

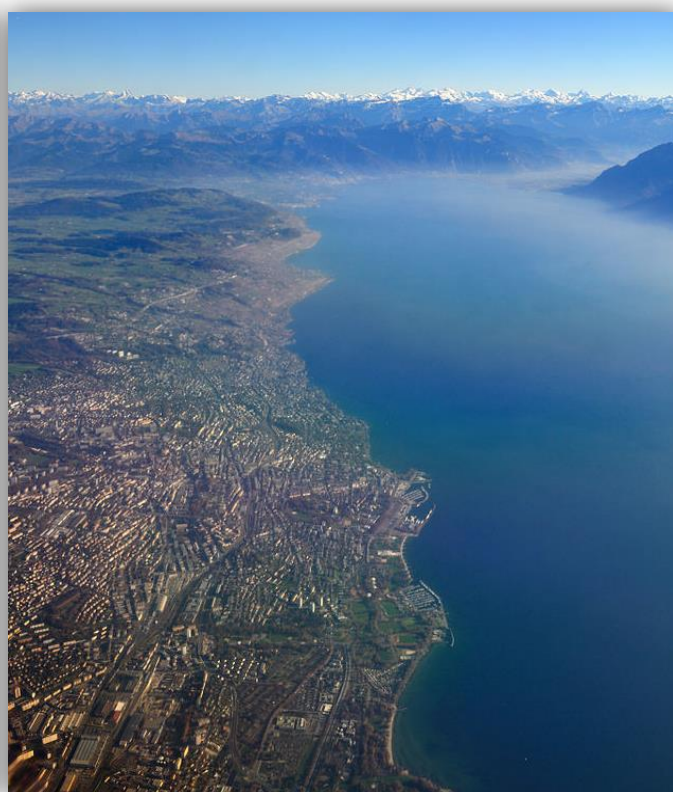
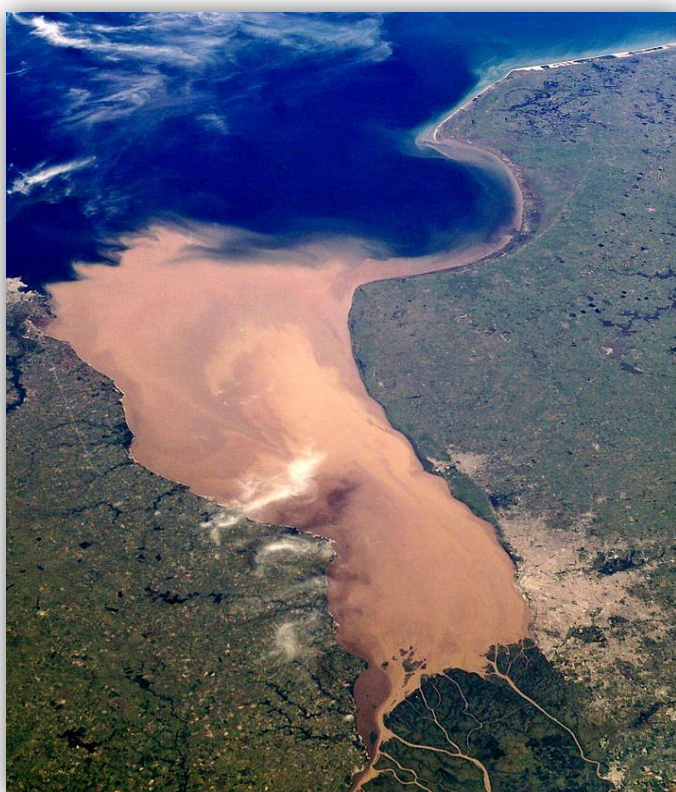
Du Río de la Plata au Lac Léman

Nouveaux développements concernant la
régulation du marché du cannabis

Novembre 2014

Frank Zobel

Marc Marthaler



Compléments d'information:	Frank Zobel, tél. ++41 (0)21 321 29 60 fzobel@addictionsuisse.ch
Réalisation:	Frank Zobel, Marc Marthaler
Diffusion:	Addiction Suisse, case postale 870, 1001 Lausanne
Graphisme/mise en page:	Addiction Suisse
Copyright:	© Addiction Suisse Lausanne 11/2014
ISBN:	978-2-88183-163-8
Citation recommandée:	Zobel, F., Marthaler, M. (2014): <i>Du Rio de la Plata au Lac Léman: Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis</i> (2 ^{ème} édition mise à jour du rapport <i>Des Rocky Mountains aux Alpes</i>). Lausanne: Addiction Suisse.

Table des matières

Préface	3
Résumé	4
1 Introduction.....	5
2 Régulation du marché du cannabis aux Etats Unis et en Uruguay	6
2.1 Etats-Unis	6
2.1.1 <i>Un peu d'histoire</i>	<i>6</i>
2.1.2 <i>Modèles de régulation au Colorado et à Washington State</i>	<i>7</i>
2.1.3 <i>Premières observations sur la régulation du marché au Colorado et à Washington State</i>	<i>9</i>
2.2 Uruguay.....	11
2.2.1 <i>Contexte.....</i>	<i>11</i>
2.2.2 <i>Modèle de régulation</i>	<i>12</i>
2.2.3 <i>Premières observations sur la régulation du marché en Uruguay</i>	<i>12</i>
3 Régulations du marché du cannabis en Europe.....	14
3.1 Pays-Bas	14
3.1.1 <i>Modèle de régulation</i>	<i>14</i>
3.1.2 <i>Débats actuels</i>	<i>15</i>
3.2 L'Espagne	15
3.2.1 <i>Apparition des Cannabis Social Clubs (CSC)</i>	<i>16</i>
3.2.2 <i>Modèle de régulation des CSC.....</i>	<i>16</i>
3.2.3 <i>Développements récents en Espagne.....</i>	<i>17</i>
3.3 Belgique	18
3.4 Ailleurs en Europe	19
4 Projets de régulation en Suisse.....	20
4.1 <i>Un peu d'histoire</i>	<i>20</i>
4.2 <i>La proposition genevoise.....</i>	<i>21</i>
4.3 <i>Développements au niveau national</i>	<i>22</i>



5	A propos de quelques éléments clefs de la régulation	24
5.1	Accessibilité et modèles de régulation.....	24
5.2	Protection des mineurs	25
5.3	Publicité et marketing	25
5.4	Produits et dangerosité	25
5.5	Consommateurs fréquents et problématiques	26
5.6	Taxes, prix et revenus	26
5.7	Fumée passive, consommation en public, conduite de véhicule ou travail sous influence du cannabis.....	27
5.8	Tourisme	27
5.9	Marché noir	27
5.10	Coordination et évaluation.....	27
6	Conclusions	29
7	Littérature	31

Préface

Le 1er janvier 2014 s'est ouvert au Colorado le premier marché entièrement légal de cannabis à usage récréatif¹. Cet événement a contribué à relancer le débat sur cette substance dans de nombreux pays dont la Suisse. Nous nous sommes alors demandé comment nous pouvions contribuer à ce débat de façon constructive et avons conclu que ce qui manquait le plus c'était un accès à la compréhension des nouveaux modèles de régulation développés au plan international et national. C'est pourquoi nous avons publié, début mars 2014, le rapport "Des Rocky Mountains aux Alpes: nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis". Ce document décrivait les principaux modèles de régulation proposés ou mis en œuvre dans les Amériques, en Europe et en Suisse.

Durant les sept derniers mois, ce rapport a été téléchargé à 2'300 reprises sur notre site et a généré de multiples demandes de professionnels, de décideurs et de médias pour en présenter le contenu. Certains lecteurs nous ont aussi dit qu'il souhaitaient être informés de manière régulière sur ce sujet qui est en rapide évolution. Nous avons donc décidé de remettre à jour périodiquement le rapport, ce que nous faisons ici pour la première fois. Pour éviter qu'il ne soit confondu avec la première version, nous lui avons donné un nouveau nom. Les sections nouvelles ont aussi été encadrées, comme l'est cette préface, pour éviter à celles et ceux qui ont déjà lu la première version de ne pas devoir relire l'ensemble du document. Parmi ces nouveautés, la lecture du chapitre cinq, qui présente une nouvelle synthèse des modèles de régulation, est particulièrement recommandée.

Beaucoup de choses se sont passées durant les derniers mois. Aux Etats-Unis, le marché du Colorado s'est rapidement développé et l'Etat de Washington a emboîté le pas en créant le second marché légal de cannabis récréatif au mois de juillet. Les citoyens de l'Alaska et de l'Oregon ont aussi approuvé des textes de lois qui vont créer de tels marchés en 2016. En Uruguay, le premier pays à avoir adopté une loi visant une légalisation du marché du cannabis, les modalités de sa régulation ont été précisées et certains aspects commencent à être mis en œuvre. En Espagne, des autorités régionales travaillent sur des modèles de régulation des Cannabis Social Clubs, qui ont continué à se multiplier ces derniers mois. Au Pays-Bas l'idée de mettre en place de tels clubs ne s'est pas concrétisée mais certaines villes demandent à ce qu'une solution soit trouvée pour que les *coffee shops* puissent s'approvisionner ailleurs que sur le marché noir. Quant à la Suisse, le nombre de villes examinant l'idée d'une régulation du marché du cannabis a continué à augmenter et le projet le plus concret, celui de Genève, fait actuellement l'objet d'une analyse par la Commission consultative en matière d'addictions de ce canton.

¹ Le "cannabis à usage récréatif" ou "l'usage récréatif de cannabis" renvoient à la consommation de cette substance à des fins autres que médicales ou thérapeutiques. Il reflète l'adjectif "*recreational*" utilisé aux Etats-Unis et qui renvoie aux loisirs.

Résumé

Au cours des dernières années, les citoyens de quatre Etats formant les Etats-Unis d'Amérique ainsi que le parlement d'un Etat souverain, l'Uruguay, se sont prononcés en faveur de la légalisation du cannabis et de la régulation de sa production et de sa vente. Auparavant, des associations de consommateurs de cannabis se sont développées dans différentes régions d'Espagne et de Belgique, alors que le modèle hollandais de tolérance de la vente et possession de petites quantités de chanvre a fait l'objet de réformes. Plus récemment, un nombre croissant de villes et de cantons suisses ont fait état de leur intérêt pour de nouvelles formes de régulation du marché du cannabis.

Une revue des différents modèles de régulation du marché du cannabis proposés ou mis en œuvre révèle la diversité des approches envisagées mais aussi leurs caractéristiques communes. Le spectre actuel des modèles de régulation comprend: un marché commercial relativement ouvert, au Colorado et dans l'Etat de Washington; un marché légal pluri-forme mais étroitement administré et régulé par l'Etat (enregistrement de tous les acteurs du marché y compris les consommateurs, vente en pharmacie avec quantités maximales mensuelles) en Uruguay; un marché toléré au niveau de la vente de petites quantités aux Pays-Bas, qui maintient l'interdiction de la production; des associations à but non lucratif de consommateurs de cannabis, créées au travers de l'existence de zones grises de la législation, qui limitent l'accès du cannabis à leurs seuls membres et qui existent principalement en Espagne mais aussi en Belgique et, sous forme de projet, en Uruguay et dans d'autres pays dont la Suisse.

Les modèles de régulation se distinguent principalement dans la part qu'ils laissent aux échanges commerciaux. Ils partagent cependant aussi des éléments trouvés dans la régulation des produits thérapeutiques (registres, sécurité, interdiction de la publicité, limite des quantités distribuées), du tabac (taxes élevées) et/ou de l'alcool (âge d'accès). On peut en conclure que la régulation de la production et de la vente de cannabis telle qu'elle se pratique ou est envisagée aujourd'hui est bien plus stricte que celle existant pour l'alcool. Cela reflète l'idée que l'on se fait de la régulation d'une "nouvelle" substance psychoactive au début du XXIème siècle.

Ce qui est également nouveau, c'est qu'il est désormais possible non seulement d'observer différents modèles de régulation mais aussi de comparer leurs avantages et désavantages. Ce rapport aborde pour la première fois cet aspect avec la prudence que requiert l'observation d'un phénomène qui vient à peine de débiter et dont les effets et conséquences commencent seulement à être compris.

1 Introduction

Les politiques drogue ont connu d'importants changements ces dernières années, notamment en ce qui concerne le cannabis. Ces développements comprennent bien sûr la dépénalisation de l'usage de toutes les drogues au Portugal, avec un transfert des compétences du ministère de la justice vers celui de la santé, mais aussi en République Tchèque ou plus récemment en Grèce et en Croatie. Ailleurs, la légalisation du cannabis a été approuvée par les citoyens de quatre Etats Américains ainsi que de la capitale des Etats-Unis, alors qu'en Uruguay c'est le parlement qui a voté une loi allant dans ce sens. Outre les discussions récurrentes autour du modèle hollandais des *coffee shops*, des associations de consommateurs de cannabis ont vu le jour en Europe, principalement en Espagne mais aussi dans d'autres pays. En Suisse, le parlement a d'abord rejeté une proposition du Conseil Fédéral permettant de tolérer la production et la vente de cannabis avant que les citoyens ne rejettent, en 2008, une initiative populaire visant à légaliser cette substance. Plus récemment, une décriminalisation *de facto* de la consommation de cannabis chez les adultes a été approuvée par le parlement alors qu'un nombre rapidement croissant de villes et cantons s'interrogent sur l'opportunité de nouveaux modèles de régulation pour le cannabis. Dans ce contexte, il est pertinent qu'Addiction Suisse fasse régulièrement le point sur la situation et rende compte des différents modèles et questionnements qui caractérisent le débat sur le cannabis en ce début du XXIème siècle.

2 Régulation du marché du cannabis aux Etats-Unis et en Uruguay

La légalisation de la consommation et la régulation du marché du cannabis ont été approuvées à cinq reprises entre novembre 2012 et novembre 2014. C'est la population de quatre des 50 Etats formant les Etats-Unis d'Amérique qui a approuvé une législation allant dans ce sens ainsi que le parlement d'un Etat souverain, l'Uruguay. Les pages qui suivent mentionnent brièvement le contexte dans lequel ces décisions ont été prises et décrivent les modèles de régulation du marché qui sont prévus.

2.1 Etats-Unis²

2.1.1 Un peu d'histoire

La consommation de cannabis est traditionnellement plus élevée aux Etats-Unis qu'en Europe. Les premières enquêtes chez les étudiants, il y a près d'un demi-siècle, montraient déjà des prévalences de consommation élevées pour cette substance. C'est là l'une des raisons qui ont conduit onze Etats à décriminaliser ou dépénaliser l'usage de cannabis durant les années 70, des expériences dont les évaluations ont montré qu'elles n'ont eu que peu d'impact négatif.³ En 1975, la cour suprême d'Alaska a même été plus loin en statuant que la possession et l'usage d'une once (env. 28.4g) de cannabis à son domicile ne devait plus faire l'objet de sanctions, ni pénales ni administratives. Quant aux citoyens de Californie, ils ont voté déjà en 1972 sur une initiative visant la légalisation du cannabis. Celle-ci a été refusée par environ deux tiers des votants alors qu'une initiative similaire en Oregon, quatorze ans plus tard, était rejetée par près de trois votants sur quatre.

Un nouveau phénomène, la prescription de cannabis à des fins médicales, s'est développé aux Etats-Unis durant les années 90. La première loi autorisant cette pratique a été adoptée en Californie en 1996 avant que d'autres Etats, comme l'Etat de Washington⁴ en 1998 et le Colorado en 2000, fassent de même. Depuis, le mouvement a continué avec désormais plus de 20 Etats qui disposent de législations sur ce sujet. Et leur adoption se diffuse rapidement avec, en 2014, de nouveaux textes de loi adoptés dans les Etats du Maryland, du Minnesota et de New York⁵. La teneur et l'application de ces législations varient beaucoup⁶ et permettent *grosso modo* la prescription de quantités limitées pour quelques rares pathologies jusqu'à des prescriptions de quantités représentant plusieurs mois de consommation sur la base de symptômes peu spécifiques. Cette situation a généré un certain nombre de tensions entre les Etats et le gouvernement fédéral pour qui le cannabis n'apporte pas de bénéfices thérapeutiques et reste une substance interdite. Toutefois, hormis quelques saisies et des interventions indirectes, comme par exemple faire pression sur les propriétaires des immeubles dans lequel sont installés des magasins de cannabis médical, le gouvernement fédéral a souvent préféré ne pas intervenir. Il en est résulté dans différents Etats ce qui ressemble à un marché régulé pour cette substance, avec des règles de production et de vente, des taxes, des licences, etc.

² Ce chapitre s'appuie notamment sur un récent rapport publié par le Global Drug Policy Observatory (Crick et al; 2013 (voir bibliographie)).

³ Voir par exemple: Blachly, P; 1976.

⁴ L'état de Washington, dont la plus grande ville est Seattle, se trouve à l'extrémité Nord-Ouest des Etats-Unis. Il ne faut pas le confondre avec Washington DC (District of Columbia), la capitale fédérale des Etats-Unis, qui est distante d'environ 4500 km.

⁵ En Floride, un amendement constitutionnel sur ce sujet a été soumis au peuple fin 2014 mais il n'a pas obtenu les 60% de votes favorables nécessaires à son adoption (57%).

⁶ <http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>

Ces développements ont encouragé un renouveau dans la promotion de la légalisation et de la régulation du marché du cannabis à usage récréatif aux Etats-Unis avec des initiatives populaires ou parlementaires soumises au vote dans différents Etats. Entre 2004 et 2006, une majorité (56%) de citoyens en Alaska et au Nevada a ainsi rejeté de tels projets. En novembre 2010, suite à une longue campagne à l'issue incertaine, les citoyens californiens ont eux aussi rejeté, cette fois à 53.5%, une telle proposition. Finalement, en novembre 2012, lors de la réélection du Président Obama, trois Etats se sont prononcés sur des initiatives de ce type. En Oregon, la majorité des votants (53%) a voté contre mais les citoyens de l'état de Washington (56%) et du Colorado (55%) ont approuvé les initiatives ouvrant ainsi la voie aux premiers marchés régulés de cannabis au monde.

En août 2013, le département de la justice américain a fait savoir qu'il continuerait à mettre en œuvre la législation fédérale qui interdit le cannabis, mais qu'il n'interviendrait pas dans les Etats ayant voté sa légalisation à condition que ceux-ci développent et appliquent des systèmes de régulation protégeant la santé publique et l'ordre public⁷. Une attention particulière est portée à la protection des mineurs et à la diversion du cannabis vers d'autres Etats où le cannabis n'est pas légal. Les autorités fédérales se réservent le droit d'intervenir si elles considèrent que certains principes ne sont pas respectés.

Le Colorado a été le premier à mettre en place un marché du cannabis récréatif le premier janvier 2014 et Washington State l'a fait le 8 juillet de la même année.⁸ Les électeurs de deux autres Etats, l'Alaska (52%) et l'Oregon (55%), ont approuvé le 4 novembre 2014 des législations qui vont conduire à l'ouverture de tels marchés en 2016 alors que, dans différents autres états, des efforts sont menés pour parvenir à de telles votations durant les deux prochaines années. Quant à Washington D.C, la capitale des Etats-Unis, ses habitants ont récemment approuvé (64%) la légalisation de la possession et culture de cannabis pour usage personnel⁹.

La dynamique de changement aux Etats-Unis se reflète aussi dans les résultats de sondages qui montrent qu'une majorité de la population est désormais en faveur de la légalisation du cannabis¹⁰ ou dans la récente prise de position du New-York Times en faveur de la fin de la prohibition du cannabis et de la régulation du marché¹¹. Au-delà du cannabis médical et récréatif, une troisième dimension du changement concerne la décriminalisation de l'usage du cannabis ou la réduction des sanctions qui y sont liées. Au niveau fédéral, de nouvelles directives concernant les peines liées aux délits de possession et trafic de drogue ont été approuvées en 2014 et pourront être appliquées rétroactivement dès fin 2015. En pratique, cela signifie que les peines seront désormais moins sévères mais aussi que plusieurs dizaine de milliers de personnes incarcérées pour usage ou trafic de drogue, dont une partie concerne le cannabis, seront sans doute libérées l'an prochain.

2.1.2 Modèles de régulation au Colorado et à Washington State¹²

Les modèles de régulation prévus dans les deux Etats possèdent de nombreuses similarités mais aussi quelques différences significatives. Une des raisons à cela est qu'à Washington State le projet soumis au vote était déjà très détaillé alors qu'au Colorado c'était un amendement constitutionnel nécessitant le développement de législations complémentaires. Il en est résulté une approche parfois plus

⁷ <http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>

⁸ Le Colorado compte un peu plus de cinq millions d'habitants alors que Washington State en compte près de sept millions. Ensemble ils représentent un peu moins de 4% de la population des Etats Unis d'Amérique.

⁹ Le résultat de cette votation peut cependant encore être renversé par un vote du Congrès des Etats-Unis.

¹⁰ <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/07/6-facts-about-marijuana/>

¹¹ <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html?op-nav>

¹² Les modèles récemment adoptés en Alaska et en Oregon sont semblables à ceux décrits ici mais comportent aussi quelques différences, notamment au niveau des taxes sur le cannabis. Ces modèles seront décrits plus en détail dans la prochaine mise à jour de ce rapport.

pragmatique et détaillée au Colorado, et qui s'appuie, dans un premier temps, sur le système et les acteurs du cannabis médical¹³.

Les personnes âgées de plus de 21 ans (même limite que pour l'alcool) pourront acheter jusqu'à une once de cannabis (env. 28.4 g) par transaction dans des magasins spécialisés dans les deux Etats. Au Colorado, les non-résidents ne pourront obtenir que le quart de cette quantité tandis que les résidents pourront aussi posséder jusqu'à six plantes pour leur usage personnel. A Washington State il n'y a pas de règle pour les non-résidents mais la possession de plantes (jusqu'à 15) est limitée aux personnes bénéficiant d'une prescription pour du cannabis médical.

Dans les deux Etats, le marché est segmenté en trois parties : la production, le conditionnement/la distribution et la vente. Participer à l'un de ces niveaux requiert une licence. A Washington State, la législation interdit que des acteurs puissent obtenir des licences pour différents niveaux du marché alors qu'au Colorado c'est une logique inverse qui prime puisque les producteurs ne peuvent vendre qu'une petite partie de leur production (30%) à d'autres acteurs du marché, l'essentiel devant être vendu dans leurs propres magasins. Cette approche reflète celle qui existe pour le cannabis médical dans cet Etat. D'ailleurs, durant les premiers mois, le Colorado n'attribuera des licences qu'aux acteurs de ce secteur. L'avantage est ici sans doute de pouvoir travailler avec des partenaires connus et qui sont déjà habitués à un mode de régulation similaire. Dès octobre 2014, les règles d'intégration verticale et de primauté des producteurs de cannabis médical tombent.

Des autorités spécifiques, le Washington State Control Liquor Board et la Marijuana Enforcement Division au Colorado¹⁴, sont chargées de l'attribution, de la révocation et du renouvellement des licences. L'une des conditions d'obtention d'une licence est d'être résident depuis deux ans (Colorado) ou seulement depuis trois mois (Washington State). Au Colorado les autorités locales (comtés et municipalités) peuvent interdire le commerce du cannabis à usage récréatif sur leur territoire, ce qu'environ septante municipalités ont déjà fait, ou encore lui fixer des règles spécifiques (heures d'ouverture, nombre et localisation des magasins). A Washington State les autorités locales doivent approuver ou rejeter chaque licence (bénéficiaire, location).

Dans les deux états un système de traçage « de la graine au consommateur »¹⁵ doit permettre de suivre l'entier de la production et d'éviter les fuites vers le marché noir. Des mesures de sécurité (surveillance vidéo 24h, gardes de sécurité, alarme) doivent aussi être appliquées dans ce but par les acteurs du marché. La publicité est interdite dans les deux Etats, mais c'est le Colorado qui a jusqu'ici a édicté les règles les plus détaillées, et donc les plus difficilement contournables. Dans cet Etat, le cannabis est fourni dans des emballages opaques ne pouvant être ouverts par les enfants, et tous les produits doivent posséder une étiquette officielle indiquant leur taux de THC, les engrais utilisés ainsi que d'autres informations.¹⁶

La taxation du cannabis est plus élevée à Washington State qui prévoit une taxe spécifique de 25% à chacun des trois niveaux du marché (production, conditionnement, vente)¹⁷, à quoi vient s'ajouter une taxe sur les ventes de 8.75% à laquelle sont soumis tous les produits. Au Colorado, la taxation du cannabis recouvre une taxe spécifique de 15%, la taxe de l'Etat sur les ventes de 2.9% auquel s'ajoute

¹³ A Washington State, cela n'était pas possible car le secteur du cannabis médical n'y est pas régulé et encadré comme au Colorado.

¹⁴ Une équipe d'un peu plus de trente personnes a initialement été budgétée pour ce service. Ce chiffre est rapidement monté à 55 et va sans doute encore croître.

¹⁵ Au Colorado, le système se nomme Marijuana Inventory Tracking Solution. <http://www.mymits.com/>

¹⁶ http://www.denverpost.com/marijuana/ci_24823785/colorado-marijuana-guide-64-answers-commonly-asked-questions

¹⁷ Il semble que cette taxe ne soit souvent appliquée qu'à deux reprises (producteur et vendeur) puisqu'il n'y a pas de niveau intermédiaire pour tous les produits, particulièrement pour l'herbe de cannabis.

une taxe de vente spécifique au cannabis de 10%¹⁸, ainsi que des taxes locales. A Washington State, il est prévu d'attribuer l'essentiel de ces taxes à un fond spécial pour les services sociaux et sanitaires alors qu'au Colorado une partie des taxes doit être affectée à la construction d'écoles.

2.1.3 Premières observations sur la régulation du marché au Colorado¹⁹ et à Washington State

La mise en œuvre des législations adoptées dans les deux Etats américains permet pour la première fois d'observer le développement de marchés du cannabis récréatif ainsi que les mesures que les gouvernements peuvent mettre en place pour les réguler. Certes, de nombreuses données (p.ex. évolution de la consommation de cannabis et des problèmes qui lui sont liés, évolution de la consommation d'alcool) ne pourront être obtenues que dans quelques mois ou années, mais un premier tour d'horizon peut déjà être effectué.

Taille et caractéristiques du marché

En octobre 2014, le Colorado comptait un peu moins de 300 magasins vendant du cannabis récréatif répartis dans environ 40 municipalités (sur 300) ayant donné leur autorisation pour ce type de commerces²⁰. Le chiffre d'affaires mensuel de ce marché n'a cessé de croître depuis janvier pour atteindre près de 34 millions de dollars en août, avant de reculer légèrement en Septembre. En juillet, le chiffre d'affaire du cannabis récréatif a aussi pour la première fois dépassé celui du cannabis médical²¹. Sur les six premiers mois de l'année, les taxes sur le cannabis récréatif ont rapporté à l'Etat 12 millions de dollars, un chiffre inférieur aux prévisions mais en rapide croissance. Le prix du cannabis récréatif a baissé après les premiers mois où il était élevé, en raison d'une offre encore très limitée, mais il reste à un niveau relativement haut (10-15 dollars par gramme). Apparemment, de nombreux consommateurs sont prêts à payer ce prix qui est supérieur à celui du marché noir.

Une étude mandatée par le département des impôts du Colorado a estimé la taille du marché du cannabis (médical et récréatif) à environ 130 tonnes, dont environ 9 tonnes consommées par des usagers d'autres Etats (Light et al; 2014). Les 30% d'usagers qui consomment du cannabis chaque jour ou presque (20 jours et plus par mois) consomment 90% du volume total, un résultat qui vient confirmer ceux d'autres études menées en Europe (Trautmann et al; 2013) et aux Etats-Unis (Burns et al; 2013). Les auteurs de l'étude estiment aussi qu'en 2014 les secteurs du cannabis médical (55 tonnes) et du cannabis récréatif (22 tonnes) ne couvriront que 60% de la consommation et que le reste proviendra de l'autoculture, du marché gris (hérité de la législation sur le cannabis médical) et du marché noir. Il faudra néanmoins encore attendre pour voir si le marché noir se maintient réellement et, le cas échéant, si cela est dû au prix du cannabis récréatif, à l'absence de points de vente dans certains quartiers, villes ou régions, ou encore à d'autres facteurs.

Dans l'Etat de Washington, le cannabis est plus fortement taxé qu'au Colorado et les prix devraient donc se stabiliser à un niveau plus élevé, probablement proche de 15 dollars le gramme. Il sera alors possible d'observer de plus près quelle partie des consommateurs est prête à payer une marge

¹⁸ <http://www.businessweek.com/articles/2014-01-09/colorado-legal-marijuanas-strange-economics>

¹⁹ Une partie des informations ci-dessous ont été obtenues auprès de Mme Barbara Brohl et M. Lewis Koski du Department of Revenue du Colorado lors d'une visite en Suisse au printemps 2014.

²⁰ <http://mmjbusinessdaily.com/week-in-review-updates-on-2-forgotten-mmj-states-major-changes-in-colorado-whats-next-for-ca-regs/>

²¹ Le cannabis médical est moins taxé, et donc moins cher, que le cannabis récréatif au Colorado. Il requiert toutefois un enregistrement du patient. Les autorités du Colorado prévoient un déplacement progressif vers le cannabis récréatif en raison de l'anonymat du second, d'un resserrement des contrôles vis-à-vis des prescripteurs de cannabis médical et d'heures d'ouverture plus longues (fermeture à 24h au lieu de 17h). Ce déplacement va aussi conduire à une hausse des revenus fiscaux.

importante pour accéder à un cannabis légal et dont la qualité a été vérifiée. A l'heure actuelle, rien ne peut encore être dit sur le sujet puisque le marché n'a été mis en œuvre que depuis le 8 juillet 2014 et dans des conditions nettement plus chaotiques qu'au Colorado six mois plus tôt. L'introduction du marché a en effet été marquée des pénuries ainsi que des prix très élevés dans les quelques commerces ayant obtenu une licence pour vendre du cannabis récréatif²². Le chiffre d'affaire du premier mois complet du marché du cannabis récréatif (août) dans cet Etat était de 7 millions de dollars. Ce chiffre pourrait rapidement augmenter puisque une étude estimait que le marché du cannabis à Washington State, avant la mise en œuvre du marché récréatif, représentait déjà 175 tonnes (Kilmer et al; 2013/2).

Le Colorado a récemment commencé la deuxième phase de l'établissement de son marché du cannabis. Désormais, des acteurs économiques nouveaux, c'est-à-dire qui n'étaient pas déjà actifs dans le domaine du cannabis médical, peuvent demander des licences pour le marché récréatif. Certaines dispositions sont apparemment en discussion pour maintenir certains avantages pour les producteurs déjà présents mais la concurrence devrait prochainement atteindre de nouveaux niveaux. A l'heure actuelle, on estime qu'environ 10'000 personnes travaillent dans les secteurs du cannabis médical et récréatif au Colorado.

Mise en œuvre de la régulation

La date de la mise en œuvre du marché du cannabis ayant été fixée dans l'initiative populaire, les autorités du Colorado ont entamé une course contre la montre pour développer les mesures de régulation avant le 1^{er} janvier 2014. De nombreux aspects n'ont toutefois pas pu être mis en œuvre à cette date. Par exemple, l'analyse des produits par des laboratoires accrédités, et donc aussi les étiquettes permettant de connaître les caractéristiques du cannabis, n'a débuté qu'en mai-juin 2014. Sur cet aspect et sur d'autres, le système prévu est encore en phase d'implantation ou de rodage.

Entrer sur le marché du cannabis récréatif n'est pas donné à tout le monde. Il est ainsi estimé qu'au Colorado il faut un investissement d'environ 250'000\$ pour pouvoir prétendre à l'obtention d'une licence. Les autorités de cet Etat utilisent aussi le pouvoir que leur donne la législation pour tenter d'assurer un développement progressif du marché. Elles ont aussi mis en œuvre un système de surveillance très strict des plantes de cannabis²³. Chaque plant doit être inventorié et doté d'une étiquette individuelle comprenant un code barre et une fréquence radio. Les producteurs et vendeurs doivent enregistrer chaque plante à chaque stade de développement, ainsi que tous les transports dont elle fait l'objet, dans une base de donnée unique. Chaque lieu de production, qui jusqu'à récemment étaient tous indoor, doit aussi disposer de caméras, qui filment les locaux sous tous les angles, et dont les données doivent être conservées pendant 40 jours. L'autorité de surveillance peut à tout moment mener des analyses rapides des stocks présents sans nécessiter de mandat de perquisition.

Une interdiction relativement stricte de la publicité existe au Colorado mais cet aspect de la régulation est actuellement contesté sur la base du 1^{er} amendement de la constitution américaine.²⁴ Il n'est donc pas impossible que cela vienne à changer. A Washington State les dispositions sont moins contraignantes puisque la publicité est possible si elle ne se situe pas à moins de 300 mètres d'une école ou d'un autre lieu fréquenté par les moins de 21 ans, ni dans un transport ou un lieu public. Quatre avertissements concernant les risques liés au cannabis doivent cependant être mentionnés sur les publicités.

²² Au mois d'août, moins de 20 des 47 commerces ayant obtenu une licence pour vendre du cannabis récréatif fonctionnaient.

²³ Ce système a été développé en collaboration avec les acteurs du marché

²⁴ Le Colorado n'autorise certaines formes de publicité qu'à condition qu'il n'y ait pas plus de 30% des personnes exposées qui ont moins de 21 ans. Il est évidemment très difficile de prouver cela.

L'un des effets de la légalisation du cannabis récréatif est évidemment une baisse massive des interpellations pour usage de cette substance. A Washington State, ce chiffre a passé de plus de 5000 à environ 100 par année. Par contre, il n'existe que peu de données concernant l'évolution des crimes ou des accidents de la circulation suite à la légalisation du cannabis récréatif. Les rares données publiées au Colorado suggèrent plutôt une baisse de la violence et des accidents mais ces chiffres doivent encore être confirmés. Dans l'Etat de Washington, une évaluation externe du système de régulation sera menée par le Washington State Institute for Public Policy à partir de 2015.

Problèmes rencontrés

Au printemps 2014, des cas d'intoxications avec des produits comestibles (bonbons, biscuits, boissons, etc.) contenant du THC ont été rapportés au Colorado, notamment chez des enfants. La production de ces comestibles, apparemment très populaires, requérait une licence mais faisait l'objet d'une faible régulation puisqu'ils ne devaient simplement pas contenir plus de 100mg de THC. Or, la consommation successive de plusieurs comestibles, dont l'effet n'apparaît souvent qu'après 1 à 2 heures, pouvait conduire à de fortes indispositions. Le législateur a donc développé d'urgence une ordonnance obligeant les producteurs à emballer ces produits en portions individuelles ne contenant pas plus de 10mg de THC et inaccessibles aux enfants. Ces dispositions, ainsi que d'autres visant à inciter la production de comestibles avec de faibles taux de THC, devraient être confirmées en novembre.

Un autre aspect ayant eu un écho dans les médias est la fabrication de DAB ou BHO (Butane Hash Oil). Il s'agit d'huile de cannabis dont la concentration en THC peut être supérieure à 60%. En plus d'être un produit fort, la méthode de fabrication est dangereuse et le nombre d'explosions et de brûlures graves chez des individus essayant de produire du DAB/BHO pour leur propre consommation est en hausse. Les autorités tentent jusqu'ici de réguler les quantités d'huiles et autres produits à forte concentration pouvant être vendus à un individu pour qu'elles soient équivalentes, en termes de quantité de THC, à une once de cannabis. Auparavant, chaque consommateur pouvait acheter jusqu'à 28.4g de ces huiles.

2.2 Uruguay²⁵

2.2.1 Contexte

La consommation de drogue en Uruguay ne fait pas l'objet de poursuites pénales à condition de ne posséder qu'une « quantité raisonnable de stupéfiants ». La prévalence de la consommation de cannabis est relativement élevée et a connu une forte augmentation chez les jeunes durant les années 2000 (Inter-American Observatory on Drugs; 2011). En parallèle, comme en Argentine voisine, l'usage de pâte de cocaïne base s'est lui aussi répandu. Cette substance est souvent très toxique en raison des résidus chimiques qu'elle contient. Elle est généralement fumée et considérée comme étant très addictive (Transnational Institute; 2006). La séparation des marchés du cannabis et de la pâte de cocaïne base a été l'un des arguments avancés en faveur de la légalisation du cannabis (Crick et al; 2013).

Dès 2010, deux projets visant la légalisation de l'autoculture du cannabis ont été soumis au parlement avec le soutien d'une majorité de partis politiques. Leur examen a toutefois montré que ce type d'approvisionnement ne peut concerner qu'environ 15% du marché et qu'il ne règle pas certains problèmes clés liés à celui-ci (accès aux consommateurs problématiques, marché criminel, cannabis de mauvaise qualité, discriminations à l'égard des couches sociales les plus basses, etc.). En

²⁵ Ce chapitre s'appuie sur un récent rapport publié par RAND Europe (Kilmer et al; 2013 (voir bibliographie)).

conséquence, le gouvernement uruguayen a fait état de son intention de légaliser et de réguler le marché du cannabis en juin 2012. Un projet de loi a été mis en discussion en août mais ce n'est qu'un an plus tard qu'il a été adopté par la chambre des représentants. Le 10 décembre 2013, le Sénat a lui aussi approuvé la loi faisant ainsi de l'Uruguay le premier pays à légaliser le cannabis.²⁶ Le gouvernement développe actuellement l'application de la nouvelle législation (voir plus bas)..

2.2.2 *Modèle de régulation*

La législation uruguayenne diffère en de nombreux points de celles du Colorado et de Washington State (Pardo; 2014). Tout d'abord elle vise non seulement la production et la vente publique de cannabis, ainsi que la culture pour usage personnel, mais aussi la production collective de chanvre. Ainsi, tout citoyen uruguayen âgé de 18 ans ou plus pourra acheter du cannabis dans certaines pharmacies autorisées, cultiver soi-même du cannabis ou encore faire partie d'un « club de consommateurs » comprenant 15 à 45 membres et autorisé à cultiver des plantes collectivement. Quel que soit son ou ses choix, il devra s'enregistrer auprès du nouvel Institut de Régulation et de Contrôle du Cannabis (IRCCA) tout comme devront le faire aussi tous les producteurs de cannabis ainsi que les pharmacies qui le vendent. L'objectif affiché de cet enregistrement à tous les échelons, y inclus les consommateurs, est non seulement de contrôler et de réguler précisément le marché (quantités produites et vendues) mais aussi de limiter les quantités pouvant être obtenues par les individus (voir ci-dessous), d'informer sur les risques liés au cannabis et de détecter les personnes dont la consommation est problématique.

Le modèle uruguayen définit précisément les quantités de cannabis qui pourront être vendues ou cultivées. Ainsi, les citoyens enregistrés pourront acheter jusqu'à 10g par semaine ou 40g par mois dans les pharmacies autorisées et/ou cultiver jusqu'à six plantes pour leur usage personnel²⁷. Quant aux clubs de consommateurs, ils pourront cultiver jusqu'à 99 plantes par année en fonction du nombre de leurs membres. Quel que soit le modèle, la consommation maximale autorisée en Uruguay a été calculée à 480g par an, soit environ 1.3g par jour.

La vente aux étrangers et la publicité seront interdites en Uruguay. L'IRCCA devrait pouvoir déterminer des critères de qualité pour le cannabis y compris son taux de THC, la principale substance psychoactive du chanvre, qui devrait se situer entre 5 et 13%. L'Etat va aussi fixer le prix du cannabis qui devrait être proche de celui en vigueur sur le marché noir pour le cannabis de mauvaise qualité ("prensada"), soit environ 1\$ par gramme.²⁸ Le gouvernement s'attend néanmoins à ce que le marché génère environ une dizaine de millions de dollars de taxes qui pourront être utilisées pour des campagnes de prévention.

2.2.3 *Premières observations sur la régulation du marché en Uruguay*²⁹

Après avoir précisé différents éléments de son modèle de régulation au mois de mai 2014, l'Uruguay commence une lente mise en œuvre de celui-ci. S'agissant de l'autoculture, l'enregistrement a été ouvert en août et environ 600 inscriptions ont été réalisées jusqu'à mi-octobre. Plus tôt, en juin 2014, une première association de consommateurs de cannabis a entamé le processus d'enregistrement

²⁶ L'Uruguay compte environ 3.3 millions d'habitants.

²⁷ En pratique, il s'agit de six plantes en floraison par ménage. On peut donc posséder plus de plantes mais seules six d'entre elles doivent être en fleurs.

²⁸ <http://reason.com/archives/2013/12/15/the-architect-of-uruguays-marijuana-lega/2>

²⁹ Une partie des informations ont été obtenues auprès de M. Julio Calzada, secrétaire général du comité national en matière de drogues de l'Uruguay, lors d'une récente visite en Suisse. Madame Clara Sirisier, qui a travaillé avec les autorités uruguayennes, a aussi relu notre texte et corrigé certaines erreurs de compréhension.

auprès des autorités. Selon ses responsables, le club devrait compter 40 membres. Une dizaine d'autres associations ont débuté leur démarche d'enregistrement jusqu'en octobre mais aucune d'entre elles n'est jusqu'ici entrée en fonction.

Il existe environ 1200 pharmacies en Uruguay mais le nombre qui demandera et recevra une licence pour la vente de cannabis n'est pas encore connu. Certaines pharmacies pourraient ne pas être à l'aise avec le fait de vendre du cannabis mais aussi peu désireuses de remplir les formalités liées à cette vente. C'est peut-être l'une des raisons qui a conduit à repousser la mise en œuvre du système de production et de vente aux particuliers à 2015. Le gouvernement a par contre mis au concours, en août 2014, la culture du cannabis qui devrait être vendu dans les pharmacies. Jusqu'à cinq producteurs pourront cultiver les trois premières variétés de cannabis autorisées sur des terres appartenant au gouvernement et qui seront gardées 24h sur 24h. Toutes les plantes devront faire l'objet d'un enregistrement et d'un suivi, et l'Etat uruguayen sera seul autorisé à importer ou produire les graines des variétés qui seront produites pour la vente en pharmacie. Quant aux producteurs, ils disposeront d'une autorisation de cinq ans et devraient chacun produire 1-2 tonne(s) de cannabis par an.

Le gouvernement ne souhaite en effet couvrir qu'environ un quart du marché à travers la vente en pharmacies. L'Etat uruguayen estime que le marché du cannabis équivaut à environ 22 tonnes par an, dont l'essentiel, comme ailleurs, est consommé par la relativement petite proportion d'utilisateurs quotidiens. Une large part de ceux-ci devraient donc produire eux-mêmes leur cannabis, individuellement ou au sein d'une association.

3 Régulations du marché du cannabis en Europe

Il n'y a pas eu en Europe de décision comparable à celles mentionnées ci-dessus. En revanche, jusqu'à la récente mise en œuvre du marché du cannabis au Colorado, les Pays-Bas étaient le seul pays à connaître un modèle de régulation de la vente de petites quantités de cannabis, et ce depuis près d'une quarantaine d'années. Plus récemment, un nouveau modèle de régulation, cette fois développé sans l'assentiment des gouvernements, a vu le jour en Espagne et en Belgique: les associations de consommateurs de cannabis.

3.1 Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la vente et la possession de petites quantités de cannabis sont interdites mais *de facto* tolérées depuis 1976. La culture à des fins de consommation personnelle (maximum cinq plantes) est elle aussi tolérée. L'un des principaux objectifs de cette approche est de séparer les marchés des drogues « douces » (le cannabis) de celui des autres drogues. Une évaluation du modèle hollandais a d'ailleurs montré que cet objectif était en grande partie atteint dans les localités où existaient des magasins de cannabis (Van Laar M. and van Ooyen-Houben M.; 2009). Les données sur la consommation de cannabis aux Pays-Bas montrent des prévalences légèrement supérieures à la moyenne européenne mais inférieures à celles de la France ou de la Suisse.

3.1.1 Modèle de régulation

Toute personne âgée de 18 ans ou plus, résidant aux Pays Bas³⁰ ou non, peut acquérir jusqu'à cinq grammes de cannabis par transaction dans des établissements spécialisés appelés *coffee shops*.³¹ En 2011, on en recensait environ 650, mais ce chiffre était en diminution depuis plusieurs années. Les *coffee shops* doivent disposer d'une licence délivrée par les autorités locales. Ils ne peuvent pas faire de publicité, ni vendre du cannabis à des mineurs ou proposer d'autres drogues ou de l'alcool, et ils ne doivent pas être responsables de nuisances publiques (EMCDDA; 2013a).

La quantité maximale de cannabis pouvant être stockée par ces magasins est de 500 grammes, ce qui oblige certains propriétaires à renouveler leur stock plusieurs fois par jour. Le cannabis vendu, et c'est là le paradoxe du modèle hollandais, doit être acheté sur le marché noir car la production de cannabis reste un crime.

Les *coffee shops* sont taxés sur leur chiffre d'affaires comme tout autre commerce aux Pays Bas mais n'encaissent pas de TVA car celle-ci ne peut s'appliquer à un produit illégal. Une chaîne de télévision néerlandaise avait apparemment estimé que, en l'état actuel, ces magasins pouvaient rapporter chaque année environ 300-400 millions d'euros au fisc hollandais.

³⁰ Les Pays-Bas comptent environ 16.8 millions d'habitants.

³¹ Une étude du Trimbos Institute révélait, en 2013, un taux de THC moyen du cannabis vendu de 13.5%, en baisse par rapport aux années précédentes, et un prix moyen de la variété la plus populaire de 9.60 euros par gramme <http://www.nisnews.nl/adb.html>

3.1.2 Débats actuels³²

La régulation des *coffee shops* a été discutée à plusieurs reprises ces dernières années avec, notamment, de nouvelles règles concernant leur proximité vis-à-vis des écoles (désormais plus de 250 mètres) et une volonté de les transformer en clubs privés dont l'accès serait restreint aux résidents en possession d'une carte spéciale (*Wietpass*). Après une expérience limitée dans certaines régions frontalières, cette idée, qui visait notamment à restreindre le tourisme du chanvre, a été plus ou moins abandonnée³³. Un sondage récent auprès de la population ainsi que les prises de position des partis politiques formant le gouvernement suggèrent aussi que le modèle actuel des *coffee shops* est encore largement soutenu (Rolles; 2014).

Aujourd'hui, certains acteurs demandent que soit mis un terme au « *back door problem* », c'est-à-dire que la production du cannabis vendu dans les *coffee shops* ne constitue plus un crime. Plus de quarante municipalités ont signé un manifeste pour la régulation de la production de cannabis et plus de la moitié des villes les plus importantes du pays ont déposé des requêtes pour mettre en œuvre différents modèles reposant sur des producteurs privés ou publics (Rolles; 2014). Jusqu'ici le Ministère de la Sécurité et de la Justice a refusé toutes les propositions de régulation de la production formulées par les villes. Une autre approche en discussion au parlement est d'appliquer à la production ce qui existe déjà pour la vente et à la possession en petites quantités, c'est-à-dire un régime de tolérance dans lequel l'acte constitue toujours un crime mais où il n'est plus poursuivi.

En parallèle, le gouvernement hollandais a mis en discussion une proposition visant à classer le cannabis à fort taux de THC (15% et plus) parmi les drogues dures. Cette proposition est actuellement en débat au parlement.

3.2 L'Espagne

La prévalence de la consommation de cannabis en Espagne est l'une des plus élevées en Europe et peut-être la plus haute s'agissant de la consommation régulière. En raison de sa position géographique, le pays est aussi la principale porte d'entrée du marché noir européen pour la résine de cannabis (*haschich*) provenant du Maroc, avec environ deux tiers des quantités saisies dans l'UE confisquées en Espagne. Les saisies d'herbe de cannabis sont aussi en nette hausse dans ce pays (EMCDDA; 2013b).

Suite à une série de décisions de la Cour suprême, la possession pour usage personnel et l'usage de cannabis ne sont pas considérés comme des crimes en Espagne et ne sont poursuivis administrativement (amendes) que lorsque la consommation a lieu dans des espaces publics, comme c'est le cas pour l'alcool. La culture du cannabis pour usage personnel n'est pas non plus un crime mais il n'y a pas de règles concernant le nombre de plantes pouvant être cultivées et il est, le cas échéant, de la responsabilité de leur propriétaire de prouver que celles-ci ne sont pas destinées au trafic de drogues. Un autre élément de la jurisprudence espagnole est que la consommation partagée pour motifs compassionnels et l'achat en commun de drogues par des usagers dépendants ne constituent pas non plus des crimes.

³² Nos remerciements vont à M. Franz Trautmann du Trimbos Institute qui a répondu à nos questions sur les développements récents aux Pays-Bas.

³³ Le critère de résidence est toujours en place mais c'est aux communes de décider si elles veulent l'appliquer ou non.

3.2.1 Apparition des Cannabis Social Clubs (CSC)

C'est dans ce contexte que s'est développé depuis la première partie des années 1990 un mouvement en faveur de la culture du cannabis au sein de groupes d'adultes. Le raisonnement suivi par ses promoteurs est que, si il n'est pas un crime de cultiver soi-même une ou plusieurs plantes pour son usage personnel et si l'achat en commun et la consommation partagée ne sont pas non plus des crimes, alors cultiver, distribuer et consommer du cannabis dans un cercle privé ne peuvent pas non plus être des crimes. (Kilmer et al; 2013)

Les associations de consommateurs de cannabis, souvent appelés *Cannabis Social Clubs*, se présentent comme des organisations à but non lucratif regroupant que des adultes et dont l'objectif est de cultiver du cannabis pour le seul usage de leurs membres. Ils sont officiellement enregistrés, déclarent leur objectif et paient des taxes (Bewley-Taylor et al; 2014). La première association a vu le jour en 1993 en Catalogne et on en compterait plusieurs centaines aujourd'hui, avec certaines revendiquant plusieurs milliers de membres. Une partie d'entre elles est affiliée à la fédération des associations du cannabis (FAC) née en 2003. La Catalogne et le Pays Basque sont les deux principales régions dont est issu ce mouvement et ce sont elles qui compteraient le plus grand nombre de clubs.³⁴

Les CSC ne sont pas reconnus par l'Etat espagnol et leur développement a connu de nombreux rebondissements allant de l'emprisonnement de certains membres et de la saisie des récoltes jusqu'à la restitution de celles-ci par la justice (Barriuso Alonso; 2011). La situation actuelle n'est pas plus claire: d'une part, il existe une tolérance relative des autorités régionales avec des débats en cours sur la régulation des clubs en Catalogne et au Pays Basque ainsi qu'une expansion du nombre de clubs (voir plus loin); d'autre part, les autorités espagnoles ont réitéré que la production de cannabis restait un crime mais aussi développé un nouveau projet de loi sur la sécurité publique qui augmente les amendes pour consommation de cannabis sur la voie publique de 300 à 1000 euros.

3.2.2 Modèle de régulation des CSC

Comme les CSC se sont développés au travers d'une zone grise de la législation et qu'ils ne sont pas régulés par l'Etat, les règles de fonctionnement ont été développées par les acteurs eux-mêmes, soit la FAC (Barriuso Alonso; 2011) qui a défini des lignes directrices et l'ONG Belge ENCOD qui a défini un code de conduite spécifique.³⁵ Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces recommandations sont mises en œuvre ou non.

Les CSC, comme mentionné ci-dessus, sont définis comme des associations privées à but non lucratif et accessibles uniquement à des membres adultes qui sont déjà consommateurs de cannabis. La substance est souvent consommée sur place, c'est-à-dire dans le lieu privé (club) où le cannabis est distribué, et il ne devrait pas y avoir de trafic de cannabis entre les membres du CSC. A cette fin, les quantités distribuées devraient toujours être limitées, normalement pas plus de 2-3 grammes par jour et par individu (Barriuso Alonso; 2011). Le cannabis est parfois aussi proposé sous la forme de sucreries ou de liquides vaporisables dans le but d'offrir des alternatives à la fumée.

ENCOD définit que la production d'un CSC doit être basée sur l'estimation des besoins individuels de ses membres auquel viendrait s'ajouter une réserve. La culture est réalisée par des membres de l'association ou encore confiée à des tiers. Les différentes étapes de la culture du chanvre doivent être

³⁴ L'Espagne compte 47 millions d'habitants. La Catalogne représente 7.5 millions d'habitants alors que le Pays Basque en compte environ 2.2 millions.

³⁵ <http://www.encoded.org/info/CODE-DE-CONDUITE-POUR-UN-CANNABIS.html>

enregistrées et, si possible, soumises à des inspections aléatoires pour vérifier l'adéquation des informations ainsi que les mesures de sécurité. L'organisation suggère aussi que les normes de l'agriculture biologique et du développement durable soient appliquées pour la culture du cannabis.

Pour devenir membre d'un CSC, il faut déclarer être consommateur de cannabis ou disposer d'une prescription de cannabis à des fins médicales. Dans certains cas, seule une recommandation par un membre existant permet d'adhérer au CSC. L'âge usuel pour pouvoir adhérer est de 18 ans (majorité civile), mais dans certains cas il a été porté à 21 ans, et le lieu de résidence peut être un autre critère pour pouvoir adhérer au club.

Selon ENCOD, l'adhésion devrait inclure une discussion sur la quantité de cannabis consommée pouvant permettre aux clubs d'identifier les consommateurs problématiques et ainsi mettre en place des mesures de prévention ou de réduction des risques. La consommation de chaque membre, dans le cadre du CSC, est enregistrée et sa contribution financière est proportionnelle à sa consommation. Le "prix" du cannabis obtenu est apparemment bien inférieur à celui du marché noir. Les CSC paient des impôts mais il n'a pas été possible de déterminer précisément quelle est leur nature et leur importance.

3.2.3 *Développements récents en Espagne*

Le développement des CSC en Espagne a été très rapide puisque le gouvernement a estimé qu'il en existait plus de 700 en 2014 contre à peine une quarantaine il y a encore quatre ans. Environ 400 CSC sont enregistrés en Catalogne dont la moitié à Barcelone, où se sont aussi développés des clubs accessibles à toute personne désireuse de consommer cette substance et qui invitent les touristes sur internet ou dans la rue à venir leur rendre visite. Les autorités de la ville ont récemment réagi à ces développements et inspecté plus de 150 CSC dont environ un tiers ont été fermés pour différents motifs, incluant la vente de cannabis à des touristes, des problèmes de voisinage ou des lacunes de fonctionnement (p.ex. ventilation). La ville a aussi déclaré un moratoire d'une année pour la création de nouveaux CSC.

L'expansion du phénomène des CSC et les limites apparentes de l'autorégulation de certains clubs ont conduit les autorités à vouloir développer une régulation plus formelle, une évolution aussi souhaitée et promue par une partie des CSC. Les autorités catalanes ont déjà développé avec les CSC un ensemble de règles de bonne conduite. Celles-ci pourraient se concrétiser prochainement dans un dispositif formel de régulation au niveau régional qui permettrait aussi d'attribuer des licences aux CSC. Parmi les mesures pourraient figurer l'interdiction d'ouvrir des CSC près des écoles, la limitation du nombre de membres et des heures d'ouverture, l'interdiction de faire de la publicité et celle de réaliser les transactions avec de l'argent comptant. Un âge minimum (21 ans) et la nationalité espagnole pourraient constituer les deux critères d'admission et les nouveaux membres ne pourraient obtenir du cannabis qu'après 15 jours. La quantité maximale pouvant être obtenue pourrait quant à elle se situer entre 60 et 100 grammes par mois.³⁶

Le Pays Basque a aussi connu une hausse du nombre de CSC avec aujourd'hui environ 85 clubs enregistrés, dont une vingtaine dans la capitale San Sébastien. Ces développements ont là aussi conduit les autorités municipales de la capitale et celles de la région à vouloir développer des éléments de régulation. Jusqu'ici seule la municipalité de San Sebastian a formellement adopté quelques dispositions de régulation et une certification pour les CSC en 2014 alors que les autorités régionales pourraient le faire en 2016. La reconnaissance et régulation des CSC pourrait alors se réaliser au travers d'une nouvelle loi sur les addictions qui comprendra une section spécifique sur ce sujet. Des

³⁶ <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/04/catalonia-holland-of-south-tightens-rules-barcelona-cannabis-clubs>

efforts visant à convaincre les autorités de développer un cadre de régulation existent aussi ailleurs, notamment en Andalousie, où existent une quarantaine de clubs, et dans la région de Navarre où il y en a une dizaine et où une initiative populaire demandant au parlement de reconnaître et de réguler ce secteur a obtenu 10'000 signatures, soit le double du nombre nécessaire

L'ensemble des dispositions de régulation régionales ne toucheront toutefois pas la culture et le transport du cannabis puisqu'il n'est pas possible de réguler des éléments qui sont en contradiction avec la législation nationale sur les drogues. La régulation restera donc partielle et les CSC seront toujours exposés à des interventions policières et à des poursuites judiciaires.

3.3 Belgique

La législation belge interdit la production et la possession de cannabis mais une directive conjointe du Ministère de la Justice et du Collège des Procureurs de 2005 attribue le niveau de priorité le plus bas à la poursuite de la possession de cannabis pour usage personnel, à condition qu'il n'y ait pas de circonstances aggravantes, notamment la présence de mineurs, ou de troubles de l'ordre public (Kilmer et al; 2013). En pratique, cela signifie qu'un adulte interpellé en possession de trois grammes ou une plante de cannabis peut faire l'objet d'un procès-verbal simplifié avec ou sans amende, sans enregistrement dans le casier judiciaire, et que le cannabis pourra ne pas être confisqué par les forces de l'ordre.

Un Cannabis Social Club nommé *Trekt Uw Plant* (Tire ton plant) a été créé l'année suivante sur le principe de la mutualisation de la tolérance d'une plante pour usage privé, soit la culture et distribution d'un nombre de plantes équivalent à celui des membres. *Trekt Uw Plant* a organisé en 2006 et 2008 des manifestations qui ont conduit à la saisies de récoltes de cannabis et à l'inculpation de certains de ses membres pour appartenance à une organisation criminelle. Les affaires judiciaires se sont terminées sur de très faibles condamnations ou un non-lieu. Toutefois, comme en Espagne, la situation est encore loin d'être claire puisque pour l'Etat belge cette forme de production collective reste illégale et ne peut se prévaloir du contenu de la directive de 2005 (Kilmer et al; 2013).

Une récente étude permet une description détaillée des CSC belges et de leur fonctionnement (Decorte; 2014). Il existait fin 2013 cinq CSC qui, ensemble, totalisaient 450 membres. *Trekt Uw Plant* était le CSC le plus important (240 membres) alors que les quatre autres, tous nés en 2013, comprenaient entre 13 et 84 membres. Pour devenir membre d'un de ces clubs il fallait être un consommateur de cannabis, vivre en Belgique et être âgé d'au moins 18 ou 21 ans selon le CSC. La grande majorité des membres étaient des usagers "récréatifs" et une petite partie disposaient de prescriptions médicales. Les consommateurs ayant un usage problématique n'étaient en général pas acceptés. Parmi les motifs d'exclusion, on trouvait aussi la vente de cannabis à des non-membres.

La cotisation d'entrée au CSC était de 25 euros et le prix du cannabis distribué aux membres se situait entre 6 et 8 euros par gramme selon le club. Les quantités maximales pouvant être obtenues variaient entre 10 et 30 grammes par mois. Le cannabis était généralement obtenu immédiatement après chaque récolte et consommé chez soi. Il était cultivé soit par des membres du club soit par des "cultivateurs" sur la base d'un cahier des charges et d'un contrat stipulant leurs droits et devoirs. Le cannabis n'était en revanche pas (encore) testé après la récolte.

Les informations disponibles suggèrent que, depuis 2010, *Trekt Uw Plant* cultive du cannabis sans interférences des forces de l'ordre (Kilmer et al; 2013). Toutefois, des informations plus récentes publiées par les CSC belges font état d'interventions policières dans un autre club (Mambo) en

décembre 2013.³⁷ Les responsables de ce club font actuellement l'objet de poursuites judiciaires. Les trois autres clubs, qui étaient les plus petits, ont interrompu leurs activités à la suite de ces événements.

3.4 Ailleurs en Europe

Il est relativement facile d'identifier sur internet des CSC dans différents pays européens mais il en revanche beaucoup plus difficile de savoir ce qu'ils font exactement (Decorte; 2014). Aux Pays-Bas, un projet porté dès 2011 par les autorités municipales d'Utrecht a d'abord été gelé à la suite d'un changement de gouvernement au niveau national mais a ensuite été relancé par la municipalité avec son enregistrement au registre du commerce.³⁸ Il n'a toutefois pas obtenu une exemption de la loi sur les stupéfiants (Opium Act) auprès du Ministre de la Sécurité et de la Justice pour commencer la culture de cannabis pour ses membres. En septembre 2013, une demande faite cette fois au Ministre de la Santé de pouvoir cultiver du cannabis de façon contrôlée a également été rejetée et le bureau de ce CSC (Domstad) a été fermé. Au Royaume Uni il existerait environ 70 clubs qui servent principalement de lieu de discussion sur les méthodes pour cultiver et promouvoir le cannabis (Decorte; 2014). En France, le principal promoteur du modèle est régulièrement incarcéré (et les CSC sont légalement dissous)³⁹ mais il est possible que le mouvement continue dans la clandestinité. Des CSC existent aussi en Slovénie mais ils semblent, à l'instar du plus connu d'entre eux (SkSk), être principalement dédiés au cannabis médical. On retrouve des associations de ce type dans quelques autres pays, dont la Suisse (Goumaz et al; 2014). Sinon, le modèle des CSC espagnols et belges est en discussion dans de nombreux pays non seulement en Europe (Allemagne, Danemark, Autriche, Italie, etc.), mais aussi dans les Amériques et en Océanie.

³⁷ <http://www.trektuwplant.be/csc/spip.php?article212>

³⁸ <http://www.amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/974-20130911-utrecht-sets-up-netherlands-first-cannabis-club-decriminalise-supply-chain-justice-ivo-opstellen-dutch-politics>

³⁹ http://www.huffingtonpost.fr/2013/06/20/tgi-tours-cannabis-social-club-dissous_n_3474088.html

4 Projets de régulation en Suisse

La consommation de cannabis est élevée en Suisse en comparaison européenne, tant chez les écoliers que chez les jeunes adultes. C'est en Suisse romande que les prévalences de consommation sont les plus élevées et au Tessin qu'elle sont les plus basses. On peut estimer qu'il y a environ 190'000 usagers actuels de cannabis en Suisse dont une petite minorité sont des consommateurs quotidiens. La proportion de consommateurs problématiques au sein de la population générale est estimée à 1.2%, avec une proportion estimée plus élevée en Suisse romande (2.5%). La consommation problématique est concentrée chez les jeunes (jusqu'à 4.7% chez les 20-24 ans) et particulièrement chez les jeunes hommes (Marmet et al; 2013). En termes de tendances, les données suggèrent, comme ailleurs en Europe, une relative baisse de la consommation de cette substance ces dernières années mais elle reste toutefois à des taux historiquement élevés.⁴⁰

4.1 Un peu d'histoire

Au début des années 2000, la Suisse semblait vouloir devenir le premier pays au monde à introduire une législation permettant la régulation du marché du cannabis. Les arguments en faveur de ce changement incluaient la protection de la jeunesse, la lutte contre le marché noir et l'égalité de traitement devant la loi.

Le projet de loi présenté par le Conseil fédéral prévoyait la légalisation de la consommation du cannabis (art 19c) et permettait de limiter les poursuites pénales s'agissant de sa production et de sa vente (art 19d et 19f).⁴¹ Le projet précisait que le cannabis ne pouvait être vendu qu'en petites quantités à des personnes majeures, sans qu'il y ait de troubles de l'ordre public et avec une interdiction stricte de la publicité ainsi que de l'importation et de l'exportation. Le Conseil fédéral se donnait aussi la possibilité de réguler les surfaces cultivées, les licences et points de vente ainsi que les modalités de gestion de la production et de la vente. Les cantons restaient libres d'édicter des dispositions plus restrictives que celles envisagées par la Confédération.

Dans le message accompagnant le projet de loi⁴², l'administration fédérale précisait encore son projet de régulation. S'agissant de la production de cannabis, des valeurs limites concernant la teneur en THC, la superficie cultivée et le volume produit devaient être définies et il était du ressort des producteurs de prouver qu'ils ne livraient que des destinataires suisses. Toute culture de chanvre devait être notifiée "avec indication de l'espèce, de la superficie cultivée, du lieu de culture, des destinataires, etc." afin de permettre aux autorités d'opérer des contrôles.

Après trois ans de procédures et de débats, le projet de révision de la Loi sur les stupéfiants fut abandonné en juin 2004. Dans l'intervalle, certains cantons tolérèrent un marché du cannabis avec, selon certaines sources, l'existence de plus de deux cent magasins de chanvre en Suisse. Cette expérience prit fin en grande partie avec l'abandon de la révision.⁴³

⁴⁰ <http://www.suchtmonitoring.ch/fr/4.html?cannabis>

⁴¹ <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/3631.pdf>

⁴² <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/3537.pdf>

⁴³ En 2004, 21.9% des jeunes ayant consommé du cannabis durant les 6 derniers mois rapportèrent avoir acheté du cannabis dans ces commerces alors que, en 2007, ce chiffre était tombé à 5.8% avec une hausse de ceux ayant obtenu leur cannabis chez des dealers (de 5.7% en 2004 à 13% en 2007). <http://www.suchtschweiz.ch/infos-und-fakten/cannabis/konsum/bezugsquellen/> (Voir aussi: Annaheim, B. und Gmel G.; 2009)

Quelques jours après cet abandon, une récolte de signatures fut lancée pour une initiative populaire visant la légalisation du chanvre.⁴⁴ L'initiative contenait une modification constitutionnelle avec un nouvel article (105a) légalisant l'acquisition et l'usage du cannabis, autorisant la production pour usage personnel et requérant des modalités de régulation de la production et de la vente des produits psychoactifs extraits du chanvre. Le texte de l'initiative n'abordait ces modalités de régulation que sur deux points: l'interdiction de la publicité et la nécessité de développer des mesures pour la protection de la jeunesse. Le 30 novembre 2008, près de deux tiers des votants suisses et l'ensemble des cantons s'opposa au contenu de cette initiative.

En parallèle, un nouveau débat s'engagea sur l'imposition d'amendes d'ordre plutôt que de sanctions pénales pour les usagers de cannabis. Après de longs débats, portant sur l'âge à partir duquel cette mesure pourrait s'appliquer (16 ou 18 ans) et sur le montant de l'amende, cette approche a été adoptée en 2013. A partir du 1^{er} octobre de cette année-là, tout adulte interpellé en possession de maximum 10g de cannabis pour usage personnel doit payer 100 frs d'amende et ne fait pas, sauf exceptions, l'objet de poursuites pénales.⁴⁵

Le débat sur la régulation du cannabis n'a toutefois pas pris fin avec le rejet de l'initiative sur la légalisation du chanvre et la décriminalisation de facto de la consommation. Depuis quelques années, des postulats ou initiatives parlementaires ont été déposées dans les principales villes (Zürich, Lucerne, Berne, Bienne, St-Gall, Lausanne, Winterthur) et dans un canton (Bâle-Ville) suisses dans le but de relancer la réflexion et d'explorer de nouvelles alternatives pour la production et la vente du cannabis. Cela a conduit, comme par exemple pour la ville de Berne le 30 octobre dernier, à la mise en place de groupes de travail sur ce sujet. A l'heure actuelle, la réflexion publique la plus avancée est toutefois celle menée dans le canton de Genève où un groupe d'élus a préconisé la mise en œuvre d'associations de consommateurs de cannabis, basés sur le modèle espagnol des CSC, dans le cadre d'une expérimentation pilote.

4.2 La proposition genevoise

Le projet genevois (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève; 2013) est le fruit du travail d'un groupe interpartis qui s'est penché sur la question de la régulation du marché du cannabis dans l'optique d'une réduction du sentiment d'insécurité chez les citoyens. Selon ce groupe, la mise en place des CSC doit permettre de réduire le marché noir ainsi que le trafic de rue, directement mais aussi indirectement en permettant une approche plus ciblée des forces de l'ordre vis-à-vis du marché des autres drogues comme la cocaïne et l'héroïne.

Le modèle reprend les principales caractéristiques des CSC que l'on trouve ailleurs en Europe. Il s'agit de clubs à but non lucratif, non accessibles au public, qui produisent et distribuent du cannabis à l'usage exclusif de leurs membres. Le groupe de travail genevois voit aussi dans ces clubs une opportunité pour aborder la consommation problématique et pour réguler la qualité et nocivité des produits consommés, notamment leur taux de THC. Le groupe s'est aussi penché sur la question de la protection des mineurs et suggère que l'accès aux CSC ne soit pas limité aux adultes mais que pour les mineurs des mesures spécifiques (accord des parents, contact avec un éducateur) soient requises. Cette suggestion se base sur le constat que la création des CSC ne répond pas directement à la question de la protection des jeunes consommateurs mais aussi qu'il pourrait y avoir un déplacement du trafic de cannabis vers cette population.

⁴⁴ <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis325t.html>

⁴⁵ <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19981989/index.html>

Dans un complément publié en 2014 (Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève; 2014), le groupe a précisé son projet sur différents aspects, notamment le financement du modèle de régulation au travers d'une taxe sur le cannabis ou d'une cotisation des membres des associations. Les modalités de la production, qui devrait être centralisée et *indoor*, et de la consommation de cannabis, qui devrait avoir lieu uniquement au domicile privé, ont aussi été précisées. S'agissant des mineurs, qui ne pourront être membres des associations, le groupe prévoit la mise en place de commissions spécialisées, calquées sur le modèle portugais, permettant une meilleure identification des jeunes ayant des problèmes liés au cannabis. Le groupe interpartis souhaite la mise en place d'une étude de faisabilité permettant de donner un contenu plus concret à ce projet et veut coordonner ses efforts avec ceux du canton de Bâle-Ville et de villes comme Zürich, Berne, Bienne ou Winterthur qui ont aussi fait état d'un intérêt pour un nouveau modèle de régulation pour le cannabis.

Plus récemment, la Commission consultative en matière d'addictions (CCMA) du canton de Genève a été mandatée par le Conseil d'Etat pour analyser la faisabilité d'un projet de régulation du cannabis dans le canton. Cette analyse de faisabilité devrait être mise à disposition des autorités d'ici à fin 2014 et pourrait conduire, le cas échéant, à un projet concret et à une demande d'autorisation auprès des autorités fédérales pour la mise en place expérimentale d'un modèle de régulation. Cette demande pourrait être faite par plusieurs villes/cantons intéressés à expérimenter différents modèles de régulation.

4.3 Développements au niveau national

Les trois commissions fédérales pour la prévention du tabagisme (CFPT), pour les problèmes liés à l'alcool (CFA) et pour les questions liées aux drogues (CFLD) ont récemment publié un bref aperçu des systèmes de régulation des substances psychoactives, qui examine les différents outils existants pour agir sur l'offre (production et commerce) et sur la demande (consommation) de ces substances. Ce rapport a ensuite encore fait l'objet de commentaires par la CFLD et est disponible sous cette forme sur le site de l'OFSP.⁴⁶

Le document commenté est essentiellement une revue et une appréciation de certains avantages et défauts de différents outils de régulation. Le rapport conclut qu'il existe de nombreux instruments de régulation déjà utilisés mais qu'il manque un concept global pour le domaine des addictions qui permettrait leur application plus large et le transfert d'une substance à une autre. La seconde conclusion est que les régulations existantes ne sont que faiblement corrélées avec la dangerosité réelle des substances, ceci sans doute en raison de développements historiques et de l'influence de certains groupes d'intérêt.

Même si, contrairement aux autres substances, le cannabis n'est pas cité dans le rapport, il est sans doute l'un des candidats pour un transfert d'instruments de régulation et l'une des substances dont la régulation actuelle n'est, en comparaison avec l'alcool mais aussi avec l'héroïne, pas corrélée avec sa dangerosité. Il est donc probable que le cannabis continue à occuper une place importante dans le développement des réflexions autour de la régulation des substances psychoactives en Suisse. C'est aussi ce qu'indique une récente interview du président de la CFLD.⁴⁷

Des membres de la Plate-forme de coordination et de services dans le domaine des dépendances (KDS), qui sert à coordonner l'action des autorités communales, cantonales et fédérales dans ce domaine, ont de leur côté créé un groupe de travail qui explore certains aspects de la régulation du

⁴⁶ <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/?lang=fr>

⁴⁷ <http://www.20min.ch/schweiz/news/story/17200580>

marché du cannabis d'un point de vue de prévention. Ceci inclut notamment les questions liées à la limite d'âge, à la quantité de cannabis pouvant être obtenue et au taux de THC présent dans les produits.

Au mois d'avril 2014, la Coordination Politique des Addictions, qui regroupe différentes organisations et personnes concernées par la politique des addictions en Suisse, a pris position sur le sujet au travers d'un document portant sur la régulation du marché dans le domaine des politiques drogues (NAS-CPA; 2014). Ce document adresse la question plus large de la régulation de toutes les drogues illicites mais il recommande aussi spécifiquement de "décriminaliser la consommation et la culture du cannabis ou de les légaliser" comme cela a été fait aux Etats-Unis ou en Uruguay. Pour la NAS-CPA, la mise en place de modèles comme ceux mis en œuvre aux Etats-Unis nécessiterait une adaptation du cadre légal, tandis que l'introduction de cannabis social clubs pourrait se réaliser dans le cadre de la législation actuelle.

5 A propos de quelques éléments clefs de la régulation

La mise en place de modèles de régulation pour le cannabis constitue un changement de paradigme dans les politiques publiques vis-à-vis de cette substance. Ce changement stimule une nouvelle réflexion sur les principaux enjeux et sur les principales variables de la régulation. Les Etats-Unis (Caulkins et al, 2012; Kilmer, 2014; Kleiman et al. 2014; Pardo, 2014, Liccardo Pacula et al, 2014) et, dans une moindre mesure, certaines régions espagnoles et les Pays-Bas sont du fait de la réalité de leur marché du cannabis à la pointe de cette réflexion, mais elle est aussi en cours dans d'autres pays dont la Suisse.

Si l'on a conclu que l'interdiction du cannabis n'est pas justifiable et/ou qu'elle n'est pas efficace, se pose la question des objectifs que l'on souhaite poursuivre avec une nouvelle approche vis-à-vis de cette substance. Ces objectifs détermineront ensuite les principales caractéristiques du modèle de régulation. Parmi ces objectifs, on peut mentionner la réduction des problèmes de santé publique, le contrôle des substances, la réduction du marché noir, le traitement de certaines maladies, la liberté de consommer ou celle de faire du commerce.

Nous savons que le cannabis, comme d'autres substances psychoactives licites et illicites, peut être associé à une dépendance ainsi qu'à d'autres problèmes de santé (Hall, 2014). Pour cette raison, il semble approprié d'analyser les modèles de régulation d'abord sur leur capacité de limiter ou réduire les problèmes de santé publique mais aussi, en parallèle, de réduire le marché noir.

5.1 Accessibilité et modèles de régulation

Un marché régulé peut conduire à une hausse importante de l'accessibilité, même pour une substance qui n'est pas difficile à obtenir sous le régime de l'interdiction. Le volume de production, le nombre de lieux et les conditions de vente, ou la palette des produits peuvent rapidement évoluer en passant de l'illégalité à la légalité. Comme c'est le cas avec l'alcool, on peut aussi postuler qu'une hausse de l'accessibilité d'une substance psychoactive est susceptible de créer, au moins dans un premier temps, une hausse de la demande. Celle-ci concernera la consommation expérimentale mais sans doute aussi, dans une proportion inconnue, la consommation régulière et à risque pour la santé (Caulkins et al.; 2012).

Introduire un modèle essentiellement commercial, même en lui adjoignant certaines restrictions comme c'est le cas aux Etats-Unis, apporte la plus forte probabilité d'augmenter l'accessibilité de manière significative. Les autres modèles connus, monopole et/ou étroite supervision par l'Etat et associations à but non lucratif, permettent a priori plus de contrôle. Ils pourraient permettre de mieux maîtriser la régulation et de ne pas se trouver rapidement dans une situation comparable à celle que l'on connaît avec l'alcool et le tabac (Kleiman et al. 2014). A terme, il est possible que le marché commercial soit inéluctable, parce que le cannabis est un bien de consommation (même si, comme l'alcool, il n'est pas "ordinaire") et que même les plus idéalistes des producteurs et vendeurs souhaitent tirer un revenu de leur activité. Ne pas adopter ce modèle d'emblée permettrait cependant de développer progressivement les dispositions de régulation (licences, volumes de production, prix, nature des produits, dispositions de vente, mesures de prévention, etc.) qui permettent de réduire les dommages qu'un marché orienté vers les profits peut contribuer à engendrer.

5.2 Protection des mineurs

Les mineurs n'ont accès à aucun des marchés du cannabis examinés dans ce rapport mais il reste qu'ils peuvent acquérir du cannabis sur le marché noir ou à travers des adultes qui ont accès au marché régulé. La réponse traditionnelle à cette problématique est d'augmenter les peines pour ceux qui vendent ou donnent du cannabis aux mineurs. On sait toutefois que l'effet dissuasif de telles mesures reste limité, notamment parce qu'elles sont parfois peu connues et que les risques d'interpellation sont souvent faibles.

La question de la protection des mineurs reste donc ouverte et la légalisation et régulation du marché pour les adultes n'y apporte pas de réponse directe. Il faut donc réfléchir, comme l'a fait le groupe de travail genevois, à un abaissement de l'âge d'accès et/ou à des mesures complémentaires comme la mise en place de commissions d'identification et d'intervention précoces calquées sur le modèle portugais. Dans ce sens, la régulation du marché du cannabis peut constituer une opportunité de réfléchir à nouveau aux limites de la protection des mineurs que l'on applique déjà pour l'alcool et le tabac, et à développer de nouvelles approches.

5.3 Publicité et marketing

Le marketing et la publicité visent à encourager et à normaliser la consommation. Nos connaissances sur les pratiques vis-à-vis d'autres substances psychoactives – alcool et tabac – montrent aussi que ce sont généralement les jeunes et les consommateurs réguliers qui sont visés, et ce pour des raisons qui sont évidentes d'un point de vue commercial. Or, il s'agit aussi de populations parmi les plus vulnérables: les pratiques de marketing et de publicité entrent donc souvent en conflit avec les objectifs de santé publique.

Presque tous les modèles de régulation du marché du cannabis examinés dans ce document s'accordent sur une stricte interdiction de la publicité. Cela transpose dans ce domaine des mesures qui, du fait des intérêts économiques en jeu, sont désormais très difficiles à implanter pour d'autres substances psychoactives licites. Il y a donc ici un élément où, au moins en théorie, la régulation du marché du cannabis peut faire beaucoup mieux que, par exemple, celle du tabac.

5.4 Produits et dangerosité

Les produits du cannabis proposés sur le marché noir aujourd'hui ne disposent a priori ni de contrôles de qualité ni d'informations permettant au consommateur de connaître leurs caractéristiques. Potentiellement, ils peuvent donc contenir des moisissures ou des pesticides, ou encore avoir des taux de THC et d'autres cannabinoïdes très différents des attentes du consommateur. De l'autre côté, on a pu voir au Colorado que les producteurs licites étaient capables de mettre sur le marché des produits insuffisamment contrôlés et vendus dans des emballages inappropriés. Il semble aussi que les produits (herbe, résine, huiles, comestibles) qui contiennent des taux de THC très élevés constituent une part non négligeable du marché dans les deux Etats américains qui ont adopté un modèle de régulation commercial.

La question du contrôle de qualité/dangerosité et de l'étiquetage est donc à prendre au sérieux car elle permet, d'une part, une avancée par rapport à la situation actuelle du marché noir mais elle doit aussi permettre d'éviter des dérives au sein du marché régulé. En outre, elle pourrait permettre de favoriser les formes de consommation du THC les moins nocives (Bücheli, 2014). Des dispositions claires, une autorité indépendante et des ressources suffisantes seront nécessaires pour assurer que les produits

du cannabis qui parviennent au consommateur soient d'une bonne qualité, que leur dangerosité soit limitée et bien spécifiée. Le coût de ces mesures pourra être imputé au consommateur.

5.5 Consommateurs fréquents et problématiques

Il faut se rappeler que l'essentiel de la consommation de cannabis, généralement plus des trois-quarts du volume total du marché, est le fait des consommateurs (quasi-)quotidiens. Ce groupe relativement restreint, sans doute inférieur à 100'000 personnes en Suisse⁴⁸, devrait constituer l'un des principaux focus du modèle de régulation parce que c'est aussi en son sein que l'on trouve l'essentiel des problèmes sociaux et sanitaires liés à cette substance.

Jusqu'ici, avec l'interdiction, on ne dispose que de quelques voies d'accès aux consommateurs ayant des problèmes avec leur consommation. Ceux interpellés par la police peuvent faire l'objet de sanctions, de conseils ou de mesures de prévention leur permettant de réfléchir à leur consommation et ceux identifiés par leur entourage (enseignants, famille, etc.) de diverses interventions du réseau socio-sanitaire. La régulation peut ajouter de nouveaux moyens, notamment un accès à ces consommateurs à travers les lieux de vente et une possibilité de fixer, avec ou sans eux, des limites aux quantités auxquelles ils peuvent accéder.

Le premier élément requiert une formation du personnel de vente/dispensation du cannabis pour aborder les questions du volume, du contexte et des conséquences de la consommation auprès de la clientèle. Il requiert aussi une mise en réseau avec le réseau socio-sanitaire ce qui pourrait s'avérer plus difficile qu'on ne le pense en raison de cultures professionnelles différentes.

Un autre élément que la régulation permet est un travail sur les quantités vendues/dispensées. Le modèle américain, qui permet des achats allant jusqu'à 28.4 grammes, n'est à ce niveau guère pertinent. En revanche, la fixation au préalable de quantités à obtenir, comme elle est menée dans certains CSC espagnols, offre une possibilité de fixer des plafonds pouvant favoriser l'autocontrôle de la consommation (Kleiman et al; 2014). Un tel système requiert toutefois quelques mesures complémentaires, aussi anonymes que possible, pour assurer que les consommateurs ne s'approvisionnent pas à de multiples sources.

5.6 Taxes, prix et revenus

Les moins de 100'000 consommateurs mentionnés ci-dessus consomment du cannabis (presque) tous les jours et dans des quantités journalières supérieures à celles des autres consommateurs. Ce volume de consommation les rend aussi sensibles au prix de la substance, comme c'est le cas pour les grands consommateurs d'alcool. Or, comme la production de cannabis a un faible coût (Caulkins et al, 2012), c'est en grande partie la taxation et les coûts imposés par le modèle de régulation qui vont déterminer ce prix. Ces taxes et coûts ne doivent cependant pas pousser le prix du cannabis largement au-delà de celui du marché noir pour pouvoir contribuer à une forte réduction de celui-ci. Idéalement, il convient aussi de s'assurer que les revenus engendrés par les taxes et licences couvrent le coût du système étatique de régulation.

Les variables ci-dessus doivent idéalement toutes être prises en compte pour fixer le volume des taxes sur le cannabis: il ne doit être ni trop bon marché (demande des consommateurs réguliers), ni trop cher

⁴⁸ Les données du monitoring suisse des addictions renvoient à un nombre estimé d'environ 40'000 consommateurs de cannabis (quasi-)quotidiens âgés de 15 ans et plus, dont un peu moins de 3'000 seraient des mineurs. Pour différentes raisons liées à ce type d'enquêtes, ces chiffres pourraient constituer une sous-estimation et c'est pourquoi nous adoptons une approche prudente vis-à-vis de ce nombre.

(concurrence avec le marché noir) et permettre de financer la régulation. Une approche originale suggérée par certains auteurs est aussi de taxer les produits du cannabis en fonction de la quantité de THC qu'ils contiennent. Si cette option est réalisable, elle permettrait de lier d'une certaine manière la dangerosité et le prix, et elle pourrait avoir un effet préventif notamment chez les expérimentateurs.

5.7 Fumée passive, consommation en public, conduite de véhicule ou travail sous influence du cannabis

A l'heure actuelle il existe une unanimité s'agissant de l'encadrement de la consommation du cannabis. Il ne doit pas être consommé en public et ne doit pas affecter la conduite automobile ou le travail. Les modèles divergent sur le type et la taille des sanctions en cas de non-respect de ces règles mais elles reflètent ou vont prochainement refléter en grande partie certaines règles que nous connaissons déjà pour l'alcool et le tabac. Des exceptions existeront cependant peut-être pour des produits comme le cannabis à inhaler ou les produits comestibles s'agissant de la consommation dans les lieux publics.

5.8 Tourisme

C'est souvent l'un des aspects très politique de la régulation. Jusqu'ici les informations suggèrent que le "tourisme" du cannabis est surtout problématique dans sa dimension transfrontalière. Sinon, les touristes ne font en général pas des milliers de kilomètres pour le seul fait de pouvoir acheter du cannabis qu'ils peuvent aussi obtenir chez eux. Les villes qui sont associées à un tourisme lié à cette substance, comme Amsterdam, Barcelone ou Prague, offrent en effet bien d'autres attractions que la seule consommation de cette substance. Néanmoins, pour un pays comme la Suisse, l'aspect transfrontalier pourrait être très important et conduire au développement d'un modèle de régulation qui restreint l'accès du marché aux seuls résidents en Suisse ou qui ne permet aux non-résidents d'obtenir que de très petites quantités de cannabis. Un autre aspect lié au fédéralisme suisse est celui des résidents qui pourraient vouloir obtenir du cannabis dans des commerces ou clubs hors de leur canton. Là encore, une limitation de leur accès ou encore un abaissement des quantités pouvant être obtenues (ou encore un prix plus élevé) peuvent servir d'outils de régulation.

5.9 Marché noir

La principale mesure visant à réduire le marché noir et celle de lui opposer un marché régulé dont les prix ne sont pas beaucoup plus élevés. Les données du Colorado et des Pays-Bas montrent qu'une très large part des consommateurs de cannabis est désireuse d'obtenir la substance sur un tel marché plutôt que dans l'illégalité. Il reste toutefois que des décennies de marché noir laisseront des traces encore quelques temps. Certaines mesures pourraient cependant contribuer à réduire la production et la vente illicite, comme par exemple l'autorisation de la culture à des fins personnelles mais aussi l'intégration des acteurs du marché noir dans le marché régulé. Concernant ce dernier point, il conviendrait de réfléchir à la manière de réinsérer certains acteurs locaux dans le nouveau marché. Aux Etats-Unis, les premières observations suggèrent que la plupart de ces acteurs ne disposent pas des moyens d'accéder aux licences du marché régulé et/ou que leurs candidatures sont refusées en raison du fait qu'ils ont déjà enfreint la loi. Il en résulte que ce sont de nouveaux acteurs économiques qui s'approprient le marché régulé tandis que certains groupes restent, parfois malgré eux, cantonnés dans l'illégalité.

5.10 Coordination et évaluation

Introduire une nouveauté comme la légalisation et la régulation du marché du cannabis constitue avant tout un processus d'apprentissage sociétal fait d'erreurs et de succès. Une telle expérimentation



requiert divers instruments de pilotage pour qu'elle ait véritablement une chance réussite. Les Etats américains mentionnés dans ce rapport (Colorado, Washington State et Uruguay) ont tous développé des mécanismes qui permettent aux principales parties prenantes (agences gouvernementales, producteurs et vendeurs de cannabis, acteurs de la prévention, consommateurs) de contribuer à la définition et à l'amélioration du système de régulation. Un tel processus a ainsi permis de développer progressivement un consensus social sur certains aspects de cette régulation. Washington State et l'Uruguay sont aussi en train de mettre en place des mécanismes d'évaluation scientifique de leur modèle permettant de l'améliorer au fil du temps. Ces deux instruments de coordination et d'évaluation devraient sans doute constituer les piliers de tout système de régulation.

6 Conclusions

Ce tour d'horizon montre que le débat sur les modèles de régulation du cannabis en ce début de XXI^{ème} siècle est plus actuel qu'il ne l'a jamais été. En 2014, plus de quinze millions de citoyens vivant sur le continent américain connaissent un régime de légalisation de la consommation du cannabis et, à condition qu'ils aient l'âge requis, peuvent se procurer cette substance dans un commerce ou la cultiver eux-mêmes. Près de cinq millions d'autres, domiciliés en Alaska et en Oregon, s'y ajouteront début 2016. Dans d'autres régions des Etats-Unis, des régimes parfois très peu régulés de dispensation du cannabis médical renvoient à une situation qui, sans être identique, peut produire des effets similaires.

Les associations de consommateurs devraient aussi connaître prochainement leur première application légale en Uruguay alors qu'en Espagne, où les responsables de l'un des plus anciens CSC se sont récemment fait inculper, il pourrait déjà y avoir environ 165'000 personnes consommant du cannabis dans de tels clubs. Aux Pays-Bas, le débat sur le *back door problem* a repris et diverses solutions, incluant la possibilité de tolérer la production de cannabis, sont en débat. Finalement, en Suisse, ce sont comme souvent les villes qui sont à la recherche de solutions pragmatiques permettant de réduire le marché noir et le sentiment d'insécurité. Une proposition de réforme genevoise est déjà sur la table.

Cette vue d'ensemble permet aussi d'identifier le spectre des modèles de régulation proposés pour le marché du cannabis. En théorie, ce spectre va de l'interdiction absolue telle qu'elle se pratique dans la plupart des pays, avec plus ou moins de rigueur dans son application, jusqu'à un marché libre comme celui du café ou du chocolat. En pratique, ce spectre comprend désormais entre ces extrêmes des marchés commerciaux assez fortement régulés, une production et distribution multiforme étroitement supervisée par l'Etat et des associations à but non lucratif de consommateurs. Dans tous les cas, on peut noter que la régulation du cannabis cumule des éléments trouvés dans la régulation des produits thérapeutiques (registres, sécurité, interdiction de la publicité, faible limite des quantités distribuées), du tabac (taxes élevées) et de l'alcool (âge d'accès). Il en ressort que, à l'heure actuelle, la régulation du marché du cannabis telle qu'elle se pratique ou est envisagée est bien plus stricte que celle existant pour l'alcool. Cela reflète l'idée que l'on se fait de la régulation d'une "nouvelle" substance psychoactive au début du XXI^{ème} siècle.

Le suivi des différents modèles de régulation existants permet d'entrevoir pour la première fois certaines de leurs forces et de leurs faiblesses. Ainsi, le modèle commercial mis en œuvre aux Etats-Unis est confronté à une série de défis (contestation de l'interdiction de la publicité, multiplicité des produits, croissance rapide du secteur, apparition d'acteurs économiques majeurs) qui requièrent un pilotage permanent et où certains retours en arrière pourraient déjà être difficiles. Le modèle des Pays-Bas est sans doute le plus proche du modèle américain mais, du fait de l'interdiction de la production et de la vente de plus petites quantités, son développement est moins spectaculaire. Il reste cependant anachronique et serait bien difficile à recréer aujourd'hui.

Le modèle le plus orienté vers la santé publique est sans doute celui de l'Uruguay. Mais, c'est aussi le plus lourd en termes de régulation et la lenteur de sa mise en œuvre pourrait bien refléter l'existence d'un ensemble d'idées qui ne sont pas faciles à réaliser. Il reste néanmoins qu'il offre un choix intéressant aux consommateurs en leur proposant différents modèles pour s'approvisionner en cannabis tout en maintenant une vue d'ensemble sur cet approvisionnement. Finalement, il existe les Cannabis Social Clubs qui se sont développés au travers d'une zone grise de la législation. Le paradoxe est sans doute qu'il s'agit du modèle qui pourrait obtenir un large consensus politique (pas de marché commercial, pas d'accès pour les non-consommateurs, etc.) mais qu'il est jusqu'ici rejeté et parfois réprimé dans les Etats dans lequel il s'est développé. L'arrivée d'acteurs économiques s'infiltrant



dans la brèche qu'offre la loi espagnole a cependant poussé certaines régions espagnoles à se soucier de la régulation de ces clubs. Une telle régulation pourrait aussi permettre une meilleure compréhension de leurs forces et faiblesses.

Dans les prochains mois, il sera possible de mieux comprendre certaines différences entre les états américains mais aussi de voir si l'Uruguay réussira à mettre en place son modèle. Gageons aussi que de nouvelles propositions pour régler le *back door problem* néerlandais verront le jour et que la Catalogne et le Pays Basque continueront à avancer sur le chemin de la régulation des CSC. En Belgique, des décisions de justice pourraient encourager ou décourager le développement de tels clubs et il y a fort à parier que le débat sur le statut du cannabis touchera encore d'autre pays. Quant à la Suisse, on peut raisonnablement penser que les initiatives locales vont continuer et se multiplier mais qu'il faudra peut-être attendre les élections fédérales de l'an prochain avant de voir un véritable projet se réaliser. D'ici là, une nouvelles version de ce rapport vous tiendra au courant de ces développements.

7 Littérature

Annaheim, B., & Gmel, G. (2009). Vom Hanfladen auf die Gasse? ein Vergleich der Bezugsquellen von Cannabis bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen den Jahren 2004 und 2007. *Abhängigkeiten*, 15(1), 38-55.

Barriuso Alonso, M. (2011). *Cannabis Social Clubs en Espagne: Une alternative de normalisation en voie de réalisation*. Amsterdam: Transnational Institute. Consulté le 17. Novembre 2014: <http://www.tni.org/files/download/briefing9.pdf>

Bewley-Taylor, D., Blickman, T. & Jelsma, M. (2014). *The rise and decline of cannabis prohibition: The history of cannabis in the drug control system and options for reform*. Amsterdam: Transnational Institute & Swansea: Global Drug Policy Observatory. Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.swansea.ac.uk/media/TNI-GDPO_Rise-and-Dcline_web.pdf

Blachly, P. H. (1976). Effects of decriminalization of marijuana in Oregon. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 282, 405-415.

Bücheli, A. (2014) *Schadensminderung und Cannabis: ist Safer Use möglich?* Suchtmagazin (2/2014)

Burns, RM., Caulkins, JP., Everingham, SS. & Kilmer, B. (2013) *Statistics on cannabis users skew perceptions of cannabis use*. *Frontiers in Psychiatry*. Vol.4, article 138

Caulkins, JP., Hawken, A., Kilmer, B. & Kleiman, M. (2012). *Marijuana legalization : what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press.

Crick, E., Haase, H. J., & Bewley-Taylor, D. (2013). *Legally regulated cannabis markets in the US: Implications and possibilities*. Swansea: Global Drug Policy Observatory. Consulté le 17 Novembre 2014: <http://www.swansea.ac.uk/media/Leg%20Reg%20Cannabis%20digital%20new-1.pdf>

Decorte, T. (2014) *Cannabis social clubs in Belgium: Organizational strengths and weaknesses, and threats to the model*, *International Journal of Drug Policy*; Consulté le 17. Novembre 2014 <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.07.016>

EMCDDA. (2013a). *European Drug Report 2013*. Lisbon: EMCDDA. Consulté le 17. Novembre 2014: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2013>

EMCDDA. (2013b). *Models for the legal supply of cannabis: recent developments*. Lisbon: EMCDDA. Consulté le 17. Novembre 2014: <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis>

Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève. (2013). *Pour plus de sécurité dans la ville. Le Cannabis Social Club: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis*. Genève. Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.grea.ch/sites/default/files/securite_21.pdf

Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève. (2014). *Addendum 1 au rapport "Pour plus de sécurité dans la ville. Le Cannabis Social Club: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis" du Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève*. Genève. Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.grea.ch/sites/default/files/addenda_1.pdf

Goumaz, C., Cau, J. & Boers, B. (2014) *Le "cannabis médical club", un modèle d'accès au cannabis thérapeutique? Evaluation de l'association "Alternative verte" à Genève*. Dépendances No 53. Lausanne: Addiction Suisse et GREA

Hall, W. (2014) *What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use*. Addiction: doi:10.1111/add.12703

Hansjakob, T. (2013). *Modèles de régulation des substances psychoactives: Aperçu et Commentaires sur le document de la part de la CFLD*. Berne: Commission fédérale pour les questions liées aux drogues. Consulté le 17. Novembre 2014: <http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00042/00624/00625/00791/index.html?lang=fr>

Inter-American Observatory on Drugs. (2011). *Report on Drug Use in the Americas 2011*. Washington DC: OAS/CICAD. Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf

Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. P., & Rubin, J. (2013). *Multinational overview of cannabis production regimes*. Cambridge: Rand Europe. Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR510/RAND_RR510.pdf

Kilmer, B., Caulkins, JP., Midgette, G., Dahlkemper, L., MacCoun, RJ. & Liccardo Pacula, R. (2013/2). *Before the Grand Opening: Measuring Washington State's Marijuana Market in the Last Year Before Legalized Commercial Sales*. Santa Monica: RAND Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR466/RAND_RR466.pdf

Kilmer, B. (2014) *Policy designs for cannabis legalization: Starting with the eight Ps*. The American Journal of Drug and Alcohol Abuse. DOI: 10.3109/00952990.2014.894047

- Kleiman, M & Ziskind, J.(2014) *Lawful access to cannabis: Gains, losses and design criteria* in LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. *Ending the drug wars*. London: LSE Ideas Consulté le 17. Novembre 2014: <http://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/pdf/lse-ideas-drugs-report-final-web.pdf>
- Liccardo Pacula, R., Kilmer, B., Wagenaar, AC., Chaloupka, FJ. & Caulkins, JP. (2014) *Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons From Alcohol and Tobacco*. American Journal of Public Health. Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.dhcs.ca.gov/provgovpart/Documents/AJPH_Framing_Health_Matters2014-4-17.pdf
- Light, MK., Orens, A., Lewandowski, B. & Pickton, T. (2014). *Market size and demand for Marijuana in Colorado*. Denver: Colorado Department of Revenue. Consulté le 17. Novembre 2014: <http://tinyurl.com/p66jq3t>
- Marmet, S., Notari, L., & Gmel, G. (2013). *Suchtmonitoring Schweiz – Themeheft zum problematischen Cannabisgebrauch in der Schweiz im Jahr 2012*. Lausanne: Sucht Schweiz. Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.suchtmonitoring.ch/docs/library/marmet_hjma9ezgm5vl.pdf
- NAS-CPA Coordination politique des addictions (2014). *Régulation du marché en matière de politique des drogues*. Zofingue: NAS-CPA Consulté le 17. Novembre 2014: http://www.nas-cpa.ch/fileadmin/documents/grundpositionen/FR_NAS_Grundlagenpapier_ueberarbeitet_V6.pdf
- Pardo, B. (2014) *Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington and Uruguay*. International Journal of Drug Policy, 25 (2014), 727-735
- Rolles, S. (2009). *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*. [Bristol]: Transform Drug Policy Foundation. Consulté le 17 Novembre 2014: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation>
- Rolles, S., & Murkin, G. (2013). *How to Regulate Cannabis: A Practical Guide*. [Bristol]: Transform Drug Policy Foundation. Consulté le 17 Novembre 2014: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide>
- Rolles, S. (2014) *Cannabis policy in the Netherlands: Moving forwards and not backwards*. Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Consulté le 17 Novembre 2014: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/cannabis-policy-netherlands-moving-forwards-not-backwards>

Stöver, H., & Plenert, M. (2013). *Entkriminalisierung und Regulierung: Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und -konsum*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Consulté le 17 Novembre 2014: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10159.pdf>

Transnational Institute. (2006). *Paco Under Scrutiny: The cocaine base paste market in Argentina, Uruguay and Brazil*. Amsterdam: Transnational Institute. Consulté le 17 Novembre 2014: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/200702282203568348.pdf>

Trautmann, F., Kilmer, B & Turnbull, P. Eds (2013). Further insights into aspects of the EU illicit drugs market. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Consulté le 17 Novembre 2014: http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/eu_market_full.pdf

Van Laar, M., & van Ooyen-Houben, M. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut. Consulté le 17 Novembre 2014: <http://www.trimbos.nl/~media/Files/Gratis%20downloads/AF0884%20Evaluatie%20van%20het%20Nederlands%20drugsbeleid.ashx>