

La légalisation du cannabis aux États-Unis

Les exemples du Colorado et de l'État de Washington



Ivana OBRADOVIC

Michel GANDILHON

Février 2018

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-835-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

Comment citer cette publication :

Ivana Obradovic et Michel Gandilhon, « La légalisation du cannabis aux États-Unis. Les exemples du Colorado et de l'État de Washington », *Potomac Papers*, n° 33, Ifri, février 2018.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Potomac Papers

Le programme Amérique du Nord de l’Ifri publie une collection de notes en ligne sur les États-Unis nommées *Potomac Papers*. Revues par des experts avant publication, ces notes présentent des analyses de la politique intérieure, étrangère et économique, ainsi que des évolutions sociales et des grands débats en cours aux États-Unis. Ces *policy papers* sont publiés soit en français soit en anglais avec un résumé d’une page dans les deux langues. La collection est éditée par Laurence Nardon, responsable du Programme Amérique du Nord de l’Ifri.

Auteurs

Ivana Obradovic est sociologue, spécialisée dans l’analyse des politiques publiques liées aux drogues, en particulier dans le champ pénal. Elle est directrice adjointe de l’Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et chercheuse associée au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Elle a enseigné à l’Université de Picardie Jules-Verne et à Sciences Po Paris. Ses travaux les plus récents portent sur la comparaison internationale des politiques menées à l’égard du cannabis, avec un intérêt particulier pour les initiatives de régulation du cannabis menées aux États-Unis et en Uruguay.

Michel Gandilhon est chargé d’études à l’OFDT (Observatoire français des drogues et des toxicomanies) depuis 1999, au sein du pôle Tendances récentes et nouvelles drogues (TREND). Diplômé de l’Institut de criminologie (Panthéon-Assas), il y coordonne notamment la publication consacrée aux questions géopolitiques, *Drogues, enjeux internationaux*.

Résumé

La légalisation du cannabis récréatif est entrée en vigueur dans les États du Colorado et de Washington en janvier et juillet 2014 respectivement. Les règles, établies sur le modèle du marché de l'alcool, ont pour objectif de lutter contre le marché noir et de mieux protéger les mineurs. Alors que le débat sur le statut légal du cannabis est relancé en France, que nous apprennent ces deux expériences pionnières ?

L'État de Washington a mis en place une régulation prudente. Si, après quatre années de mise en œuvre de la réforme, les consommations ont baissé chez les mineurs dans les deux États, elles ont fortement augmenté chez les majeurs au Colorado, dont le modèle de régulation est moins restrictif. La tendance observée chez les jeunes – confrontés par ailleurs à une offre diversifiée (herbe, huile, *cookies*...) – à minimiser les risques liés à l'usage de cannabis constitue cependant une évolution à surveiller.

Les retombées économiques, en termes de chiffre d'affaires, de revenus pour les États et de création d'emplois, s'avèrent plus conséquentes que prévu. Le recul n'est pas suffisant pour savoir si ce phénomène sera durable mais l'essor du marketing, pourtant interdit, est un signe important de dynamisme du marché du cannabis légal. La montée en charge de l'industrie du cannabis pourrait finir par entrer en contradiction avec les impératifs de santé publique.

Un marché noir du cannabis subsiste à ce stade, aux mains des organisations criminelles (cartels mexicains, gangs). Il cible les populations les plus pauvres, parmi lesquelles les minorités raciales, qui restent en marge du marché légal plus onéreux. Cependant, à mesure que les prix du cannabis légal et illicite se rapprochent, la place du marché noir pourrait se réduire. Le crime organisé semble anticiper cette évolution, puisque le déplacement des trafics vers les marchés de l'héroïne et des opiacés est déjà constaté.

C'est dans ce contexte que le président Trump a révoqué en janvier 2018 les circulaires de « tolérance » adoptées sous la présidence Obama, le cannabis restant en effet interdit au niveau fédéral. La légalisation du cannabis constitue ainsi un nouveau terrain d'affrontement entre les États jaloux de leurs droits et le gouvernement de Washington.

Abstract

The use of recreational cannabis became legal in the States of Colorado and Washington in January and July 2014 respectively. The regulations, based on the examples of the tobacco and alcohol markets, intend to tackle the black market and to protect minors more efficiently. How do these two pioneering experiments inform the ongoing debate in France?

The State of Washington settled for a stricter regulation system. Indeed, while consumption rates have decreased for minors in the two States, they have strongly increased in Colorado's adult population. However, the fact that teenagers tend to have a diminished perception of the dangers of cannabis should be carefully monitored, especially when they are exposed to a wide offer of cannabis-based products (marijuana, oils, cookies, ...).

The economic benefits in terms of turnover, States revenues and job creation turn out to be higher than expected. Time will tell if this is a lasting phenomenon. However, the surge of marketing on the legal market, even though prohibited, indicates dynamism. The development of the pot industry could in time conflict with public health requirements.

The black market for cannabis remains in the hands of criminal organizations (Mexican drug cartels, gangs). It essentially targets the poorest populations, i.e. racial minorities, who remain on the sidelines of the more expensive legal market. As the prices of legal and black-market cannabis converge, the mafias' interest may decline. They appear to have anticipated this evolution, since a shift towards the heroin and opiate markets has already been identified.

This may be the reason why in January 2018 President Donald Trump revoked the "laissez-faire" memos adopted under President Obama – the use of drugs remains indeed prohibited at the Federal level. The issue of marijuana legalization therefore constitutes a new area of States' rights dispute.

Sommaire

INTRODUCTION	6
PROCESSUS DE RÉFORME ET MODÈLES DE RÉGULATION	8
Aux racines de la réforme : une conjonction de facteurs favorables....	8
Un processus au long cours	11
Convergences et disparités des modèles de régulation	13
CONSÉQUENCES EN TERMES DE SANTÉ PUBLIQUE	16
Des effets contrastés sur les consommations.....	16
Facteurs de risque et nouvelles problématiques sanitaires.....	17
CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FISCALES.....	21
Des retombées fiscales significatives	21
Des retombées en termes d'emplois.....	21
Une croissance à relativiser	22
CONSÉQUENCES EN TERMES DE CRIMINALITÉ ET DE DÉLINQUANCE	24
Le trafic de cannabis avant les réformes.....	24
Évolutions du trafic après la légalisation du cannabis.....	25
CONCLUSION	30

Introduction

Premier marché mondial des drogues¹, les États-Unis ont longtemps détenu le leadership de la prohibition des stupéfiants. Inspirateurs dès le début du XX^e siècle des conventions internationales toujours en vigueur, ils ont, pendant un siècle, été le principal promoteur d'une politique globale de « contrôle des drogues » (*drug control*), déclinée au plan fédéral, depuis les années 1970, sous la forme d'une « guerre à la drogue », selon les termes du président Nixon². Jusqu'à la période récente, l'action publique américaine en matière de stupéfiants a été guidée par une approche principalement répressive, à l'image des colossaux budgets fédéraux alloués aux forces de l'ordre jusqu'aux années 2000³. Pourtant, depuis 2012, huit États sur cinquante ont légalisé la culture, la vente, la détention et la consommation de cannabis à des fins récréatives pour les adultes à partir de 21 ans. Seize ans après la légalisation du cannabis « médical » en Californie (suivie par une vingtaine d'autres États), ces expérimentations visant désormais à réguler le marché du cannabis (incluant le « récréatif ») ont instauré, en pratique, un paradigme alternatif à la prohibition.

Cette contribution se propose de revenir sur les premières initiatives de légalisation du cannabis⁴ approuvées par référendum en 2012 dans deux États de l'Ouest qui en autorisaient déjà l'usage médical (Colorado et État de Washington). Ceux-ci ont été rejoints par l'Oregon et l'Alaska en 2014 (et Washington D.C.⁵), puis par quatre nouveaux États en 2016 (Nevada,

Les auteurs tiennent à adresser leurs remerciements à Nacer Lalam, David Weinberger et Déborah Alimi (INHESJ).

1. D. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1973.

2. E. B. Sharp, *The Dilemma of Drug Policy in the United States*, New York, HarperCollins, 1994 ; L. Rosenberger, *America's Drug War Debacle*, Brookfield, Ashgate Publishing, 1996.

3. Jusqu'à 20 milliards de dollars par an. Voir W. D. Hall et R. L. Pacula, *Cannabis Use and Dependence: Public Health and Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 ; D. T. Courtwright, *No Right Turn: Conservative Politics in a Liberal America*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2010 ; R. Room *et al.*, *Cannabis Policy: Moving beyond Stalemate*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

4. Le « cannabis » est le terme générique qui désigne différents dérivés du chanvre : herbe (marijuana, ganja, etc., obtenue à partir des feuilles, tiges et sommités de la plante, fleuries puis séchées), résine (haschich, shit) et huile (généralement fumée au moyen d'une pipe à eau appelée « bang » ou « bong »). L'herbe constitue la forme de consommation majoritaire aux États-Unis, contrairement à l'Europe occidentale, où la résine est le mode d'usage le plus fréquent.

5. La légalisation a également été approuvée à Washington D.C. en 2014 mais sans dispositions pour un marché régulé, compte tenu du statut particulier de cet État qui est le siège du Congrès, garant de

Californie, Maine, Massachusetts). Avec l'entrée en vigueur de la légalisation en Californie le 1^{er} janvier 2018, l'enjeu a changé d'échelle, s'agissant de la première force démographique de l'Union et de la sixième puissance économique du monde. Ces évolutions présagent de transformations sur le marché global des drogues mais aussi en matière de droit international des stupéfiants et de relations politico-diplomatiques entre États. Sur le plan intérieur, elles constituent une source de conflictualité entre le pouvoir fédéral (qui interdit la production et la vente de tous les stupéfiants) et les intérêts financiers et industriels associés à ce nouveau marché. Ce conflit est renforcé par le récent bras de fer engagé par l'administration Trump contre les États légalisateurs⁶. Ces changements s'inscrivent dans le contexte d'une épidémie d'opioïdes⁷ sans précédent, à l'origine de 200 000 décès par surdose en 15 ans, qui a conduit le président à décréter l'état d'urgence sanitaire et à inviter les États à renforcer la lutte contre les addictions.

À partir de données empiriques et d'observations directes⁸, il s'agit de décrire les processus de réforme et les modèles de régulation du cannabis développés au Colorado et dans l'État de Washington, États pionniers de cette « révolution⁹ », tenants d'une régulation *business-friendly* centrée sur des objectifs de développement des marchés¹⁰. L'article retrace ensuite les premiers effets observables de la réforme, sous l'angle de la santé publique, des retombées économiques et fiscales, et des phénomènes de criminalité et de délinquance rapportés (à l'échelle des États, entre États et sur le plan international). Si le recul s'avère encore limité pour apprécier les impacts des changements en cours, on peut dégager quelques tendances significatives, ainsi que les enjeux et les points d'attention pour l'avenir.

l'interdit fédéral et où les initiatives populaires ne peuvent porter sur des sujets engageant des fonds publics.

6. Abrogation le 4 janvier 2018 des circulaires adoptées sous l'administration Obama qui protégeaient jusqu'alors les États ayant légalisé du risque de poursuites fédérales.

7. Le terme d'opioïde désigne l'ensemble des produits psychotropes aux effets similaires à l'opium, qui agissent sur les récepteurs opiacés logés dans le système nerveux. Cette catégorie générique regroupe donc à la fois des substances illicites (comme l'héroïne, classée comme stupéfiant) mais aussi licites, prescrites dans un cadre médical : traitements de substitution aux opiacés (buprénorphine, méthadone) ou médicaments à base de fentanyl, d'oxycodone (comme l'oxycontin), de tramadol, de morphine, de codéine, etc.

8. L'enquête Cannalex (2014-2017) a été menée par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, avec l'appui du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques (CSFRS). Elle portait sur les premiers régimes de régulation légale du cannabis mis en place au Colorado, dans l'État de Washington et en Uruguay. Rapport disponible sur : www.ofdt.fr.

9. S. Jenkins, « The Revolution in Cannabis Law Has Begun but Britain Is Stuck in the Past », *The Guardian*, 11 novembre 2016 ; B. Hoyle, « California Dreaming of a Pot Revolution », *The Times*, 23 août 2016).

10. Ce modèle de régulation « à l'américaine », à visée commerciale, se distingue nettement du modèle uruguayen étroitement encadré par l'État. Voir M. Gandilhon *et al.*, « Colorado vs Uruguay : deux modes opposés de légalisation du cannabis », *Drogues, santé et société*, juin 2017, <http://drogues-sante-societe.ca>.

Processus de réforme et modèles de régulation

Malgré de nombreuses convergences dans les motivations de réforme, les argumentaires des campagnes et leurs moyens financiers, les « voies du changement » apparaissent bien différenciées au Colorado et dans l'État de Washington. La construction des modèles de régulation s'est inscrite dans un contexte favorisant à la fois au niveau fédéral et local : alors que les initiatives de légalisation du cannabis ont contraint les autorités locales d'innover en inventant un cadre de politique publique dédié à la « régulation », hors de toute référence existante, les choix n'ont pas été les mêmes au Colorado (pris de court par le résultat du référendum) et dans l'État de Washington (qui avait mené une réflexion préalable). Néanmoins, ces deux États ont été confrontés aux mêmes questions de gouvernance et de gestion : comment ouvrir le marché du cannabis sans envoyer un signal de tolérance aux plus jeunes, s'agissant d'un produit particulièrement nocif à l'adolescence ? Comment optimiser les recettes de l'État sans stimuler la consommation ? À quel niveau taxer le cannabis pour que son prix n'apparaisse ni trop élevé (afin de concurrencer le marché noir), ni trop bas (pour ne pas inciter les plus jeunes à consommer) ? Comment articuler les marchés du cannabis (« récréatif » et « médical ») et profiter de la légalisation pour clarifier la frontière entre usages « thérapeutiques » et récréatifs ? Selon la réponse à ces questions, les modèles de régulation mis en place s'avèrent fort variables.

Aux racines de la réforme : une conjonction de facteurs favorables

La présidence Obama, tournant de la politique des drogues américaine ?

L'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis en 2008 a marqué une inflexion et un signal d'ouverture en matière de politique des drogues. Si la vente et la possession de cannabis sont restées prohibées au niveau fédéral, y compris à des fins médicales, l'administration Obama a fait évoluer le cadre d'interdiction en adressant une circulaire d'application aux

procureurs¹¹ (*Ogden Memo*, 2009), les invitant à « déprioriser » la lutte contre le marché du cannabis médical dès lors que les États l'ayant légalisé témoignaient d'efforts de régulation. Ce soutien discret a été confirmé par l'absence de représailles fédérales à l'égard des premiers États qui ont légalisé le cannabis en novembre 2012, à travers une nouvelle circulaire prenant acte de la contradiction entre prohibition fédérale et initiatives de légalisation mais sans engager de poursuites contre le Colorado et l'État de Washington¹². D'autres signes d'inflexion transparissent dans les priorités budgétaires de la politique anti-drogue américaine qui, pour la première fois depuis 40 ans, a davantage revalorisé les crédits de prévention que ceux de la répression. Enfin, la politique conduite en matière d'offre et de demande de drogues a défini de nouvelles priorités (comme celle de développer les mesures alternatives aux sanctions pénales à l'égard des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants) et diverses actions novatrices : promotion d'un système de prévention communautaire visant à mieux protéger les adolescents, revalorisation de la formation en médecine de proximité pour le traitement des addictions et développement de la spécialisation en addictologie, création d'un système de surveillance permanent de l'usage de drogues¹³. Ces évolutions sur la politique du cannabis sous l'administration Obama ont fait écho aux mouvements de la gauche américaine en faveur des droits et des libertés (à l'image d'*Occupy* ou de *Black Lives Matter* en défense des Afro-Américains victimes de bavures policières), qui sont le signe de la « nouvelle ère progressiste¹⁴ » ouverte sous le mandat d'Obama.

Ce changement de contexte fédéral est allé de pair avec des conditions propices à la réforme sur le plan local. Outre le fait que le Colorado et l'État de Washington sont majoritairement favorables au Parti démocrate¹⁵, ils se distinguent du reste de l'Union au regard de différents critères de libéralisme politique, social et culturel, sur le droit de vote aux femmes¹⁶, la défense des

11. D. W. Ogden, « Memorandum for Selected US Attorneys on Investigations and Prosecutions in States Authorizing the Medical Use of Marijuana », Washington D.C., US Department of Justice, 2009.

12. J. Cole, « Memorandum to all US Attorneys: Guidance Regarding Marijuana Enforcement », Washington D.C., US Department of Justice, 29 août 2013.

13. Source : www.whitehouse.gov.

14. R. Teixeira, *New Progressive America. Twenty Years of Demographic, Geographic, and Attitudinal Changes Across the Country Herald a New Progressive Majority*, Washington DC, Center for American Progress, 2009.

15. Cette préférence démocrate est plus récente au Colorado, *swing state* de tradition plutôt républicaine qui s'est récemment converti à des options électorales plus favorables au Parti démocrate, surtout lors des élections locales.

16. Aucun de ces deux États n'a attendu le 19^e Amendement (1920) pour instaurer la parité électorale.

libertés civiques, la reconnaissance du mariage homosexuel¹⁷ ou la faible prégnance du facteur religieux¹⁸.

Des intérêts locaux au changement

Le Colorado et l'État de Washington partageaient certains intérêts au changement, tenant d'abord à la nécessité de renforcer le contrôle du marché du cannabis médical qui y était légalisé depuis plus de dix ans mais sans réel encadrement. De la prescription de quantités restreintes de cannabis faiblement dosé pour quelques pathologies au Colorado à l'autorisation de volumes équivalant à plusieurs mois de consommation sur la base d'indications peu restrictives dans l'État de Washington, le point commun de ces régimes fort variables tenait à l'absence de contrôle par l'État. Dans l'État de Washington, il n'existait ainsi aucun registre des patients bénéficiaires de cannabis médical, alors que le Colorado connaissait des dysfonctionnements liés à la souplesse de sa législation, où la libéralisation de l'offre de cannabis thérapeutique en 2010 avait engendré une forte hausse du nombre de dispensaires. Dans ces deux États, la possibilité d'accéder au cannabis médical a eu pour effet d'ouvrir l'offre aux usagers récréatifs pour peu qu'ils disposent d'une « recommandation médicale », générant un marché parallèle (« marché gris ») échappant au contrôle de l'État¹⁹. Dans ce contexte, la légalisation du cannabis a été perçue comme une occasion de reprendre la main sur le marché commercial du cannabis médical distribué par le biais de « dispensaires » non régulés, participant à une hausse des consommations²⁰. Enfin, ces deux États présentaient d'autres traits communs : pionniers de la dépénalisation du cannabis et de la légalisation de son usage médical, ils se singularisaient, avant la réforme, par des prévalences d'usage de cannabis traditionnellement élevées²¹.

17. Le mariage homosexuel y a été légalisé avant l'injonction de la Cour suprême (26 juin 2015).

18. Selon l'institut de sondage Gallup qui publie chaque année un rapport qui classe les 50 États américains au regard de critères statistiques multiples, allant de l'économie à l'inclination idéologique des habitants.

19. À l'exception du Nouveau-Mexique, qui a développé, dès 2007, un système de production et de distribution du cannabis médical au niveau de l'État.

20. Voir S. S. Davenport et J. P. Caulkins, « Evolution of the United States Marijuana Market in the Decade of Liberalization before Full Legalization », *Journal of Drug Issues*, vol. 46, n° 4, 2016.

21. I. Obradovic, « Actualité de la régulation du cannabis aux États-Unis », *Note OFDT*, mars 2017, disponible sur : www.ofdt.fr.

Un processus au long cours

L'inscription de la légalisation du cannabis sur l'agenda électoral résulte d'un processus au long cours qui a été porté par une nouvelle génération d'avocats, en lien avec l'American Civil Liberties Union (ACLU) et des organisations non gouvernementales militant pour un changement des politiques relatives au cannabis.

Le rôle déterminant des mécanismes de démocratie directe

Une des principales conditions de possibilité de la légalisation du cannabis aux États-Unis tient au fédéralisme, reconnaissant une capacité législative aux États, et aux dispositifs de démocratie directe. Dans les deux États étudiés, la légalisation du cannabis a été approuvée par la voie des urnes avec un niveau d'adhésion proche de 56 %. À noter que le Colorado avait déjà soumis au référendum un projet de légalisation du même type en 2006, rejeté par 59 % des votants. Ces niveaux d'approbation modérée traduisent de forts clivages au sein de l'opinion, les partisans de la réforme étant de profil majoritairement urbain. En outre, ces initiatives populaires ont pris forme au terme de processus différenciés. Ainsi, le projet de réforme voté au Colorado, défini à grands traits, a été approuvé à la surprise générale, en réaction à l'émotion suscitée par le « drame de Charlotte²² ». À l'inverse, le texte soumis à référendum dans l'État de Washington a été mûrement réfléchi et ajusté aux craintes exprimées par l'opinion publique, recueillies via des *focus groups* organisés auprès des franges les plus réfractaires à la légalisation (en particulier les *soccer moms*). Le projet final, revendiquant sérieux et responsabilité dans la régulation, apparaît ainsi bien plus détaillé que celui du Colorado, qui s'est construit chemin faisant, une fois que la réforme a été votée.

La légalisation comme « cause » : acteurs et arguments de la réforme

Au Colorado comme dans l'État de Washington, la proposition de légaliser le cannabis a été faite avant tout au nom de la lutte contre les discriminations raciales dans les interpellations pour infraction à la législation sur les

22. L'histoire de Charlotte Figi a bouleversé l'opinion publique au Colorado. Atteinte d'une forme grave d'épilepsie mise en échec par toutes les solutions médicamenteuses, l'enfant a pu retrouver une vie normale grâce à un traitement à base de cannabis, pauvre en THC (tétra-hydro-cannabinol, qui donne ses propriétés psychoactives au cannabis) et très riche en CBD (cannabidiol, qui module les effets du THC). Cette variété a été rebaptisée Charlotte's Web par le fabricant.

stupéfiants, mais aussi contre la violence engendrée par le trafic et au nom de la santé publique (éviter l'entrée en consommation des mineurs et encadrer les usages parmi les adultes). Parmi ces objectifs, celui qui a été le plus publiquement valorisé était la confiscation des marchés aux réseaux criminels. Les campagnes ont donc été menées tout autant au nom d'une pacification sociale que de la défense des libertés individuelles et civiles, reposant notamment sur l'argument d'une « guerre à la drogue » ciblant prioritairement les minorités raciales. Ce cadrage du problème est lié à la présence d'avocats et des professions juridiques en première ligne de la mobilisation : dans l'État de Washington, la campagne en faveur de l'*Initiative 502* a été orchestrée par l'ACLU, par Alison Holcomb, une directrice de campagne elle-même avocate et « mère de famille », alors que la campagne pour l'*Amendment 64* au Colorado a été menée par un binôme de jeunes avocats associés au sein d'un cabinet privé de Denver (Brian Vicente et Christian Sederberg²³). Ces militants de la légalisation du cannabis se sont, par ailleurs, engagés dans d'autres causes comme la défense du mariage homosexuel et le contrôle de la vente d'armes. Pour élargir le socle de leurs soutiens, les partisans de la légalisation ont également mis en avant l'argument des recettes fiscales que laissait entrevoir la mise en place d'un marché légal du cannabis. Avant de soumettre le projet de réforme au vote populaire, les promoteurs de la réforme avaient fait chiffrer les bénéfices fiscaux potentiels, estimés à 50 millions de dollars par an au Colorado²⁴ et 216 millions dans l'État de Washington²⁵.

Des campagnes structurées

Le processus de changement s'est appuyé sur des campagnes d'opinion structurées et professionnalisées, un lobbying actif et, surtout, des budgets conséquents. Dans les deux États, la campagne de pétition pour recueillir les signatures nécessaires au processus référendaire a été menée par une coalition d'acteurs reposant sur les mêmes réseaux d'ONG : au Colorado, c'est le plus important lobby américain de réforme de la politique du cannabis, le Marijuana Policy Project (MPP), qui a conduit la campagne (*Campaign to Regulate Marijuana like Alcohol*), alors que la campagne *New Approach* dans l'État de Washington a été menée par la Drug Policy Alliance (DPA). Ces lobbies ont travaillé en étroite association avec la grande association américaine de défense des droits civiques, l'ACLU, et la National

23. Voir les entretiens collectés par Janet Bishop : <https://dspace.library.colostate.edu>.

24. « Focus Colorado: Economic and Revenue Forecast », Colorado Legislative Council Staff, juin 2014, p. 29-30, www.leg.state.co.us.

25. « Estimated Annual Tax Revenue Distribution from I-502 », ACLU, www.aclu-wa.org. Voir également, « I-502 Evaluation and Cost-Benefits Analysis. Second Required Report », Washington State for Public Policy, 2017, www.wsipp.wa.gov.

Organization for the Reform of Marijuana Laws (NORML). Ces porteurs juridiques des campagnes se sont entourés de relais médiatiques (célébrités, soutiens officiels) et de financeurs privés (acteurs de l'économie numérique, propriétaires de casinos, spéculateurs financiers, comme George Soros qui, à travers la Foundation to Promote an Open Society, aurait injecté en 20 ans plus de 80 millions de dollars dans différentes campagnes de légalisation et financé plusieurs ONG spécialisées dans la fabrication de campagnes d'opinion). Le rôle des magnats de l'industrie et des milliardaires s'est avéré décisif : les montants de campagne favorables à la réforme ont été au moins dix fois supérieurs à ceux des campagnes d'opposition.

Convergences et disparités des modèles de régulation

Une légalisation sous conditions

Les deux États américains pionniers de la régulation du cannabis ont opté pour un marché commercial, encadré comme celui de l'alcool, où la possession et la vente libre de cannabis sont soumises à des règles strictes. Du côté de la demande, l'autorisation d'accès au produit (usage et achat) concerne uniquement les adultes à partir de 21 ans (par analogie avec l'âge légal d'accès à l'alcool). Elle porte sur une quantité limitée (une once de cannabis, soit 28,4 grammes). Si l'usage est autorisé en privé, comme pour l'alcool ou le tabac, la consommation de cannabis reste interdite dans les lieux publics sous peine d'amende²⁶, ainsi que dans les lieux de vente. Conduire après avoir consommé est prohibé au-delà d'un seuil de présence de cannabis dans l'organisme²⁷. Du côté de l'offre, les deux États autorisent la vente en boutique spécialisée (*retail store* ou *pot shop* dans le langage des usagers) mais seul le Colorado autorise l'autoproduction (dans certaines limites). La vente interpersonnelle demeure interdite, l'objectif étant de professionnaliser et de sécuriser l'ensemble de la filière du cannabis, de la production jusqu'à la distribution et la vente. Un système de « traçage » de la graine au consommateur (*seed to sale*) a été mis en place pour éviter les détournements vers le marché noir. Les deux régimes de régulation reposent sur un marché structuré en trois secteurs (production/culture, conditionnement/distribution, vente), où la possibilité d'exercer est soumise à des

26. La plupart des États américains interdisent de fumer dans les lieux publics fermés : restaurants et bars (*statewide smoking ban*), rue, parcs, clubs, hôtels, boîtes de nuit, etc. Voir I. Obradovic et F. Beck, « Évolution du cadre légal des politiques de lutte contre les addictions en Europe et aux États-Unis », in M. Reynaud et al. (dir.), *Traité d'addictologie*, 2^e édition, Lavoisier Médecine Sciences, 2016, p. 206-213.

27. Fixé dans les deux États à 5 nanogrammes par millilitre de sang.

conditions d'éligibilité (être résident de l'État, sans antécédents judiciaires, titulaire d'une licence professionnelle). Des autorités d'État spécifiques, les mêmes que pour l'alcool, sont chargées de l'attribution, de la révocation et du renouvellement annuel des licences : dans l'État de Washington, il s'agit du *Liquor Control Board* rebaptisé *Liquor and Cannabis Board*, tandis qu'au Colorado, une division spéciale (*Marijuana Enforcement Division*) a été créée au sein de l'administration fiscale (*Colorado Department of Revenue*), en sus de la *Colorado Liquor Enforcement Division*. Les conditions de vente du cannabis récréatif sont donc soumises à de nombreuses restrictions empruntées au modèle de régulation du tabac et de l'alcool, sur l'emplacement des lieux de vente (à travers une politique de zonage qui bannit la vente à proximité des lieux fréquentés par des mineurs) comme sur l'interdiction de la publicité et du marketing. L'ensemble de ces restrictions visent, d'une part, à limiter l'accessibilité du produit aux mineurs et, d'autre part, à garantir la sécurisation du circuit de production et de vente : tous les entrepreneurs du marché du cannabis sont ainsi soumis à des règles de déclaration, de surveillance et de traçabilité à toutes les étapes préalables à la mise sur le marché. Enfin, dans les deux États, les revenus fiscaux générés par la légalisation du cannabis ont été fléchés sur des programmes d'intérêt public. La régulation, comme la perception des taxes, est assurée par l'administration fiscale qui était déjà en charge de la collecte des taxes liées à la vente d'alcool.

Des modalités d'organisation du marché distinctes

Malgré leurs points communs, ces deux modèles de régulation du cannabis, mis en place en 2014 à quelques mois d'intervalle, révèlent des disparités sous au moins trois rapports. Ils offrent, d'abord, un accès plus ou moins aisé au cannabis : si la possession est autorisée dans les deux États pour usage personnel (dans la limite de 28 grammes), le Colorado a introduit des restrictions d'accès pour les non-résidents (autorisés à détenir un quart de cette quantité, soit 7 grammes), de façon à prévenir le risque de « narco-tourisme » bien connu aux Pays-Bas²⁸ mais, *a contrario*, il autorise la culture à domicile (3 à 6 plants prêts à être récoltés, jusqu'à 12 par foyer), ce que l'État de Washington n'a envisagé que plus tardivement. La deuxième différence concerne l'organisation de l'offre. Alors que le Colorado autorise les opérateurs à intervenir aux trois niveaux du marché, l'État de Washington interdit l'intégration verticale : il y est interdit de détenir une licence aux niveaux supérieurs du marché (production et distribution) et,

28. F. Zobel et M. Marthaler, *Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis. De A (Anchorage) à Z (Zürich)*, Lausanne, Addiction Suisse, 2016.

simultanément, au stade de la vente. Ce choix a été opéré pour empêcher la concentration des profits observée au Colorado dans les premiers mois d'application de la réforme (la réforme dans l'État de Washington étant entrée en vigueur en juillet 2014). Il y est également interdit de posséder plus d'un tiers des licences à l'échelle d'une seule ville ou d'un seul comté, l'objectif étant de protéger les petits opérateurs locaux (*small is beautiful*) et de lutter contre l'apparition de superpuissances économiques du cannabis déployant un lobbying de masse, à l'instar de *Big Tobacco*. La prévention du risque de monopole industriel du cannabis vise également à prémunir le consommateur contre la hausse des prix. D'autres restrictions positionnent l'État de Washington comme un acteur plus exigeant en matière de contrôle du marché : plafonnement des points de vente (un maximum de 334 magasins sont autorisés pour la vente de cannabis récréatif, 556 en y incluant le cannabis médical), interdiction d'ouvrir des commerces de cannabis (*pot shops*) en centre-ville, à l'inverse du Colorado où les boutiques de cannabis ont fleuri dès janvier 2014, dépassant rapidement les 600 points de vente, plus que tous les Starbucks et McDonald's de l'État. À Denver, les *retail stores* ont proliféré si vite que la municipalité a envisagé d'instaurer un *numerus clausus*. Le troisième clivage des modèles développés au Colorado et dans l'État de Washington concerne la taxation et les mécanismes de fixation des prix. La fiscalité applicable au cannabis récréatif, en évolution constante, constitue en effet un enjeu crucial puisqu'elle vise à optimiser les recettes de l'État tout en restant à un niveau suffisamment bas pour ne pas décourager l'essor de ce nouveau secteur industriel. Cet enjeu de la fiscalité a été traité différemment dans les deux États : la taxation du cannabis récréatif apparaît ainsi plus élevée dans l'État de Washington (jusqu'à 37 % versus 30 % au Colorado), même si elle a été réduite pour pouvoir concurrencer le cannabis vendu sur le marché noir.

Conséquences en termes de santé publique

Au Colorado comme dans l'État de Washington, les partisans de la légalisation du cannabis promettaient une amélioration de la protection des mineurs et, plus généralement, une optimisation du rapport entre coûts et bénéfices pour la santé publique. À l'inverse, les opposants à la réforme craignaient que celle-ci entraîne une hausse de la consommation de stupéfiants (en particulier de cannabis) et d'alcool et, plus généralement, un recul des préoccupations de santé publique. À l'issue de quatre ans de mise en œuvre, quel état des lieux peut-on dresser des tendances de consommation et des conséquences sanitaires de la réforme ?

Des effets contrastés sur les consommations

Après quelques années de régulation du cannabis dans deux États classés parmi les plus consommateurs du pays, les chiffres donnent tort à la crainte d'une « explosion » des prévalences d'usage parmi les plus jeunes, sans pour autant lever toutes les inquiétudes parmi les professionnels.

Légalisation du cannabis = hausse des consommations ?

Parmi les mineurs, aucune hausse de la consommation de cannabis n'a été constatée dans les trois années suivant la légalisation du cannabis. Les dernières données de l'agence gouvernementale de santé (SAMHSA) portant sur les années 2015-2016, indiquent même une forte baisse de l'usage dans le mois, dans un contexte de recul général des prévalences d'usage du cannabis à l'échelle des États-Unis dans cette tranche d'âge²⁹. En revanche, la tendance est à la hausse chez les majeurs, notamment au-delà de 25 ans, en particulier au Colorado où l'usage dans le mois a doublé depuis 2012. Tout se passe comme si la légalisation du cannabis avait eu un effet désinhibant pour les majeurs.

29. Substance Abuse and Mental Health Services Administration, responsable de l'enquête annuelle NSDUH (National Survey on Drug Use and Health).

Des effets de transfert entre produits légaux ?

Si, à un stade encore précoce d'application, la prudence s'impose, la légalisation du cannabis récréatif semble avoir contribué à capter une partie des fumeurs de cigarettes. Dans les deux États étudiés, la consommation tabagique en population générale évolue en effet de manière inversée par rapport à l'usage de cannabis. L'hypothèse d'un report des consommations de tabac vers le cannabis, si elle reste à approfondir, paraît être une piste sérieuse pour la compréhension de l'épidémiologie des addictions dans les États qui ont légalisé le cannabis récréatif. À l'inverse, la consommation d'autres produits n'a pas faibli : le Colorado continue de se classer parmi les États américains où toutes les consommations de produits dépassent la moyenne fédérale (cannabis, cocaïne, alcool). Les addictions constituent donc une problématique persistante au Colorado, en particulier parmi les jeunes adultes. Par ailleurs, depuis la légalisation du cannabis récréatif, un report des consommations régulières d'alcool sur le cannabis semble se dessiner parmi les jeunes (12-20 ans), de même que dans l'État de Washington, où l'usage d'alcool dans le dernier mois a significativement baissé en 2016, ce qui accrédite l'hypothèse d'un transfert entre consommations, à confirmer à l'avenir.

Facteurs de risque et nouvelles problématiques sanitaires

Malgré un effet limité sur les consommations (tout au moins à court terme), la réforme a participé à élargir l'offre de produits à base de cannabis et à banaliser la représentation des risques liés à ce produit, en particulier parmi les plus jeunes.

Une offre pléthorique, multiforme, perçue comme accessible

Les contradictions entre le modèle commercial *business-friendly* et les objectifs de santé publique assignés à la réforme s'illustrent dans le développement rapide de l'offre légale de cannabis. Celle-ci apparaît de plus en plus polymorphe, attractive et habile à contourner les interdictions de publicité et de marketing (*via* internet et les réseaux sociaux). L'offre de cannabis s'est en effet considérablement élargie avec la mise en circulation de cannabis sous de multiples formes : alimentaires (cookies, confiseries, pastilles à la menthe, soupes, sirops aromatisés pour agrémenter thé ou café, boissons, etc.), cosmétiques (crèmes, huiles de massage...), homéopathiques

(huiles essentielles favorisant le sommeil), etc. Les produits fortement dosés en principe actif semblent avoir la préférence des consommateurs les plus expérimentés. Ces nouvelles formes de consommation, conçues pour attiser la curiosité des usagers habituels mais aussi celle de publics non-initiés au cannabis, ont démultiplié les motivations d'usage, les incitations à consommer et les circonstances de consommation. Selon certains professionnels de santé, la réforme aurait ainsi contribué à une légalisation de produits industriels à base de cannabis fortement dosés en THC, plus qu'à une régulation du cannabis en tant que telle³⁰. Les premiers retours d'expériences font donc peser des incertitudes sur les effets du déploiement d'une industrie émergente du cannabis sur la santé publique et la protection de la jeunesse : certains chercheurs dénoncent ainsi ces schémas de régulation étasuniens, centrés sur des opérateurs privés et une logique de profit, ayant perdu de vue les objectifs de santé publique qui seraient selon eux mieux garantis par un monopole d'État, comme en Uruguay³¹.

Modalités de consommation élargies : vers de nouvelles pratiques à risque ?

L'élargissement de l'offre se traduit par la diversification des modalités de consommation du cannabis, en particulier parmi les nouvelles générations : le cannabis n'est plus seulement fumé en bong mais aussi sous forme d'huile fortement dosée (*Butane Hash Oil*), à la manière de l'opium (*dabbing*) ; en outre, il est aussi ingéré (sous forme d'aliment, de boisson ou de comprimé), vapoté, vaporisé ou encore frotté contre la peau (sous forme de crème ou de patch). Bien que la forme fumée reste majoritaire³², quelle que soit la classe d'âge, des modes alternatifs de consommation se sont rapidement développés : la consommation alimentaire de cannabis concerne ainsi un jeune consommateur sur cinq et quatre jeunes adultes sur dix (jusqu'à 35 ans). À l'extension de l'offre correspondent donc de nouveaux comportements à risque, comme le *dabbing* au Colorado³³ qui comporte des risques de toxicité accrus. La gamme des risques afférents aux nouvelles pratiques de consommation développées dans le sillage de la légalisation constitue donc un point de vigilance, surtout en l'absence de contrôle des

30. B. Cort, *Weed, INC.: The Truth about THC, the Pot Lobby, and the Commercial Marijuana Industry*, Health Communication, inc., 2017.

31. R. Room *et al.*, *Cannabis Policy: Moving beyond Stalemate*, *op. cit.*

32. C'est parmi les plus jeunes générations que la forme fumée du cannabis est la moins populaire : dans l'État de Washington, en 2016, seuls deux tiers des usagers de cannabis les plus jeunes (13-14 ans) déclarent avoir consommé du cannabis sous forme fumée dans le dernier mois (67 %), alors qu'ils représentent près des trois quarts des usagers âgés de 17-18 ans (74 %) et au moins 80 % après 18 ans au Colorado. Sources : *Washington State Healthy Youth Survey 2016* et *Colorado Behavioral Risk Factor Surveillance System (BRFSS) 2015*.

33. En 2015, plus d'un tiers des usagers récents interrogés au Colorado auraient ainsi pratiqué le *dabbing*.

produits mis sur le marché par la Food and Drug Administration (FDA), du fait de l'interdit fédéral.

Une représentation des risques en recul

Avec la légalisation du cannabis récréatif, la perception des risques liés à la consommation de cannabis a accéléré son déclin : s'il apparaissait déjà présent dans l'environnement quotidien des mineurs, la légalisation du cannabis récréatif entérine cette évolution. Au Colorado comme dans l'État de Washington, l'idée qu'un usage de cannabis peut être nocif atteint aujourd'hui son niveau le plus bas, notamment parmi les plus jeunes : seuls 17 % des mineurs estiment qu'il est nocif de fumer du cannabis au moins une fois par mois (7 points de moins qu'au niveau fédéral), alors que la quasi-totalité juge la consommation occasionnelle³⁴ sans « grand risque ». Par conséquent, même si la légalisation s'est traduite par une baisse des consommations de marijuana³⁵ parmi les plus jeunes, la « normalisation » du cannabis semble avoir gagné du terrain au sein des nouvelles générations. Évidemment, ces évolutions ne sauraient être imputées en propre à la réforme : elles peuvent tout aussi bien résulter des lois plus anciennes sur le cannabis médical, de la disponibilité du produit malgré l'interdit légal qui le frappait jusqu'alors, ou de la concurrence de prix avec d'autres produits. Le recul de la dangerosité perçue du cannabis constitue néanmoins un point d'attention compte tenu des risques de consommation à l'adolescence, période de maturation cérébrale.

De nouvelles populations à risque ?

Parmi les principaux effets indésirables de la réforme en termes de santé publique, on peut citer la hausse des recours aux urgences et des hospitalisations en lien avec une intoxication au cannabis. L'ouverture d'un marché légal du cannabis a occasionné des conséquences sanitaires aiguës chez des populations spécifiques : les touristes, les jeunes enfants ayant ingéré des produits alimentaires à base de cannabis (gâteaux, friandises) et les vétérans (surpris par les effets d'un cannabis plus fortement dosé qu'attendu). Si, passé la première année de mise en œuvre de la réforme, les appels aux centres antipoison ont reflué au Colorado (après un pic à 250 appels), ils ne faiblissent pas dans l'État de Washington (286 appels en 2016, en hausse continue par rapport aux années précédentes). Au Colorado,

34. Définie dans le questionnaire comme une consommation « une ou deux fois par mois ».

35. Il n'existe pas de données sur les consommations d'huile et de produits comestibles, dont l'offre a augmenté chez les mineurs, l'enquête du SAMHSA ne publiant des données que sur les usages de marijuana.

on relève également une augmentation persistante des recours aux urgences liés au cannabis³⁶. Enfin, quelques dizaines de cas d'hospitalisation en lien avec une exposition au cannabis sont rapportées chaque année dans les deux États, le ratio est passé au Colorado de 0,8 à 2,4 cas liés au cannabis pour 100 hospitalisations, entre la commercialisation du cannabis médical (2001-2009) et la légalisation du cannabis récréatif (de janvier 2014 à juin 2015). Ces conséquences sanitaires aiguës touchent des publics différents selon la forme de consommation : au Colorado, les intoxications imputées au cannabis alimentaire concernent majoritairement de jeunes enfants (ou des animaux domestiques), alors les produits fumables sont plus souvent source d'intoxication parmi les adolescents et les jeunes majeurs.

Un recul de l'accès aux traitements chez les plus jeunes (cannabis et alcool)

Un des effets notables de la réforme tient à la baisse générale des demandes de traitement liées au cannabis³⁷. Si cette baisse a précédé la légalisation du cannabis récréatif, la réforme ne l'a pas enrayée. La légalisation a même contribué à ce recul en réduisant les possibilités d'orientation judiciaire vers les soins via les interpellations. Dans les deux États, les demandes de traitement liées au cannabis, en augmentation entre 2004 et 2008, ne cessent de décroître depuis 2009. Cette baisse touche aussi les traitements liés à l'alcool, au Colorado comme dans l'État de Washington. En particulier, les demandes de traitement liées au cannabis ont reculé parmi les mineurs, même si le cannabis reste majoritaire parmi les recours. Dans l'État de Washington, en 2015, on comptait 7,5 demandes de traitement liées au cannabis pour 1 000 habitants âgés de 15 à 19 ans, contre 10 en 2012. La décroissance est plus marquée que pour les demandes de traitement concernant d'autres substances. En revanche, les demandes de traitement progressent au-delà de 25 ans au Colorado et représentent près de la moitié des admissions en 2016, contre 37 % dans la seconde moitié des années 2000³⁸, ce qui s'explique par la forte hausse des usages dans cette classe d'âge.

36. Hausse des recours aux urgences pour un problème lié au cannabis passés de 7,4 pour 1 000 consultations d'urgence (2010-2013) à 9,6 ‰ (de janvier 2014 à juin 2015).

37. Les demandes de traitement renvoient aux admissions en centre spécialisé dans la prise en charge des addictions, qui peuvent relever du secteur public ou privé. Ici, les données ne sont disponibles que pour le seul comté de King, incluant la ville de Seattle.

38. « The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact », vol. 5, RMHIDTA, octobre 2017 : www.rmhidta.org.

Conséquences économiques et fiscales

Au Colorado et dans l'État de Washington, un « capitalisme vert » est en train d'émerger, porté par des taux de croissance et des marges de rentabilité exceptionnels. En 2016, le chiffre d'affaires de l'industrie du cannabis (récréatif et médical) a dépassé un milliard de dollars dans chacun de ces deux États, pour un taux de rentabilité estimé entre 20 et 30 %. Au Colorado, depuis l'ouverture des magasins de détail (*retail stores*) en 2014, le chiffre d'affaires de l'industrie du cannabis a progressé de 43 %³⁹. Ce dynamisme s'inscrit dans un environnement économique très favorable, puisque les deux États comptent parmi les régions des États-Unis affichant les taux de croissance du PIB les plus élevés dans la période récente.

Des retombées fiscales significatives

La croissance du secteur du cannabis engendre des retombées fiscales considérables, qui dépassent celles du tabac. Entre 2014 et 2017, les revenus dégagés par le secteur du cannabis (taxes, licences, etc.) ont plus que triplé : le Colorado collecte désormais près de 250 millions de dollars par an. L'État de Washington a, quant à lui, levé 189 millions d'impôts et de taxes en 2016, deux fois plus qu'en 2014. Si une partie de ces recettes fiscales est allouée au fonctionnement de la régulation, des sommes importantes ont été affectées à la prévention, l'information et la communication à destination des plus jeunes.

Des retombées en termes d'emplois

Le nombre total estimé de personnes employées dans l'industrie du cannabis, en forte hausse entre 2015 et 2016, est estimé, dans les deux États, à 150 000 personnes (*Marijuana Business Factbook*, 2016). Les deux secteurs les plus créateurs d'emploi sont le commerce de détail et la culture de gros. En 2017, au Colorado, malgré le refus d'une majorité de comtés d'accueillir des magasins spécialisés (39 sur 64), on comptait plus de *retail*

39. « Marijuana Sales Report », Colorado Department of Revenue, www.colorado.gov.

marijuana stores (491) que de McDonald's (208) ou de cafés Starbucks (392)⁴⁰.

La croissance de l'industrie engendre également des effets sur le reste de l'économie, en favorisant la création d'entreprises dans le secteur de l'économie verte, le conseil juridique ou financier, le numérique, le marketing, la presse, etc. En outre, comme les établissements bancaires rechignent à ouvrir des comptes pour les entreprises du cannabis par peur d'être poursuivies pour blanchiment, des volumes importants de liquidités sont stockés sur les sites de production et de vente, engendrant une demande supplémentaire pour les entreprises de sécurité privée et de vidéosurveillance. De plus, l'économie verte rétroagit sur des secteurs comme le bâtiment ou le tourisme, secteur économique déjà important dans l'État de Washington et au Colorado. La légalisation du cannabis constitue en effet un attrait supplémentaire pour une clientèle jeune et aisée. Ainsi, c'est pendant la saison touristique estivale que le Colorado enregistre les niveaux les plus élevés de recettes. De nombreuses entreprises ont profité du phénomène en créant des « cannabis tours » (tournée des *retail stores* et des dispensaires de la ville, assortie de séances de « dégustation » à bord des bus touristiques afin de contourner l'interdiction de fumer en public). Dans cette perspective, la création de *coffee shops* destinés aux touristes est en cours de réflexion au Colorado, en s'inspirant du « modèle » néerlandais, afin de pallier la carence de lieux de consommation ouverts au public.

Une croissance à relativiser

Les données économiques doivent être analysées avec prudence. Contrairement à une représentation médiatique commune, l'industrie du cannabis n'est pas la source première de prospérité au Colorado et dans l'État de Washington (qui, singulièrement, héberge les sièges sociaux d'entreprises de dimension mondiale comme Boeing, Microsoft, Amazon, Nintendo, Starbucks ou encore Costco). En 2016, le chiffre d'affaires de l'industrie du cannabis représentait ainsi 0,44 % du PIB du Colorado et 0,25 % de l'État de Washington, tandis que les taxes comptaient pour moins de 1 % des recettes budgétaires⁴¹. Par ailleurs, le rythme de croissance s'est ralenti au fil des trois premières années d'ouverture du marché, face à une demande qui semble atteindre ses limites. Il est probable que, compte tenu de la chute des prix de gros et de détail de la marijuana à l'œuvre dans les

40. « The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact », vol. 5, RMHIDTA, *op. cit.*

41. Cannalex, « Une analyse comparée des expériences de régulation du cannabis (Colorado, État de Washington, Uruguay) », une étude de l'INHESJ en partenariat avec l'OFDT pour le compte du CSFRS, Rapport final synthétique, 2017, www.ofdt.fr.

deux États, les taux de rentabilité tendent à diminuer. Cette évolution comporte le risque que les industriels tentent d'élargir le cercle des consommateurs en multipliant les produits d'appel et les incitations à consommer, en augmentant le volume des ventes et en baissant les prix, au risque de provoquer la première crise de surproduction du secteur. Par ailleurs, la concentration de l'industrie dans certains quartiers déshérités de Denver au Colorado a eu des effets pervers en provoquant une hausse importante de l'immobilier au détriment des catégories les plus pauvres de la population. Seul un bilan complet, mettant en perspective les coûts et les bénéfices, permettra une évaluation économique fiable de l'impact des politiques de régulation du cannabis, en tenant compte des coûts liés à la santé publique⁴² et des entrées en traitement et des accidents de la route imputables à la consommation de cannabis sous toutes ses formes⁴³. En somme, le choix d'un modèle fondé sur le primat du marché pose dans les deux États la question de sa viabilité à long terme, dans la mesure où la logique de l'accumulation du capital consubstantielle à la régulation à l'américaine⁴⁴ risque de percuter l'objectif de protection de la santé publique – comme en témoigne, au Colorado, la remise en cause des aspects les plus « libéraux » de la loi, portant notamment le nombre de plants autorisés pour l'auto-culture et la volonté d'introduire de taxes plus lourdes sur les produits les plus dotés en THC.

42. Liés par exemple à la hausse des consultations en urgence et des hospitalisations (respectivement + 83 % et + 70 % en 2012 et 2014 au Colorado).

43. Le coût direct et indirect d'un accident mortel par véhicule s'élèverait à 1,4 million de dollars ; celui d'une hospitalisation en urgence à 1 500 dollars par personne. Voir « The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact », vol. 5, RMHIDTA, *op. cit.*

44. B. Cort, *Weed, INC.*, *op. cit.*

Conséquences en termes de criminalité et de délinquance

En matière de criminalité et de délinquance, les effets attendus étaient multiples. Il s'agissait d'abord d'affaiblir les organisations criminelles investies dans le trafic du cannabis en les privant d'un marché. Deuxièmement, en termes de sécurité publique, la régulation visait à redéployer les moyens policiers et judiciaires engagés dans la lutte contre le trafic et l'usage de cannabis vers d'autres priorités, en particulier la lutte contre le trafic de cocaïne, d'héroïne et de méthamphétamine⁴⁵. Le troisième effet escompté était d'imposer un nouvel ordre juridique, qui déplace les frontières de la prohibition compte tenu de l'interdit fédéral. Aussi l'exportation d'herbe ou de produits dérivés du cannabis est-elle interdite vers d'autres États. Enfin, un des objectifs de la régulation, portés notamment par des associations défendant les droits civiques, était de pacifier les tensions raciales aux États-Unis, en particulier avec la communauté afro-américaine⁴⁶. Ces objectifs, parfois contradictoires entre eux, ont connu un succès variable.

Le trafic de cannabis avant les réformes

Deuxième marché des drogues illicites après la cocaïne, le marché du cannabis détenait une valeur stratégique pour les organisations criminelles avant la légalisation. Selon la Rand Corporation, en 2010, 40 à 70 % du cannabis consommé dans le pays provenaient du Mexique où il était contrôlé par des réseaux criminels mexicains très présents sur le marché de gros⁴⁷. Aujourd'hui, selon la DEA (Drug Enforcement Agency), les cartels mexicains

45. Entre 2001 et 2010, à l'échelle des États-Unis, plus de 8 millions de personnes ont été interpellées pour des infractions en lien avec le cannabis. Neuf fois sur dix pour possession illicite, pour un coût estimé chaque année à 3,5 milliards de dollars. Ce qui n'a pas empêché dans le même temps l'usage actuel (*current*) d'augmenter d'environ 13 % (American Civil Liberty Union, 2013).

46. Selon la *Criminal Police Justice Foundation*, les Noirs américains étaient, avant l'introduction des politiques de régulation au Colorado et dans l'État de Washington, près de 4 fois plus incarcérés que les blancs pour des infractions liées à la possession de cannabis.

47. Depuis 2010, avec l'introduction du cannabis médical dans un nombre croissant d'États, dont une partie est détournée vers le « marché gris » (alimenté par la production de cannabis à visée thérapeutique autorisée à l'échelle des États) ou noir (illicite au niveau fédéral comme au niveau des États), la part de la marijuana mexicaine sur le marché américain est tombée à environ 20 %. Lire J. P. Caulkins *et al.*, *Marijuana Legalization: What Everybody Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

les plus importants interviendraient dans près de 230 villes américaines⁴⁸. D'autres acteurs, d'importance inégale, persistent sur le marché, notamment les dizaines de milliers de gangs (afro-américains, hispaniques, *bikers*), impliqués dans la revente de détail. Le Colorado et l'État de Washington ne sont pas épargnés par ces phénomènes criminels, du fait de leur situation géographique qui en fait des plateformes régionales de redistribution et des zones de transit pour l'accès au lucratif marché canadien. Ainsi, au Colorado, le cartel de Sinaloa, considéré comme l'organisation criminelle la plus puissante du Mexique, ainsi que celui de Beltran-Leyva, sont présents dans les deux plus grandes villes de l'État : Denver et Colorado Springs. La capitale du Colorado est également affectée par la présence de gangs, notamment celui des Crips⁴⁹. Dans l'État de Washington, les villes de Seattle, Bellingham, Tacoma, Yakima et Spokane sont, elles aussi, touchées par un éventail d'organisations encore plus large incluant ceux de Jalisco et des Chevaliers-Templiers outre les deux cartels susmentionnés. De plus, spécificité washingtonienne, compte tenu des liens historiques avec l'Asie *via* la façade maritime sur le Pacifique, le crime organisé asiatique opère dans cet État, avec une composante sino-vietnamienne spécialisée de longue date dans la culture en intérieur (*indoor*). Cette fraction de la criminalité organisée est aussi investie dans le trafic de MDMA (ecstasy), de même que les gangs de motards (*bikers*) tels les célèbres Hell's Angels.

Dans les deux États, cette forte présence criminelle constitue un défi pour les pouvoirs publics dans la mesure où la diversification des activités criminelles permet d'amortir les pertes financières occasionnées par la légalisation. À cet égard, la riche histoire criminelle du pays montre que la sortie de la prohibition de l'alcool en 1931, assimilable à une re-légalisation, a eu un faible impact sur la mafia italo-américaine pourtant très impliquée dans la production et la contrebande⁵⁰.

Évolutions du trafic après la légalisation du cannabis

Les données d'impact sur les organisations criminelles restent lacunaires faute de recul suffisant. Au Colorado, les structures en charge de la

48. J.-C. Olvera et M. Gandilhon, « Les cartels mexicains : de l'Amérique latine à l'Europe », *Drogues, Enjeux Internationaux*, n° 3, OFDT, 2012.

49. Le Crips coloradien, implanté depuis les années 1980, est une déclinaison des *Crips and Bloods* du quartier de Watts à Los Angeles, l'un des gangs les plus importants des États-Unis puisqu'il compte plusieurs milliers de membres.

50. Voir le livre de J.-F. Gayraud, *Le Monde des mafias*, Paris, Odile Jacob, 2005.

répression du trafic illicite de stupéfiants, la DEA et le RMHIDTA⁵¹, se montrent sceptiques quant à l'hypothèse d'un affaiblissement du crime organisé. Si leurs constats doivent être mis en regard de leur hostilité à la légalisation du cannabis, un certain nombre de leurs arguments conduisent à relativiser l'impact de la réforme sur les dynamiques du crime organisé.

Persistance d'un marché noir significatif

La place du marché noir de marijuana est évaluée à 30 à 40 % dans les deux États. Cette persistance s'explique par le maintien d'une demande provenant des secteurs les plus pauvres de la population, qui n'ont pas les moyens d'accéder à un cannabis légal fortement taxé et onéreux disponible dans les *retail stores*. Les organisations criminelles tirent profit de ce marché segmenté pour offrir une herbe de moindre qualité (la *ditch weed*) à des prix très bas, soit importée du Mexique, soit produite sur place. Cependant, la forte baisse des prix pratiqués par le secteur légal devrait contribuer à résorber le marché noir dans les années qui viennent, ainsi que son tropisme vers l'exportation dans des États régis par la prohibition. Au Colorado, cette réalité a pris la forme d'un investissement marqué des organisations criminelles mexicaines dans la culture en extérieur (*outdoor*) sur les terres publiques, abondantes dans cet État, régies par la législation fédérale. Le marché de la métropole de Chicago est notamment ciblé. Cette situation est préoccupante pour la pérennité des politiques de régulation – dans un contexte où une multitude d'autres acteurs, sans lien avec le crime organisé, se livrent également à l'exportation « sauvage » – puisqu'un certain nombre d'États prohibitionnistes ont menacé de déposer des recours devant la Cour suprême afin de suspendre, au nom de la législation fédérale qui l'emporte sur le droit local, les expérimentations en cours. Néanmoins, à l'instar de ce qui se passe pour la fraction du trafic destinée au marché intérieur, le phénomène devrait se résorber à mesure que la régulation progresse dans un nombre croissant d'États américains. Aujourd'hui, l'effet lié à l'insularité ne joue pas de la même manière pour l'État de Washington, à proximité d'États engagés dans le même type de politique expérimentale (Canada, Oregon, Californie), et le Colorado, littéralement « cerné » d'États prohibitionnistes.

51. Structure qui fait l'interface en matière de lutte contre les trafics de drogues entre le niveau fédéral, représenté par la DEA, et l'échelon local (force de police sous l'autorité des shérifs).

Report vers d'autres substances illicites

Le deuxième élément relativisant l'impact de la légalisation tient au classique « effet ballon » (*balloon effect*)⁵², qui voit les organisations criminelles déplacer leur activité vers d'autres secteurs ou se reporter sur d'autres drogues. En la matière, il semble bien que les cartels, dont les activités sont déjà diversifiées, aient anticipé la légalisation du cannabis en se lançant massivement dans le trafic d'opioïdes (Fentanyl, héroïne) pour maintenir leur chiffre d'affaires. Ils ont également fait preuve d'opportunisme et de réactivité en instrumentalisant l'épidémie d'Oxycontin® consécutive aux pratiques de surprescription de ce médicament développées par les médecins généralistes américains en lien avec les laboratoires pharmaceutiques, pour proposer aux usagers en rupture d'approvisionnement de l'héroïne importée du Mexique. De ce fait, entre 2007 et 2016, l'usage dans le mois d'héroïne a triplé aux États-Unis, passant de 150 000 à 450 000 usagers, et atteignant un million d'usagers dans l'année. Les États de Washington et du Colorado⁵³ ont été très touchés par cette épidémie, avec des niveaux de prévalence plus élevés que la moyenne nationale. En outre, les organisations criminelles mexicaines se trouvent au cœur des trafics de méthamphétamine et, surtout, de cocaïne, dont les usages repartent à la hausse après dix ans de baisse régulière entre 2005 et 2014 (SAMHSA, 2017).

Impact sur la délinquance et la criminalité de moindre envergure

Les constats valant pour les organisations criminelles se retrouvent aux strates inférieures des réseaux de criminalité et de délinquance, notamment au stade de la revente du cannabis en demi-gros ou au détail. De nombreux professionnels de l'application de la loi craignaient un report de l'activité d'usage-revente sur d'autres activités illicites pour compenser les pertes engendrées par la captation d'une grosse partie du marché par le secteur légal. S'il est difficile d'établir des liens de causalité entre la légalisation et l'évolution de la délinquance, les statistiques policières convergent dans les deux États, montrant une hausse de la petite criminalité. Dans l'État de Washington, les atteintes à la propriété ont augmenté (+ 11 % pour les cambriolages et + 14 % pour les atteintes aux personnes), en lien avec une hausse des violences domestiques (difficilement imputable à la légalisation

52. M. Gandilhon, « La Guerre à la cocaïne à l'épreuve de l'effet ballon », *Swaps* n° 76-77, 2014.

53. Voir le rapport « Heroin in Colorado, preliminary assessment », avril 2017 : www.corxconsortium.org.

du cannabis). Au Colorado en revanche, et notamment à Denver⁵⁴, on relève en 2016 une hausse importante des homicides, des vols avec violence, des viols et des vols de véhicule⁵⁵. Pour expliquer cette tendance, outre les reports d'activité de petits groupes criminels dans le trafic de voitures volées, certains spécialistes évoquent la hausse du nombre d'usagers dépendants à l'héroïne finançant leur consommation par des moyens illégaux, conjugué à l'afflux, au Colorado, d'une population marginale (*homeless*, vétérans de l'armée US) à la recherche d'opportunités de consommation réputées plus aisées depuis la légalisation. En outre, la légalisation a engendré une criminalité *sui generis* : cambriolages de plantations de marijuana, braquages de commerces de détail ou d'entreprises du secteur du cannabis. Ce phénomène est appelé à décliner au fil de la bancarisation⁵⁶ du secteur. L'augmentation statistique de la délinquance et de la criminalité peut également s'expliquer par l'effet de la légalisation sur les forces de police locales, qui ont redéployé sur la lutte contre d'autres formes de délinquance et de criminalité (outre la possession et le petit trafic de cannabis).

Des infractions liées au cannabis qui diminuent mécaniquement

La légalisation du cannabis dans les deux États a logiquement entraîné une forte baisse des infractions associées au cannabis (de l'ordre de 50 % en moyenne) et contribué à soulager l'activité policière et désengorger les tribunaux, permettant au Colorado et à l'État de Washington d'économiser une trentaine de millions de dollars chacun (selon l'ACLU). En conséquence, l'application de la loi s'est concentrée sur les jeunes de moins de 21 ans, auxquels la possession et l'usage de cannabis sont toujours interdits. Ainsi, dans cette population, les arrestations relatives au cannabis ont augmenté de 5 % entre 2012 et 2014, dépassant 3 400 personnes⁵⁷. La tendance est similaire dans l'État de Washington où, en 2014, les mineurs comptaient pour plus de la moitié des infractions à la législation sur le cannabis, soit deux fois plus qu'en 2010 (22 %).

54. Ceci fait de Denver une exception dans le paysage américain. Une étude réalisée dans les 30 plus grandes métropoles américaines montre en effet une stabilité de la criminalité et de la délinquance (*Denver Post*, juillet 2017).

55. Voir les données 2016 sur le site du *Colorado Bureau of Investigation* : www.colorado.gov.

56. Terme désignant l'intégration des acteurs économiques (ménages, entreprises) dans les circuits bancaires.

57. « Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings », Denver, Colorado Department of Public Safety (CDPS), 2016.

Légalisation et question raciale

La diminution générale des interpellations pour détention de cannabis constitue une évolution jugée positive pour la communauté afro-américaine, même si, avant 2012, le Colorado et l'État de Washington affichaient des taux d'interpellation largement inférieurs à la moyenne nationale. Cependant, sur la frange des usagers aujourd'hui interpellés, des disparités importantes persistent, notamment parmi les mineurs. Au Colorado, parmi les interpellations de mineurs en 2015, le nombre de personnes de type caucasien a baissé de 8 % alors qu'il a augmenté de 58 % pour les Afro-Américains et de 29 % pour les Hispaniques⁵⁸. En 2014, au cours de la première année de réforme, la Drug Policy Alliance estimait que, dans les deux États, les Afro-Américains étaient cinq fois plus souvent interpellés que les personnes de type caucasien s'agissant du trafic (distribution) et 2,4 fois plus pour possession et culture⁵⁹. La légalisation n'a donc pas suspendu les stratégies policières de ciblage de « clientèles pénales » dans les quartiers défavorisés, qui surreprésentent les communautés afro-américaine et hispanique.

Ces disparités raciales persistantes dans les interpellations peuvent aussi s'expliquer par les modes d'approvisionnement privilégiés des différentes communautés d'usagers de cannabis : les Afro-Américains, plus enclins à se procurer du cannabis dans la rue, auraient ainsi moins bénéficié de l'accès au marché légal du cannabis que les Blancs, dont l'approvisionnement se fait plus souvent par les réseaux de sociabilité⁶⁰. En outre, de nombreuses associations de défense des droits civiques ont souligné la faible représentation des Afro-Américains dans l'économie légale du cannabis, tant du côté des producteurs que des détaillants. En somme, malgré la baisse des arrestations liées au cannabis, les disparités raciales perdurent : non seulement la légalisation n'a pas résolu le problème des disparités raciales que les politiques réformatrices prétendaient traiter mais le processus d'intégration du cannabis dans le circuit légal a surtout bénéficié aux catégories d'usagers de cannabis les plus aisées.

58. « Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings », *op. cit.*

59 Drug Policy Alliance (DPA), *So Far, So Good. What We Know About Marijuana Legalization in Colorado, Washington, Alaska, Oregon and Washington DC*, Oakland, 2016.

60. B. Cort, *Weed, INC.: The Truth about THC, the Pot Lobby, and the Commercial Marijuana Industry*, *op. cit.*

Conclusion

La légalisation du cannabis intervenue au Colorado et dans l'État de Washington a ouvert une brèche dans le paradigme prohibitionniste en vigueur sur le plan international, positionnant les États-Unis comme un des laboratoires de la régulation du cannabis, aux côtés de l'Uruguay, premier pays à avoir légalisé le cannabis en 2013. Les schémas de régulation qui y ont été mis en place présentent des objectifs convergents sur au moins trois points : neutraliser le marché noir afin d'affaiblir les organisations criminelles ; reprendre le contrôle du marché du cannabis médical ; instituer, sur le modèle de l'alcool, un marché commercial régulé (incluant l'offre médicale et récréative de cannabis), afin de mieux protéger les mineurs et les jeunes en général.

Ils se distinguent cependant sur deux points principaux qui expliquent l'impact différencié de la réforme dans ces deux États. Tout d'abord, le type de régulation plus prudent mis en place dans l'État de Washington (plafonnement des points de vente, forte taxation, interdiction de l'auto-culture) a contribué à « contenir » le marché, qui a connu un essor plus mesuré qu'au Colorado. De ce fait, les premières conséquences sanitaires observables dans les deux États sont contrastées : au Colorado, l'autorisation de vendre des produits comestibles à base de cannabis (*edibles*), qui a donné lieu à de multiples cas d'intoxication et de recours aux urgences hospitalières, ne se retrouve pas dans l'État de Washington qui les a interdits. De même, les tendances de consommation de cannabis n'ont pas suivi la même trajectoire : si les consommations ont baissé chez les mineurs dans les deux États, elles ont fortement augmenté chez les majeurs au Colorado alors qu'elles sont stables dans l'État de Washington.

Les premières retombées économiques, en termes de chiffre d'affaires, de revenus pour les États et de création d'emplois, s'avèrent plus conséquentes que prévu. En l'absence de mesures du rapport coût-efficacité des réformes, il semble prématuré de se prononcer sur l'impact, même si certains chercheurs notent un hiatus possible entre la logique du marché et celle de la santé publique. Ce défi pour les autorités publiques risque d'être démultiplié avec l'essor du marketing qui s'est structuré dans les interstices de la loi. L'autre défi porte sur la persistance à un niveau relativement élevé d'un marché noir de cannabis, qui reste sous le contrôle des organisations criminelles (cartels mexicains, gangs). Si ce phénomène est appelé à s'atténuer avec la réduction de l'écart entre les prix des marchés légal et

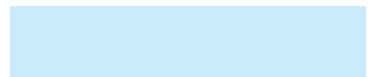
illicite, la résilience du crime organisé reste une problématique centrale et se manifeste par l'explosion des trafics d'héroïne et d'opiacés, ainsi que les déplacements vers d'autres trafics. Dans les années qui viennent, il sera intéressant d'analyser les évolutions de la politique du cannabis en lien avec les politiques publiques menées en matière de lutte contre le tabagisme et l'usage excessif d'alcool, dans un pays réputé particulièrement performant dans la lutte contre le tabagisme⁶¹.

61. I. Obradovic et A. Taiclet, « Évolution comparée des politiques de régulation du tabac en Europe et aux États-Unis », *Psychotropes*, à paraître en 2018. Lire également I. Obradovic, « Vers la fin de la prohibition ? Convergences et disparités des initiatives de régulation du cannabis aux États-Unis », *Politique américaine*, vol. 2017/2, n° 30, à paraître en 2018.

La collection des *Potomac Papers*

- Boris Toucas, « 'L'affaire russe' : la démocratie américaine ébranlée », n° 32, décembre 2017.
- Laurence Nardon, « Les États-Unis face à la Chine, de Henry Kissinger à Donald Trump », n° 31, novembre 2017.
- Corentin Sellin, « Trump : candidat des pauvres, président des riches ? », n° 30, juin 2017.
- Corentin Sellin, « Trump et l'électorat populaire blanc », n° 29, septembre 2016.
- Maya Kandel, « Obama face au terrorisme : chronique d'un échec ? », n° 28, septembre 2016.
- Anne Deysine, « Les nominations à la Cour suprême, enjeu des élections de 2016 », n° 27, juin 2016.
- Éric Rouby et Adrien Schu, « Présidentielles 2016 : le Parti républicain et la politique étrangère », n° 26, avril 2016.
- Renaud Beauchard, « Entre citoyenneté et classe moyenne : les défis du futur président », n° 25, février 2016.
- Marie-Cécile Naves, « Le programme économique des Républicains, quelles idées pour 2016 ? », n° 24, janvier 2016.
- Laurence Nardon, « Comment votent les Américaines ? », n° 23, septembre 2015.
- Jeffrey Mankoff, « U.S.-Russia Relations: the Path Ahead After the Crisis », n° 22, décembre 2014.
- Éric Gatefin, « *Homeland*, une série de l'ère Obama », n° 21, septembre 2014.
- Olivier Sichel, « L'échiquier numérique américain. Quelle place pour l'Europe ? », n° 20, septembre 2014.
- Laurence Nardon, « Réduire la taille des portions, les guerres alimentaires aux États-Unis », n° 19, juillet 2014.
- Guy Hervier, « Ohio : la renaissance ? », n° 18, octobre 2013.
- Aurélie Godet, « La crise idéologique du Parti républicain », n° 17, juin 2013.
- Gabrielle Durana, « États-Unis : le rôle de l'État dans le soutien à l'innovation », n° 16, avril 2013.
- Herman Schwartz, « Don't Bank on Change: Finance and Regulatory Reform in the U.S. », n° 15, septembre 2012.
- Anne-Lorraine Bujon, « L'irrésistible ascension des mormons américains », n° 14, juin 2012.

Suivez l'actualité du programme États-Unis sur Twitter : [@LaurenceNardon](https://twitter.com/LaurenceNardon)



ifri

institut français
des relations
internationales