des déterminants sociaux de la santé mentale et des addictions

M. Jean-Baptiste MOREAU

Député de la Creuse

Rapporteur général du rapport de la Mission d'information relative à la réglementation et à l'impact des différents usages du cannabis de l'Assemblée nationale

M. Julien MOREL D'ARLEUX

Directeur de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT)

Mme Marie-Rose MORO

Pédopsychiatre,

Directrice de la « Maison de Solenn », maison des adolescents de l'hôpital Cochin

Mme Ivana OBRADOVIC

Directrice-adjointe de l'OFDT

M. François-Guillaume PIOTROWSKI

Président de l'Association française des producteurs de cannabinoïdes (AFPC)

M. Nicolas PRISSE

Président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)

Mme Nathalie RICHARD

Directrice du projet cannabis médical à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)

Mme Valérie SAINTOYANT

Déléguee de la MILDECA

M. Serge SUPERSAC

Ancien commandant de Police

M. Khalid TINASTI

Ancien directeur de la Commission mondiale pour la politique des drogues

Entretiens privés**Mme Kenza AFSABI**

Chercheuse - Maîtresse de conférence en sociologie

Centre Émile Durkheim-science politique et sociologie comparative (CNRS-UMR 5116)

Université de Bordeaux

M. Yann BISIOU

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles

Université Paul Valéry Montpellier 3

M. Moetai BROTHERTON

Député de la 3^e circonscription de la Polynésie française

Président de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale

Mme Zoé DEMANGE

Déléguee générale de l'Union des industriels pour la valorisation des extraits de chanvre (UIVEC)

Mme Bénédicte DESFORGES

Collectif Police Contre la Prohibition (PCP)

M. Davide FORTIN

Professeur d'économie à l'Université de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

M. Farid GHEHIOUECHE

Cofondateur de Cannabis Sans Frontières (CSF)

M. Laurent GOURARIER

Psychiatre

M. Jean-Maxence GRANIER

Président de l'association Autosupport des usagers de drogues (ASUD)

M. Yann LAMARRE

Docteur en biologie cellulaire et moléculaire INSERM, Unité mixte de recherche (UMR) S1134

M. Tematai LE GAYIC

Député de la 1^{re} circonscription de la Polynésie française

M. Félix-Antoine LÉVEILLÉ

Président de Léveillé Conseil et Manitou

M. Alan NAGAM

Président de la Fédération des très petites entreprises (FTPE) de Guadeloupe et de Manitou Antilles-Guyane

M. Fabrice OLIVET

Membre fondateur et vice-président d'ASUD

Mme Sarah PERRIN

Doctorante en sociologie et coordinatrice du dispositif Tendances récentes et nouvelles drogues (TREND) en Nouvelle-Aquitaine

Université de Bordeaux

Me Xavier PIZARRO

Avocat au barreau de Marseille

Cabinet Pizarro Avocats

M. Ludovic RACHOU

Président de l'UIVEC

M. Fabrice RIZZOLI

Docteur en sciences politiques, spécialiste de la grande criminalité et des mafias

Fondateur et président de l'association Crim'Halt

Personnes rencontrées lors du déplacement d'une délégation de la Commission temporaire « Cannabis » à Toulon et à Marseille, dans le cadre de la démarche « aller vers »

À Toulon

Mme Nadège ALOUANI

Témoin

Mme Dominique BERGEON

Cheffe de secteurs de la Ligue Varoise de Prévention

M. Michel BONNUS

Sénateur du Var

Mme Mounira BOULNEMOUR

Directrice de la Mission locale des jeunes Toulonnais

Mme Nadège DEGUILHEM

Médiatrice adulte relais à l'Association familiale laïque transition

Mme Faïza DRIDI

Directrice du Centre social de Toulon-Ouest

Mme Elsa FORNIELES-THAUVIN

Éducatrice spécialisée, référente de parcours au Programme de réussite éducative (PRE) porté par la Caisse des Écoles de la Ville de Toulon

M. Arnaud SIMON

Éducateur spécialisé, référent de parcours au PRE porté par la Caisse des Écoles de la Ville de Toulon

À Marseille, au CESER Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)

M. Thierry ARLANDIS

Chargé de mission au sein de la Commission Solidarité, prévention et sécurité, santé et services publics du CESER Région Sud PACA

Mme Aurore CASSAGNE

Chargée de mission Communication au CESER Région Sud PACA

Mme Claire DUPORT

Sociologue, Coordinatrice OFDT/TREND-SINTES

Mme Laurence EMIN

Directrice d'Addiction Méditerranée

M. Stéphane GAVELLE

Président de la Commission Solidarité, prévention et sécurité, santé et services publics du CESER Région Sud PACA

M. Bruno GUISSART

Commandant divisionnaire à l'emploi fonctionnel, Adjoint au chef de l'Office antistupéfiants (OFAST) de Marseille

M. Étienne LOISEL

Commissaire de police, Chef de l'antenne de l'OFAST de Marseille

M. Philippe MAGNUS

Secrétaire général du CESER Région Sud PACA

M. Rudy MANNA

Secrétaire départemental du Syndicat Alliance Police CFE-CGT des Bouches-du-Rhône

M. Jean-Laurent MEFFRET

Chargé de mission au sein de la Commission Sport, jeunesse et vie associative du CESER Région Sud PACA

M. Marc POUZET

Président du CESER Région Sud PACA

Mme Béatrice STAMBUL

Psychiatre, Présidente de l'association BUS 31/32, Vice-présidente de Médecin du Monde, membre du Conseil local de la santé de Marseille

Mme Michèle TCHIBOUKDJIAN

Présidente de la Commission Sport, jeunesse et vie associative du CESER Région Sud PACA

M. Grégoire TURKIEWICZ

Directeur du service de prévention de la délinquance et du Conseil local de la sécurité de la ville de Marseille

Mme Nathalie VAN DEN BROECK

Première Vice-présidente du CESER Région Sud PACA
Membre du CESE

3

Bibliographie

Académie nationale de médecine, « Épreuve simplifiée du Standard Field Sobriety utilisé notamment par la police américaine », décision du 17 juin 2003

Article L. 221-1-4 du code de la sécurité sociale

Article L. 3421-4 du code de la santé publique

Article L. 3511-3 du code de la santé publique

Assemblée nationale, rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, présenté par MM. François Cornu-Gentille et Rodrigue Kokouendo, députés, 31 mai 2018. [11014 \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr)

Emmanuelle Auriol, Alice Mesnard et Tiffanie Perrault, « En finir avec les dealers : à quel prix ? », Focus n° 33 [2019](https://www.cae.fr), Conseil d'analyse économique (CAE)

Banque des Territoires. Stupéfiants : les deux-tiers des amendes forfaitaires ne sont pas recouvrées ([banquedes territoires.fr](https://www.banquedes territoires.fr))

Christian Ben Lakhdar, Pierre Kopp et Romain Perez, « Cannabis : réguler le marché pour sortir de l'impasse », Terra Nova, 2014

Yann Bisiou, « Deux siècles de politiques publiques des drogues », revue Psychotropes, n° 22, 2016.

Joël Bockaert, Le cannabis, quelle histoire !, Éditions UGA, collection Histoires de Science, avril 2021

Camille Boulay, « Les liens de causalité entre la consommation de cannabis et la schizophrénie », Sciences pharmaceutiques, 2019. <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02436950/document>

Kevin Brookes et Édouard Hesse, Pour un marché libre du cannabis en France - Lutter contre le marché noir, protéger les consommateurs, Génération Libre, 2021

Jean-Louis Cabrespines, « Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer », étude de CESE n° 2019-21, septembre 2019

Centre de toxicomanie et de santé (*Centre for Addiction and Mental Health* - CAMH), <https://www.camh.ca/fr/info-sante/index-sur-la-sante-mentale-et-la-dependance/la-cafeine#:~:text=La%20caf%C3%A9ine%20est%20la%20substance,%C3%A0%20238%20mg%20par%20habitant>

CAMH, <https://www.camh.ca/fr/info-sante/index-sur-la-sante-mentale-et-la-dependance/le-cannabis>

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), avis « Usages de drogues et droits de l'homme », 8 novembre 2016, paru au JORF n° 0055 du 5 mars 2017

Bertrand Coly, « Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture ! », avis du CESE n° 2020-10, juin 2020

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), avis « Usages de drogues et droits de l'homme », 8 novembre 2016, paru au JORF n° 0055 du 5 mars 2017

Dalloz Actualités, Le droit en débat : « Amende forfaitaire délictuelle : l'inégalité devant la loi », 13 juillet 2022. <https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/amende-forfaitaire-delictuelle-l-inegalite-devant-loi#.Yt63o3ZBzIV>

Jean-Michel Delile, « Consommation de cannabis et troubles psychotiques », « cannabis et schizophrénie », Psychotropes 2022/1, Vol. 28, INSERM

Direction de l'information légale et administrative (DILA), Service du Premier ministre, vérifié le 19 octobre 2021. <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/interdiction-fumer-tabagisme#:~:text=Introduction,sur%20le%20lieu%20de%20travail>

Division de l'information, de la documentation et des recherches, « Chine : les peines encourues pour des infractions liées aux stupéfiants et l'existence du principe « ne bis in idem » dans la législation »

E. Fort, A. Bergeret, « Prévalences des consommations psychoactives en milieu maritime civil français en 2007 (2008) », Bulletin épidémiologique hebdomadaire, n° 37, 7 octobre 2008, pp. 335 à 338. https://bdoc.ofdt.fr/index.php?lvl=notice_display&id=52256

Pr. Serge Guichard, « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », Commission sur la répartition des contentieux, 2008 : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000392.pdf>

Guide de culture chanvre 2020, Terres Inovia/ InterChanvre : https://www.interchanvre.org/documents/5.actu_presse/documents_de_reference/Guide_chanvre_2020_Terres-Inovia.pdf

P. Hache, « Cannabis et travail », INRS, département Études et assistance médicales, Références en santé au travail, n° 152, décembre 2017. <https://www.inrs.fr/media.html?refINRS=TC%20160>

Emmanuelle Hoareau, « Stigmatisation de l'utilisateur de substances illicites et enjeux de l'entretien individuel », Nouvelle revue de psychosociologie, 2016/1 (n° 21)

INHESJ en partenariat avec l'OFDT pour le compte du CSFRS, Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay), rapport final synthétique, octobre 2017. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/CannalexRFS.pdf>

Interview France Bleue, 27 juillet 2020 : « Amende forfaitaire pour les usagers de drogues : 'Ce n'est pas une politique de santé publique' ». <https://www.francebleu.fr/infos/societe/amende-forfaitaire-pour-les-usagers-de-drogue-ce-n-est-pas-une-politique-de-sante-publique-1595757478>

Marie Jauffret-Roustide et Jean-Maxence Granier, « Cannabis : les risques de la répression », revue Esprit, novembre 2021

KPMG, Réalisation d'une étude croisant les enjeux des conduites addictives et de consommation de substances psychoactives chez les jeunes avec ceux du trafic de stupéfiants, rapport final, janvier 2019

Bruno Laforestrie, Hasch, la honte de la République, Éditions Jean-Claude Lattès, octobre 2020

Stéphanie Le Bars, « Opiacés, portrait d'une Amérique à la dérive », Le Monde, 21 mars 2019, https://www.lemonde.fr/m-le-mag/article/2019/03/21/opiacés-portrait-d-une-amerique-a-la-derive_5439083_4500055.html

Olivier Le Nézet, Antoine Philippon (OFDT), Emmanuel Lahaie, Raphaël Andler (Santé publique France), Les niveaux d'usage de cannabis en France en 2020, Premiers résultats du Baromètre santé de Santé publique France 2020 relatifs à l'usage de cannabis en population adulte, Note de synthèse n° 2021-06, Paris, Novembre 2021, <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxoln2ba.pdf>

Gabriel Lévesque, La légalisation du cannabis au Canada Études de cas : Colombie-Britannique, Ontario et Québec, Université du Québec, octobre 2020

Livre blanc inter-associatif sur l'article 37 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, « L'échec annoncé de l'amende forfaitaire délictuelle étendue au délit d'usage de stupéfiant », novembre 2018. <https://www.psychoactif.org/forum/uploads/documents/154/2018-pjl-justice-livreblanc-interasso-amende-forfa.pdf>

Alexandre Marchant, « La lutte contre la drogue en France ou les contradictions de la prohibition (1970-1996) », Mouvements, 2016/2 (n° 86)

W. J. Meadows, « Cannabis Legalization: Dealing with the Black Market », DEPC Student Paper Series, The Ohio State University, n°13, p. 4, octobre 2019. See Rick Sobey, « In Colorado, lower legal prices drove black market out of business », LOWELL SUN (Apr. 4, 2019), http://www.lowellsun.com/todaysheadlines/ci_32563908/colorado-lower-legal-prices-drove-black-market-out#ixzz5mh8rpgJa

Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, dossier PAC, campagne 2020 : notice « cultures et précisions ». https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2021/Dossier-PAC-2021_notice-cultures-precisions.pdf

Ministère de l'intérieur, État 4001

Ministère de l'Intérieur, Interstat n° 38, Infraction à la législation sur les stupéfiants : premier état des lieux statistique, 30 novembre 2021. <https://mobile.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Infractions-a-la-legislation-sur-les-stupefiants-premier-etat-des-lieux-statistique-Interstats-Analyse-N-38>

Ministère de l'Intérieur, Interstat Méthode n° 18, Élaboration des faits de délinquance par la police et la gendarmerie nationale : une nouvelle méthode de calcul, 9 décembre 2021. <https://mobile.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Interstats-Methode-N-18-Elaboration-des-faits-de-delinquance-par-la-police-et-la-gendarmerie-nationales-une-nouvelle-methode-de-calcul>

Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, « Amendes forfaitaires délictuelles pour usage de stupéfiants : premiers éléments d'évaluation », 15 mars 2022. <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Themes/Infractions-a-la-legislation-sur-les-stupefiants/Document-de-travail-n-2-Amendes-forfaitaires-delictuelles-pour-usage-de-stupefiants-premiers-elements-d-evaluation/?nomobredirect=true>

Jean-Baptiste Moreau, député, rapporteur général, Caroline Janvier, députée, rapporteure thématique et Ludovic Mendes, député, rapporteur thématique, Rapport d'information relative à la réglementation et à l'impact des différents usages du cannabis, déposé par la Mission d'information commune présidée par Robin Reda, député, n° 4283, 28 juin 2021

Alain Morel, Fédération française d'addictologie (FFA), « Débat sur légalisation, dépénalisation, décriminalisation, libéralisation des drogues - Éléments de langage pour sortir de la confusion et des malentendus », https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2012/04/legalisation_elements_de_langage.pdf

Ivana Obradovic, « La pénalisation de l'usage de stupéfiants en France au miroir des statistiques administratives », Enjeux et controverses. Déviance et société, 2012/4 (vol. 36)

Ivana Obradovic, « Cannabis : état des lieux des législations européennes sur l'usage », revue Psychotropes, 2016/2 (volume 22), éditions De Broeck Supérieur. <https://www.cairn.info/revue-psychotropes-2016-2-page-61.htm#:~:text=Dans%2015%20pays%20de%20l'aucune%20peine%20n'est%20pr%C3%A9vue>

Ivana Obradovic, Virginie Gautron, « Réformer, dépénaliser, légaliser : des concepts aux pratiques », revue Délébérée, 2018/1, n° 3

Ivana Obradovic, « La légalisation du cannabis au Canada – Genèse et enjeux de la réforme », Note de l'OFDT n° 2018-04, Saint-Denis, 11 octobre 2018. <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxioya.pdf>

Ivana Obradovic, « Usages de drogues illicites dans les départements d'outre-mer : les données du Baromètre santé DOM 2014 » (santepubliquefrance.fr), « Drogues et addictions dans les outre-mer : états des lieux et problématiques », OFDT, juin 2020,

Ivana Obradovic, « Légalisation du cannabis aux États-Unis - Modèles de régulation et premier bilan », Note n° 2021-01, OFDT, janvier 2021. <https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxio2b1.pdf>

Ivana Obradovic, Caroline Protais, Olivier Le Nézet, « Cinquante ans de réponse pénale à l'usage de stupéfiants », OFDT Tendances, avril 2021

Ivana Obradovic, Marguerite de Saint-Vincent, « Dépénalisation des drogues au Portugal : bilan 20 ans après », Note de synthèse n° 2021-03, OFDT, juin 2021

Ivana Obradovic, Le cannabis, Éditions La Découverte, collection « Repères sociologie », mars 2022

Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (2022), Rapport européen sur les drogues 2022, Tendances et évolutions

OFDT, séries statistiques, Interpellations et condamnations pour infraction à la législation sur les stupéfiants - Évolution depuis 1995. <https://www.ofdt.fr/statistiques-et-infographie/series-statistiques/interpellations-et-condamnations-pour-ils-evolution-depuis-1995/>

Marysia Ogrodnik et Pierre-Alexandre Kopp, « La réponse pénale à l'usage des stupéfiants, entre politique répressive et mesures à caractère sanitaire et pédagogique », Mouvements 2016/2 (n° 86). <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2016-2-page-61.htm>

Organisation des Nations unies, Convention unique sur les stupéfiants de 1961

Christophe Palle, Synthèse de la revue de littérature sur les consommations de substances psychoactives en milieu professionnel, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), 2015

Caroline Protais, Julien Morel d'Arleux, Marie Jauffret-Roustide, Usages de drogues en prison. Pratiques, conséquences et réponses, Théma OFDT, décembre 2019. [epfxcpzc.pdf](https://www.ofdt.fr/epfxcpzc.pdf) (ofdt.fr)

Revue « Décryptages de la loi de 1970 sur les stupéfiants », n° 43

Sahajian F., Berger-Vergiat A., Pot E., 7) Use of psychoactive substances in prison: Results of a study in the Lyon-Corbas prison, France, Revue d'épidémiologie et de santé publique, vol. 65, n° 5

Sannier O., Verfaillie F., Lavielle D., « Réduction des risques et usages de drogues en détention : une stratégie sanitaire déficiente et inefficace », La Presse Médicale, vol. 41, n° 7-8, 2012

Thibaud Sauvageon, Caractérisation et valorisation de fibres de chanvre issues de sols et de matériels délaissés : cas du traitement par explosion à la vapeur, Université de Lorraine 2017. Characterization and valorization of hemp fibers from abandoned soils and materials : steam explosion treatment - Archive ouverte HAL (univ-lorraine.fr)

Lindsay Schnell, « Marijuana reform: New California law gives people with records a do-over », USA Today, 2018, <https://eu.usatoday.com/story/news/2018/09/30/california-passes-landmark-marijuana-law-residents-reclaim-lives/1340729002/>

Sénat, Rapport sur La dépénalisation et la légalisation du cannabis - Étude de législation comparée, n° 306, 5 juillet 2022

Vincent Seutin, Jacqueline Scuvée-Moreau et Étienne Quertemont (sous la direction de), Regards croisés sur le cannabis, Éditions Mardaga, Cellule Drogues de l'université de Liège, 2010

Nicolas Simon, Bernard Basset, Alain Rigaud et Myriam Savy, « Les grandes manœuvres dans la perspective d'une légalisation », Association nationale de prévention alcoolologie et addictologie (ANPAA), Décryptages n° 37, 12 juin 2019

Patrick Spapen, « Mes parents, mon cannabis et moi », dans la revue Psychotropes, 2014/1-2 (vol. 20)

Serge Supersac, De la French connexion à la French prohibition, Éditions Saint Honoré, septembre 2020

Alexander Tomei, Marc R. Laroche, « Augmentation des cas de schizophrénie associée à l'usage du cannabis », DOI: 10.53738/REVMED.2022.18.781.963

G. Van Der Hasselt, « Justice et cannabis : le jeu de dupes », blog Huffington Post, 4 mai 2021

<https://www.actu-juridique.fr/penal/au-tribunal-correctionnel-de-bobigny-des-prevenus-sans-avocat-et-sans-defense/>

https://bdoc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=6275

https://bdoc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=11941

https://bdoc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=32780

<https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/opioides/stigmatisation.html#a4>

<https://www.ceser-iledefrance.fr/ressource/production-transformation-et-utilisation-des-materiaux-biosources-pour-la-construction-queles-actions-de-la-region-ile-de-france/>

<https://www.economie.gouv.fr/entreprises/blockchain-definition-avantage-utilisation-application#>

https://www.ihemi.fr/sites/default/files/inline-files/synthese_rapport_argent_de_la_drogue.pdf

https://www.interchanvre.org/documents/5.actu_presse/documents_de_reference/Guide_chanvre_2020_Terres-Inovia.pdf

https://www.interchanvre.org/documents/5.actu_presse/documents_de_reference/201802_3_volets_SIA_Cosmeto.pdf

<http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/>

« Le cannabis est-il un facteur de vulnérabilité des troubles schizophrènes ? », Archives de Pédiatrie Volume 16, Issue 9, Le cannabis est-il un facteur de vulnérabilité des troubles schizophrènes ? - ScienceDirect

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTIO00044888794/2022-01-01/>

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038261631/>

https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2018/ei_pjl_programmation_2018_2022_et_de_reforme_pour_la_justice_cm_20.04.2018.pdf

<https://modelesdebusinessplan.com/blogs/infos/chiffres-industrie-textile>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov>

<https://www.newsweed.fr/ventes-illegales-cannabis-2020/>

<https://www.norml.fr/droit-legislation/liberte-de-sexprimer-drogues/>

<https://oip.org/infographie/interpellations-et-condamnations-liees-aux-stupefiants/>

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/06/statement-from-president-biden-on-marijuana-reform/>

5

Table des sigles

ETP	Équivalent temps plein	ONISR	Observatoire national interministériel de la sécurité routière
FFA	Fédération française d'addictologie	ONU	Organisation des Nations unies
FLCA	Fonds de lutte contre les addictions	PAC	Politique agricole commune
FTPE	Fédération des très petites entreprises	PCP	Police contre la prohibition
IGF	Institut de génomique fonctionnelle	PSE	Paris School of Economics
ILS	Infraction à la législation sur les stupéfiants	SEC	Système européen des comptes
INE	Instituto Nacional de Estadística	SINTES	Système d'identification national des toxiques et des substances
INHESJ	Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice	SPF	Santé publique France
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques	SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale	TGI	Tribunal de grande instance
IRRCA	Instituto de regulacion y control del cannabis	THC	Tétrahydrocannabinol
LEAP	<i>Law Enforcement Action Partnership</i>	THC-COOH	Acide tétrahydrocannabinol-carboxylique
MILDECA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives	TJ	Tribunal judiciaire
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	TREND	Tendances récentes et nouvelles drogues
OCRTIS	Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants	UE	Union européenne
OEDT	Observatoire européen des drogues et des toxicomanies	UHSI	Unités hospitalières sécurisées interrégionales
OFAST	Office antistupéfiants	UIVEC	Union des industriels pour la valorisation des extraits de chanvre
OFDT	Observatoire français des drogues et des tendances addictives	UMR	Unité mixte de recherche
OIP	Observatoire international des prisons		
OMS	Organisation mondiale de la santé		
ONS	Office national des statistiques		

Dernières publications du Conseil économique, *social et environnemental*



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230002-000123 - Dépôt légal : janvier 2023 • Crédit photo : Dicom

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41123-0002

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167374-8

