

leur apporter la CJC. Les trois spots TV (cannabis¹, alcool² et jeux vidéo³) invitaient jeunes et parents à reconsidérer leur vision de l'addiction et à renouer le dialogue sous le regard bienveillant d'un professionnel qui les accompagne sans les juger.

Cette campagne reposait sur un dispositif média classique pour la cible principale parents (spots TV, dispositif web, community management, annonces presse, etc.) et sur un partenariat radio et des actions influenceurs pour la cible jeunes. Les éléments de ce dispositif ren-

1. https://www.youtube.com/watch?v=L1c1GdsKBv4&index=3&list=PLI00sYlAMv7TTZqGQI_cYb3Z_YZfsqUz
2. https://www.youtube.com/watch?v=GGVsdNiz9ug&index=4&list=PLI00sYlAMv7TTZqGQI_cYb3Z_YZfsqUz
3. https://www.youtube.com/watch?v=ev6Kk0fcTkM&index=2&list=PLI00sYlAMv7TTZqGQI_cYb3Z_YZfsqUz

voyaient principalement vers le dispositif d'aide à distance Drogues Info Service, afin d'accompagner, de conseiller et d'orienter vers les CJC (service anonyme et gratuit).

Plusieurs sources de données ont été mobilisées afin d'évaluer l'atteinte des objectifs de la campagne : trois vagues d'enquête de l'Inpes pour suivre l'évolution de la notoriété du dispositif auprès des parents d'adolescents, deux vagues d'enquête directement auprès des consultations jeunes consommateurs menées par l'OFDT ainsi que les données d'utilisation du dispositif d'aide à distance associé, Drogues Info Service. En cours d'analyse, ces données présentent des premiers éléments de bilan positifs, notamment en ce qui concerne l'impact de la campagne sur le public des consultations jeunes consommateurs [52]. Les résultats complets seront publiés courant 2016. 🌊

Les politiques menées à l'étranger : États-Unis ou Uruguay ?

Au mois d'avril 2016 a eu lieu la troisième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies (Ungass) sur la politique internationale vis-à-vis des drogues illicites¹. La précédente, en 1998, s'était déroulée dans un contexte de diffusion des usages d'héroïne, de transmission du VIH/sida et du développement de la réduction des risques. L'assemblée de 2016 s'inscrit dans une nouvelle dynamique puisque l'initiative provient cette fois des pays d'Amérique latine et notamment de ceux qui, comme la Colombie ou le Mexique, sont confrontés aux violences liées au trafic de drogue et à sa répression. Leur constat est que la lutte actuelle contre le marché de la drogue ne connaît pas de vainqueur et qu'elle fait beaucoup trop de victimes, y inclus l'État et ses institutions.

Un tel contexte de crise et de quête de réformes pourrait être favorable à un renouveau des politiques vis-à-vis de la drogue. Les thèmes évoqués lors de la préparation de la session spéciale étaient notamment la primauté des mesures de santé publique sur celles de la lutte contre le marché, l'observation stricte de la Charte universelle des droits de l'homme et l'accès aux médicaments sous contrôle international pour les pays à faible revenu. Malheureusement, comme en 1998, les textes adoptés en 2016 sont restés très timides en matière de réforme. Ils comprennent quelques modestes avancées dans le domaine de la santé et des droits humains, mais aussi une réaffirmation de l'approche sécuritaire qui pourtant pose différents problèmes.

1. <https://www.unodc.org/ungass2016/>

L'absence de changement dans la politique internationale des drogues n'est pas étonnante. Les États les plus conservateurs dans ce domaine (Russie, Chine, Japon, certains pays arabes et européens) ont en effet beau jeu de réaffirmer une approche sécuritaire en s'appuyant sur trois conventions internationales adoptées dans d'autres contextes, il y a respectivement 28, 45 et 55 ans². La réforme de ces textes requiert en effet une sorte d'unanimité, qu'il est très facile d'empêcher, et les États les plus progressistes en Europe ou en Océanie ne sont pas encore disposés à enterrer ou à substituer cet ensemble de conventions. Le *statu quo* est donc en quelque sorte garanti.

L'Ungass a aussi eu lieu peu après que l'Uruguay et quatre États des États-Unis ont légalisé la possession de cannabis et développé une régulation de son marché. Cette transgression des règles du système international – qui interdit la production, vente et possession de cette substance – aurait légitimement dû être au cœur des débats lors de la réunion des Nations Unies à New York. Le sujet a certes été évoqué, mais il a vite été cadré par une réaffirmation de l'adéquation de la politique internationale suivie jusque-là, celle-là même qui est directement remise en cause par la légalisation du cannabis. La devise, en somme, est : *faisons comme si rien ne se passait*. Elle permet aussi de passer à côté d'un scandale de santé publique comme celui de

2. Convention unique sur les stupéfiants de 1953; Convention de 1971 sur les substances psychotropes; Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988

Frank Zobel
Directeur adjoint,
Addiction Suisse,
Lausanne, Suisse



Les drogues illicites en questions

l'épidémie de décès par overdose due aux opioïdes aux États-Unis (plus de 28 000 cas en 2014³), qui résulte de la diffusion incontrôlée de la prescription de puissants analgésiques dans ce pays.

Une réforme de la politique vis-à-vis des drogues illicites, ou même seulement vis-à-vis du cannabis, n'a donc pas sa place à l'ONU et il faudra continuer à agir au niveau national ou régional pour faire usage de la possibilité de réfléchir et de mettre en place des approches alternatives. C'est dans cet esprit que nous examinerons rapidement dans les prochaines lignes les modèles de légalisation du cannabis développés aux États-Unis et en Uruguay, et que nous nous intéresserons brièvement aux suites de ces réformes et à certains enjeux qu'elles portent en elles.

Légalisation et régulation du marché du cannabis aux États-Unis

Lors des prochaines élections présidentielles aux États-Unis, en novembre 2016, les citoyens d'une demi-douzaine d'États devraient aussi voter sur des initiatives populaires visant la légalisation du cannabis et la régulation de son marché. Ceux qui les accepteront rejoindront les États qui l'ont déjà fait en 2012 (Colorado et Washington State) et en 2014 (Alaska, Oregon et le District of Columbia). Il pourrait ainsi y avoir, en 2017, entre vingt et soixante-dix millions d'Américains domiciliés dans des États où il est légal de posséder du cannabis et où l'on peut (ou pourra bientôt) en acheter dans un commerce. On peut encore y ajouter le Canada, avec ses 35 millions d'habitants, puisque son gouvernement a déclaré vouloir suivre la même voie dès 2017 [71].

Le modèle de légalisation du cannabis adopté aux États-Unis fait passer le cannabis de l'illégalité à un statut proche de celui de l'alcool. Désormais, les citoyens âgés de 21 ans et plus peuvent posséder et acheter en magasin spécialisé jusqu'à une once de cannabis (env. 28,4 grammes), qu'ils ne peuvent en théorie consommer que dans des lieux privés [50]. Les autorités de régulation du marché sont généralement les mêmes que celles qui existent déjà pour l'alcool. Elles ont pour responsabilité d'administrer les licences et de s'assurer que ses acteurs respectent les normes définies dans les textes de loi (surveillance et suivi de la production, pratiques commerciales, paiement des taxes). Elles n'ont en revanche pas de responsabilité de santé publique hormis celles que le gouvernement leur octroie de manière *ad hoc*.

Le Colorado a été le premier État à mettre en place un marché du cannabis en vente libre (*retail*) le 1^{er} janvier 2014. Il compte désormais plus de 400 magasins avec des chiffres de vente de l'ordre de 600 millions de dollars pour l'année 2015 [71]. On a aussi pu observer le grand dynamisme chez les acteurs du marché du cannabis qui ont rapidement élargi leur offre, notamment avec des produits comestibles infusés au THC [63]. Ce

dynamisme se traduit aussi par la création d'emplois et des rentrées fiscales importantes, représentant déjà autour de 1 % des revenus de l'État du Colorado avec une tendance à la hausse. Et, même s'il n'existe pas de données spécifiques à ce sujet, on peut aussi faire l'hypothèse, sur la base des volumes des ventes, qu'une partie importante de la clientèle du marché noir a désormais opté pour le marché régulé. Finalement, il ne faut pas oublier l'effet direct de la légalisation : une réduction des interpellations liées au cannabis de l'ordre de 60 à 80 %.

Le modèle commercial américain, avec ses nombreux points de vente, sa multitude de produits et la concurrence qu'il crée, constitue un puissant moteur pour encourager la consommation. Même si les données sont encore incomplètes, il existe déjà différents indices d'une hausse non négligeable de l'usage de cannabis et des problèmes qui lui sont liés, et ce non seulement chez les adultes mais aussi chez les mineurs [69]. Cette situation est préoccupante puisque l'un des domaines où une amélioration était attendue – la protection des mineurs – pourrait connaître une détérioration. En s'engageant dans la voie d'une régulation de type « *for profit* », qui pourrait avoir été la seule possible aux États-Unis [25], les États peinent déjà à protéger la santé publique à travers, par exemple, une plus grande limitation de l'accessibilité ou une action plus directe sur les prix. De plus, le marché commercial a conduit à la création de groupes d'intérêt qui s'engagent déjà activement pour une réduction des contraintes (niveau des taxes, limitation ou interdiction de la publicité, etc.) imposées au marché. Il sera sans doute difficile de résister à certaines de leurs revendications, comme on le voit déjà pour l'alcool ou pour le tabac.

L'État de Washington State, qui suit la même approche que le Colorado, a mis en place différentes mesures qui peuvent permettre une meilleure régulation du marché [25]. Il s'agit d'une limitation des points de vente et d'une interdiction de l'intégration verticale des entreprises du cannabis, c'est-à-dire que l'on ne peut à la fois en produire et le vendre aux consommateurs, pour limiter leur capacité d'influence. Washington State impose aussi des taxes sur le cannabis deux fois plus élevées qu'au Colorado. Il sera donc intéressant de voir quelles seront les évolutions de la consommation dans cet État. Jusqu'ici on observe une hausse chez les adultes mais pas chez les mineurs. Ces données, qui portent sur la période 2013-2014, requièrent encore confirmation [71].

Légalisation et régulation du marché du cannabis en Uruguay

L'Uruguay est le premier, et jusqu'ici le seul État souverain, à avoir légalisé la possession de cannabis et développé une régulation de son marché. La législation adoptée par le Parlement fin 2013 s'appuie notamment sur la séparation des marchés du cannabis et de la pâte de coca, et sur la possibilité pour les usagers de cannabis

Les références entre crochets renvoient à la Bibliographie générale p. 51.

3. <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6450a3.htm>

de le produire eux-mêmes au lieu d'acheter celui de mauvaise qualité en provenance du Paraguay sur le marché noir. Le droit à l'autoproduction est aussi une revendication très ancienne liée au fait que la possession de petites quantités de drogue est décriminalisée en Uruguay depuis 1974 [67].

Le gouvernement de l'Uruguay mène, parallèlement aux réformes sur le cannabis, des efforts pour une régulation plus stricte s'agissant de l'alcool et du tabac. Concernant ce dernier produit, l'Uruguay fait même l'objet de poursuites judiciaires de la part de Philip Morris en raison de sa volonté de restreindre le nombre de marques de cigarettes. Le modèle de régulation du marché du cannabis prévu en Uruguay est donc nettement plus restrictif que le modèle commercial aux États-Unis. Il offre aussi une place beaucoup plus importante à l'autoproduction. En pratique, seuls les résidents uruguayens adultes peuvent accéder au cannabis en choisissant l'une des trois formes d'approvisionnement légal. Quel que soit leur choix ils doivent s'enregistrer auprès de l'Institut de régulation et de contrôle du cannabis (IRCCA) qui est en charge de la supervision et régulation du marché. La volonté d'enregistrer les consommateurs, et pas seulement les producteurs et vendeurs, est présentée comme une mesure servant au dépistage des usagers qui ont un problème de consommation [50].

Les trois formes d'approvisionnement légales sont l'autoproduction individuelle, l'autoproduction collective, au sein d'une association de consommateurs, et l'achat en pharmacie. L'État a fixé des limites de quantité qui devraient être équivalentes pour chacune des alternatives : jusqu'à six plantes par ménage, jusqu'à 99 plantes par association (15-45 membres) et jusqu'à 10 grammes par semaine en pharmacie. La production destinée à ces dernières est réalisée par des entreprises privées sélectionnées par l'État et qui doivent répondre à un cahier des charges précis, notamment parce que différentes variétés de cannabis, avec différents taux de THC, doivent être proposées. L'État souhaite aussi fixer le prix du cannabis vendu en pharmacie à un niveau proche de celui en cours sur le marché noir (autour de 1 \$ le gramme).

La mise en œuvre du modèle Uruguayen est relativement lente. Au début 2016, on comptait un peu plus de 3 000 individus et une quinzaine d'associations enregistrés auprès de l'IRCCA pour l'autoproduction. Quant à la vente en pharmacie, elle ne devrait débuter que dans la seconde moitié de l'année. Deux producteurs ont été sélectionnés mais on ne sait pas encore quelle part des pharmacies souhaitera participer à la vente de cannabis. Un récent article suggérait qu'il y en aurait une centaine localisées surtout à Montevideo.

Le stade actuel de mise en œuvre du modèle uruguayen ne permet pas encore une analyse de ses effets comme on peut commencer à le faire pour le Colorado. Ce que l'on peut observer jusqu'ici c'est qu'il propose une alternative au marché commercial et constitue une combinaison intéressante, mais aussi assez complexe, entre différents modes d'approvisionnement.

Plutôt États-Unis ou plutôt Uruguay ?

La plupart des analystes du domaine de la santé publique sont très critiques vis-à-vis du modèle mis en place aux États-Unis et recommandent une régulation plus stricte pour le marché du cannabis avec, souvent, une sorte de monopole d'État comme il en a existé dans les pays scandinaves ou en Amérique du Nord pour l'alcool [53]. Ils sont ainsi clairement en faveur du modèle uruguayen par rapport à celui en cours au Colorado.

Il reste toutefois que, dans certains pays, un tel modèle est difficilement envisageable en raison de la libéralisation croissante des marchés et de la globalisation des échanges. Un marché national de taille limitée et contrôlé par l'État n'est en effet pas un modèle très commun en ce début de XXI^e siècle [57]. Il faudra aussi pouvoir expliquer pourquoi le cannabis fait l'objet d'une telle régulation alors que l'alcool y échappe de plus en plus. Les citoyens et consommateurs ne verront peut-être pas d'un bon œil que deux substances psychoactives, qui présentent des profils de risque *a priori* plutôt semblables, fassent l'objet de restrictions si différenciées.

Il s'agit donc de trouver une troisième voie dont l'objectif est de protéger la santé publique mais aussi de créer une cohérence avec le modèle de régulation du marché de l'alcool. C'est là sans doute l'un des principaux défis additionnels de la légalisation du cannabis. Les autres modèles existants de régulation de son marché – la tolérance de la vente et possession de petites quantités aux Pays-Bas et les clubs de consommateurs en Espagne – n'offrent eux non plus pas d'intersection avec les politiques liées à l'alcool.

Paradoxalement, c'est donc peut-être des États-Unis ou du Canada que viendra, sans doute après une première phase d'expérimentation très chaotique et assez dangereuse, une nouvelle politique de régulation cohérente pour l'alcool et pour le cannabis. Si c'est le cas, espérons simplement que celle-ci ne soit pas qu'une simple copie de celle que nous connaissons actuellement pour l'alcool mais qu'elle propose une approche nouvelle et plus cohérente vis-à-vis des substances psychoactives. Cette opportunité était aussi offerte aux membres de l'ONU lors de la récente Ungass. Ils l'ont courageusement ignorée. 🚫