

NUMÉRO 03 - DÉCEMBRE 2018

ADDITION(S):

recherches et pratiques

REVUE INTERNATIONALE

RÉGULATION(S):
CONJUGUER INTÉRÊTS
ET ASSOCIER
LES COMPÉTENCES

LE 12 JUIN 2019
À PERPIGNAN
2^E SOMMET
INTERNATIONAL
FRANCOPHONE

**Cette revue est publiée avec le soutien
de la DGS (Direction Générale de la Santé) en France**

Éditeur

La Fédération Addiction, Association Loi 1901, est propriétaire et assure
l'édition de la revue «Addiction(s) : recherches et pratiques. Revue internationale.»

Fédération Addiction
104 rue Oberkampf
75011 - Paris
Tel : 01 43 43 72 38
Fax : 01 43 66 28 38
infos@federationaddiction.fr
SIRET : 529 049 421 00017 – NAF : 9499Z

Directeur de publication : Jean-Michel Delile, Président
Responsable de la rédaction : Nathalie Latour, Déléguée Générale
Coordinateur : Olivier Hurel, Chargé de projet
Journaliste : Natalie Castetz
Conception et réalisation graphique : Nelly Gibert - Mediis Studio
Crédit photo de couverture : Istockphoto - JamesBrey

Partenaires de la revue :

AIDQ (Association des intervenants en dépendance du Québec), au Québec
Fedito Bxl asbl (Fédération bruxelloise francophone des institutions pour toxicomanes), en Belgique
Fedito Wallonne (Fédération wallonne des institutions pour toxicomanes), en Belgique
GREA (Groupement romand d'études des addictions), en Suisse
RISQ (Recherche et intervention sur les substances psychoactives - Québec), au Québec

Nombre d'exemplaires : 2570

Imprimerie Harmonie Print
103, boulevard de Strasbourg
76600 - Le Havre

Date de parution : décembre 2018
Dépôt légal : mars 2019
Prix : 6€ l'exemplaire
ISSN : 2553-8330

SOMMAIRE

ÉDITO

Serge Brochu, Jean-Sébastien Fallu, Lisa Massicotte P. 04

RÉGULATION DES DROGUES ILLÉGALES : CHOIX POLITIQUES ET RÉALITÉ EMPIRIQUE

Khalid Tinasti, Anna Iatsenko P. 05

LA RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS DES DROGUES À L'ONU :

LE VENT DU CHANGEMENT *Marie Nougier* P. 08

LA LÉGALISATION DU CANNABIS À DES FINS RÉCRÉATIVES EN AMÉRIQUE :

QUELQUES ÉLÉMENTS CONTEXTUELS *Serge Brochu, Serge Maynard, Laurence d'Arcy* P. 12

PRÉVENIR LES SURDOSES D'OPIOÏDES AU QUÉBEC ET Y RÉPONDRE.

PARCE QUE CHAQUE VIE COMPTE *Richard Cloutier* P. 15

RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES :

QUELLES POSSIBILITÉS POUR LE MARCHÉ DU CANNABIS ? *Pierre-Yves Geoffard* P. 18

JEUX DE HASARD ET D'ARGENT SUR INTERNET : UNE OFFRE À RÉGULER

Interview croisée de Clément Martin Saint Léon et Jean-Michel Costes par Natalie Castetz P. 22

LA POLITIQUE DES PETITS PAS, C'EST LA STRATÉGIE DE NORML FRANCE

Béchir Bouderbala P. 25

POLITIQUE SUISSE DE RÉGULATION DU CANNABIS :

À LA RECHERCHE DU CONSENSUS PERDU ? *Simon Anderfuhren-Biget* P. 30

LE « CANNABIS SOCIAL CLUB », UN EXEMPLE DE LA RÉGULATION DE LA PRODUCTION

ET DE LA CONSOMMATION *Interview de Tom Decorte par Natalie Castetz* P. 34

ÉTUDIER LE MARCHÉ DES DROGUES ILLÉGALES : POSSIBLE ET UTILE

Frank Zobel, Pierre Esseiva, Sanda Samitca P. 37

FREE TO PLAY OU FREE FOR ALL? LA RÉGULATION DES JEUX HYBRIDES.

Annie-Claude Savard, Sylvia Kairouz, Jennifer Reynolds P. 40

AU CŒUR DES POINTS DE VENTE DES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

Interview de Clémence Chabbert, Héloïse Rive et Valérie Diaz par Natalie Castetz P. 44

DROGUE : UN PROJET EUROPÉEN POUR L'ESPACE URBAIN

Interview de Willy Demeyer par Natalie Castetz P. 48

QUÉBEC : QUAND LA MAIN DROITE CONTREDIT CE QUE FAIT LA MAIN GAUCHE

Hubert Sacy P. 51

DOPAGE EN ENTREPRISE : UNE RÉALITÉ À ÉCLAIRCIR

Interview de Gladys Lutz et Renaud Crespin par Natalie Castetz P. 55

ÉDITO

Sege Brochu

Institut universitaire sur les dépendances (IUD)

Jean-Sébastien Fallu

Université de Montréal (UdeM)

Lisa Massicotte

Association des intervenants en dépendance du Québec (AIDQ)

Les premières réglementations internationales concernant les drogues datent du début du XX^{ème} siècle. Depuis l'adoption en 1961, de la convention unique sur les stupéfiants, tous les pays étaient inscrits dans une logique de « Guerre à la drogue ».

50 ans après, les évolutions sociétales, économiques et d'usages bousculent ce paradigme et entraînent de plus en plus de pays ou d'états à repenser les modes de régulations de ces substances.

C'est le cas du Canada, où la légalisation du cannabis a d'abord été formulée comme une promesse électorale à l'automne 2015 et à la surprise de plusieurs, les Libéraux, une fois élus, ont tenu parole. C'est dans une perspective de protection de la santé et afin d'intégrer les consommateurs au marché légal que le Canada et les provinces s'engagent dans la voie de la légalisation.

Au Québec, le législateur s'est clairement inspiré des principes de santé publique pour élaborer son cadre réglementaire. Ainsi, ayant observé quelques dérapages du côté de certains états américains qui ont légalisé le cannabis à des fins récréatives et reconnaissant que la commercialisation agressive peut entraîner une augmentation substantielle de la consommation, le gouvernement du Québec a confié la distribution du cannabis à une société d'état, la Société québécoise du cannabis. Il s'agit d'un choix coûteux et d'un défi logistique important puisque cette nouvelle Société, placée sous la direction générale de la Société des Alcool du Québec, a dû établir des contrats avec des producteurs autorisés, négocier avec les diverses municipalités du Québec l'ouverture d'une douzaine de succursales, recruter et former un personnel compétent pour fournir des conseils adéquats aux consommateurs et ce, en moins d'une année.

Suivant cette logique, une étonnante unanimité s'est dégagée, notamment au Québec, autour de la nécessité d'investir une part importante des revenus anticipés de la vente de cannabis dans des initiatives de prévention. Responsabilité dévolue aux provinces, le Québec a créé un Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis dans lequel il s'est engagé à verser 25 millions \$ au cours des cinq prochaines années. Le défi d'éduquer la population ne devra pas se limiter à dissuader, retarder ou réduire l'usage. Les efforts devront plutôt servir à implanter, valoriser et renforcer certains comportements pour mieux outiller les personnes, qu'elles soient jeunes ou adultes, pour faire des choix éclairés face à la consommation. Il faudra aussi rapidement mettre en place des services qui visent d'abord et avant tout à éviter les conséquences négatives ou les risques associés à l'usage.

Reste maintenant à espérer que ce choix de santé publique demeurera. En effet, lorsque les préoccupations initiales face à la régulation du cannabis se seront estompées et lorsque les finances publiques seront à nouveau en déficit, nous craignons que le législateur ne perçoive dans le marché du cannabis une source importante de revenus, tout comme les marchés de l'alcool et des jeux le sont actuellement. Il nous apparaît qu'une façon de limiter les éventuelles ambitions financières des futurs gouvernements serait de créer un organisme voué à la prévention et financé par le Fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis ou de confier cette mission à une association ou un organisme spécialisé en ce domaine.

Au cœur de cette actualité exceptionnelle, ce troisième numéro de la revue internationale **Addiction(s) : recherches et pratiques** a la volonté de montrer qu'à tous les niveaux, des expérimentations se développent sur cet enjeu de la régulation. Ces exemples avec de multiples intérêts, regards et compétences indiquent que le stade des balbutiements est dépassé, mais qu'il reste beaucoup à faire tant les questions soulevées sont ardues mais nécessaires pour aboutir à des politiques plus inclusives.



Khalid Tinasti

Secrétaire exécutif, Commission globale de politique en matière de drogues / Chercheur invité au Global Studies Institute (GSI), Université de Genève

© Conrad Chahary



© David Saudan

Anna Iatsenko

Responsable des opérations, Commission globale de politique en matière de drogues (Genève)

RÉGULATION DES DROGUES ILLÉGALES : CHOIX POLITIQUES ET RÉALITÉ EMPIRIQUE

> LES ENJEUX DE LA RÉGULATION DES DROGUES

La légalisation des drogues illégales, suivie de réglementations strictes, est une réalité qui s'installe dans le monde. Neuf États américains, l'Uruguay et le Canada ont adopté la légalisation du cannabis, et la Nouvelle-Zélande a passé une loi pour réguler le marché des substances synthétiques. Ces pays opposent les processus démocratiques qui ont mené à ces légalisations – référendums, débats publics, promesses électorales approuvées par les populations – aux obligations internationales des conventions onusiennes. En effet, les trois conventions internationales sur les drogues (stupéfiants 1961, psychotropes 1971 et lutte contre le trafic de drogues 1988) permettent la production et l'usage de drogues pour la recherche scientifique ou pour des raisons médicales, mais elles interdisent toute production ou consommation récréative pour les adultes.

La prohibition des drogues reste toutefois la règle en place dans l'écrasante majorité des pays du monde, malgré des fissures de plus en plus évidentes dans la mise en place de ce système. Ainsi, quantité de pays dépénalisent l'usage des drogues, et tout particulièrement du cannabis. Depuis 2016, des pays aussi divers que le Ghana, Israël, la Tunisie, les Seychelles ou même la France discutent de la fin de l'incarcération des personnes consommatrices, et pour certains la mettent déjà

en place. La dépénalisation de l'usage réduit ainsi les risques liés à la prohibition elle-même. Toutefois, la prohibition a des conséquences inattendues (ONUDDC, 2008), allant de l'existence d'un marché illégal de plus en plus prospère à la violence qu'il engendre. Cela pousse les autorités à prendre leur responsabilité en régulant ces substances qui peuvent être dangereuses selon leur usage, leur taux de concentration et le contexte de cet usage même.

Cet article revient rapidement sur les contextes dans lesquels la prohibition et la régulation sont toujours débattues. Il présente ensuite brièvement les débats sur la régulation dans l'environnement politique international actuel, marqué par la récession démocratique et le retour sur tous les continents du majoritarisme politique. Finalement, l'article soulève des questions sur la capacité même des institutions publiques à réguler les drogues, sur leur capacité à éviter les détournements vers le marché illégal, mais aussi à contrer la résilience du crime organisé qui pourrait perdre son marché le plus lucratif. Il s'agit ainsi de mieux concevoir les modèles de régulation des drogues, afin d'éviter une préférence idéologique qui pourrait avoir des conséquences négatives et inattendues sur les populations les plus fragiles, et ainsi perpétuer des méfaits similaires à ceux de la prohibition.

LA RÉGULATION DES DROGUES ET LA VIE PUBLIQUE

Il est nécessaire de déplacer le débat du contrôle des drogues, de la prohibition à la régulation, dans le contexte politique actuel, en prenant en compte le retour en force du majoritarisme, la mise en cause des institutions démocratique ainsi que les joutes verbales contre des groupes ciblés de citoyens à travers le monde. Au cours de la dernière décennie, les démocraties – jeunes ou établies – ont connu une « récession démocratique » (Diamond, 2015). Cette récession se manifeste par des restrictions des libertés personnelles, des ruptures démocratiques, l'instabilité des institutions démocratiques ou la montée de l'autoritarisme. Cette tendance est vue en Europe à travers les « démocraties illibérales », en Asie par un recul démocratique, ou en Afrique avec l'inflation de régimes autoritaires compétitifs (Levitsky et Way, 2010). Cette récession démocratique et ses différents modèles partagent toutefois une similitude, celles de régimes politiques utilisant la « guerre contre les drogues » pour faire progresser leurs propres tendances autoritaires.

Autour du monde, les autorités politiques de ces régimes propagent des images dégradantes des personnes consommatrices de drogues, promettent d'éliminer les drogues de la face de la terre et amendent les lois pour introduire des articles plus répressifs. Pourtant, la réalité est différente. Malgré l'augmentation continue de la prévalence d'usage de toutes les substances, la montée en puissance de nouvelles substances synthétiques et la concentration de l'usage problématique parmi certaines catégories sociales et économiques, la consommation problématique des drogues illégales ne dépasse pas les 3 % au niveau mondial (OMS, a), contre 16 % pour la consommation d'alcool (OMS, b).

Un des arguments les plus cités contre la régulation est l'opposition de l'opinion publique à toute légalisation de drogues. Cet argument doit être également modéré, selon la substance et le pays concernés. Ainsi, la régulation du cannabis peut se targuer du soutien des populations en Occident et en Amérique latine. La perception des dangers liés à cette substance s'est améliorée à mesure que les arguments exagérés de la prohibition ont été confrontés à la réalité.

Toutefois, d'autres substances représentent toujours une inquiétude pour les populations, qu'il s'agisse de cocaïne ou d'opiacés, si bien que la guerre contre la drogue continue de bénéficier d'un soutien populaire pour la plupart des substances. Cela peut s'expliquer en partie par l'utilisation de l'émotion politique (Ambroise-Rendu *et al.*, 2008), la crainte de l'insécurité liée à la violence générée par le marché illégal des drogues, la colère des citoyens face à l'incapacité du gouvernement à rendre des villes sûres et inclusives et l'espoir qu'une ré-

ponse plus sévère finira par éliminer le marché des drogues. On l'aura compris, cette guerre contre la drogue est aussi une guerre contre la démocratie. Cette tendance est visible avec le retour du majoritarisme dans l'espace politique, après des décennies durant lesquelles les minorités (LGBT, travailleurs du sexe, détenus et autres) ont pu revendiquer leurs droits fondamentaux et bénéficier de petits progrès, mais notables, dans le débat public.

Les électeurs sont plus réceptifs à un discours simpliste qui tolère et encourage les sanctions pour les personnes soupçonnées d'utiliser ou de vendre de la drogue, qu'à une position sophistiquée et nuancée qui cherche à réduire les méfaits de la drogue sans condamner ceux qui l'utilisent. On le voit dans le langage brut utilisé par Rodrigo Duterte aux Philippines ou encore Donald Trump aux États-Unis. De manière contrastée, même les pays où ce débat a eu lieu de manière plus apaisée, comme le Canada ou l'Uruguay, se retirent maintenant du débat public, rappelant que leur politique publique de régulation ne concerne que leurs territoires nationaux et seulement le cannabis.

AU-DELÀ DES FANTASMES, LES DÉFIS RÉELS DE LA RÉGULATION POUR LE POLITIQUE

La légalisation – suivie d'une régulation stricte – des drogues suscite de réelles craintes morales chez les décideurs politiques, comme dans la population générale, comme discuté dans la section précédente. Toutefois, ces craintes construites par cinquante ans de politiques publiques prohibitionnistes, de lois répressives et de propagande médiatique doivent laisser place à une réflexion pragmatique sur les défis réels de la régulation de ces substances et de la complexité de la mise en place de telles politiques publiques.

Les craintes concernant l'augmentation de l'usage, de la production, de la sur-commercialisation et le message donné à la jeunesse quant à la dangerosité des drogues ont trouvé des réponses à travers les expériences de dépénalisation au Portugal et en Tchéquie (Félix *et al.*, 2017), et les premières expérimentations de légalisation du cannabis au Colorado et dans l'État de Washington (Colorado Dept. Public Health, 2016). De manière générale et selon le modèle de régulation choisi, la prévalence d'usage n'augmente pas, et les cas d'usage problématique diminuent. Concernant le risque de sur-commercialisation et le conflit entre les intérêts privés sur un marché légal et les intérêts de santé publique, il est difficile à ce stade de tirer des conclusions, les modèles de légalisation américains étant les seuls fonctionnels depuis cinq ans. L'Uruguay, qui a adopté un modèle de contrôle strict du cannabis légal avec la limitation de la quantité hebdomadaire, de l'âge et du lieu de résidence pour les clients, ne produit pas encore assez de données pour permettre des études comparatives.

Toutefois, de réelles questions se posent quant à la légalisation des drogues, et qui pourraient, si elles ne sont pas prises en compte lors de l'élaboration des contours de telles régulations, avoir des conséquences négatives inattendues : comment certains pays peuvent-ils mettre en place la régulation lorsque leurs institutions sont fragiles et ne peuvent assurer un contrôle adéquat ? Comment peuvent-ils également, en cas de régulation, justifier leur ratification des conventions internationales basées sur la prohibition ? Comment pourrait réagir le crime organisé, si résilient face aux politiques publiques, si ce marché lucratif lui est retiré ? Que deviendront les personnes qui occupent les métiers les plus bas et les plus exposés du marché illégal (revendeurs, cultivateurs, passeurs) après la mise en place de la régulation ? Ces questions doivent être analysées dans une réflexion générale sur la régulation des drogues.

La Commission globale de politique en matière de drogues donne des réponses plus complètes concernant ces questions essentielles (GCDP, 2018). En effet, le rôle même des États est de réguler les conduites et les produits nocifs, allant de l'énergie nucléaire aux colorants chimiques, du code de la route aux aliments gras. La prohibition est ainsi contre-productive pour les institutions publiques. Même dans le cas de pays ayant des systèmes de contrôles défaillants, il n'est pas plus clair que la prohibition soit mieux appliquée sur le terrain qu'une régulation légale. Concernant le crime organisé, sa diversification dans plusieurs domaines criminels n'est pas nouvelle. Ainsi, l'agressivité de la criminalité organisée face à la perte de ses ressources dépendrait largement des modèles de régulation et des priorités du régulateur (compétitivité sur le prix, sur la qualité), mais varierait également d'un pays à un autre, dépendant de la situation de départ. Finalement, les expériences en Californie et au Massachusetts montrent que l'inclusion du « prolétariat » du marché illégal (cultivateurs, passeurs ou dealers) est possible dans la loi. Il s'agit de s'assurer ainsi que toutes les personnes avec un casier judiciaire contenant des délits et des offenses pour des activités maintenant légalisées, peuvent entrer sur le marché légal. Une telle disposition dans la régulation a le pouvoir de changer la vie de pans entiers des sociétés, ramenant ainsi à la légalité des milliers de per-

sonnes travaillant aujourd'hui dans la clandestinité, sans être celles qui en tirent le plus grand profit.

CONCLUSION

La régulation des drogues est pour l'instant un sujet sans consensus au sein des sociétés, des gouvernements et des institutions. S'il s'avère que dans plusieurs pays la régulation gagne du terrain, elle se concentre dans la plupart des cas sur le cannabis. Ainsi, en l'absence de modèles testés sur le terrain, il reste difficile d'articuler un modèle de régulation pour une substance telle que la cocaïne. Toutefois, la fonction régulatrice des États doit prendre en compte cette question, afin de mieux restreindre l'accès aux drogues les plus dangereuses, tout en limitant les méfaits des politiques publiques actuelles sur les droits, sur la santé et sur la justice.

Alors que ce débat s'ouvre dans les démocraties établies, souvent poussé par les militants et la société civile, il demeure difficile à tenir lorsqu'il fait face au retour du majoritarisme dans l'espace politique et de l'utilisation par certains élus de l'émotion politique et des craintes des citoyens pour renforcer leur autoritarisme. Ce débat est encore plus difficile dans des pays ayant des institutions fragiles et des systèmes non-démocratiques : l'accès des militants de la réforme des politiques antidrogues et des droits humains aux médias et aux ressources y est encore plus restreint. De manière similaire aux autres populations minoritaires, les personnes consommatrices font face au recul de leur espace d'expression publique.

Toutefois, il reste que la régulation des drogues contient de réelles opportunités pour améliorer leur contrôle et pour réparer les conséquences négatives de la prohibition. Une régulation légale des drogues inclusive, même imparfaite, permettrait de : sortir de l'illégalité ses travailleurs actuels ; réduire la force de frappe de la criminalité organisée ; combattre la corruption ; réduire la stigmatisation dont souffrent certaines populations et certains quartiers ; soutenir les finances publiques par des ressources nouvelles ; enfin désengorger la justice de personnes qui n'ont pas à avoir affaire à elle.

Bibliographie

- Ambroise-Rendu AC., Delporte C. [dir.] (2008). *L'indignation. Histoire d'une émotion politique et morale. XIXe-XXe siècles*. Nouveau Monde éditions.
- Colorado Department of Public Health and Environment (2016). Monitoring Health Concerns Related to Marijuana in Colorado: 2016. Accessible depuis : <https://drive.google.com/file/d/0B0tmPQ67k3NVQIFnY-3VzZGVmdFk/view>
- Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26 (1), pp. 141-155.
- Félix S., Portugal P., Tavares A. (2017). Going after the Addiction, Not the Addicted: The Impact of Drug Decriminalization in Portugal. Institute of Labor Economics (IZA). Accessible depuis : <http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp10895.pdf>
- GCDP (2018). Régulation : le contrôle responsable des drogues. Genève : Commission globale de politique en matière de drogues.
- Levitsky S., Way LA. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press.
- OMS (a) Prevalence of drug use disorders. Genève: Organisation mondiale de la Santé. Accessible depuis : http://www.who.int/gho/substance_abuse/burden/drug_prevalence/en/.
- OMS (b) Prevalence of alcohol use disorders. Genève: Organisation mondiale de la Santé. Accessible depuis : http://www.who.int/gho/substance_abuse/burden/alcohol_prevalence/en/.
- ONUDC (2008). Rapport mondial sur les drogues 2008. Vienne : Office des Nations unies contre la drogue et le crime.



Marie Nougier

*Responsable de la communication et de la recherche,
International Drug Policy Consortium (IDPC), Londres*

LA RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS DES DROGUES À L'ONU : LE VENT DU CHANGEMENT

UN PEU D'HISTOIRE :

Ces six dernières années, la réglementation de certains marchés de drogues a fait débat dans diverses régions du monde, en particulier sur le continent américain. Contrairement aux idées reçues, ce n'est pas le cannabis mais la feuille de coca qui a fait l'objet des premiers pas vers la légalisation. En 2009, c'est la Bolivie qui a, pour la première fois, mis en place un marché légal permettant la culture, la vente et la consommation de coca.¹

Ce n'est que trois ans plus tard, en 2012, que les États américains de Washington² et du Colorado³ ont adopté par référendum deux projets de loi permettant la réglementation de leur marché de cannabis. Tant en Bolivie qu'aux États-Unis, ces réformes s'appuyaient sur un fort soutien sociétal. Depuis, le mouvement vers la réglementation du cannabis s'est amplifié, avec l'adoption de modèles similaires en Alaska, en Californie, au Massachusetts, dans le Maine, au Nevada, en Oregon et dans le District de Columbia. L'adop-

tion d'une telle réforme en Californie (l'économie la plus développée des États-Unis et la sixième puissance économique mondiale) a été particulièrement importante, tant pour les États-Unis que pour les pays latino-américains voisins.

En 2013, c'était au tour de l'Uruguay de faire la une des journaux avec l'adoption d'une loi de régulation du cannabis, cette fois-ci au niveau national et par décision parlementaire.⁴ La Jamaïque a elle aussi réformé sa loi sur le cannabis en 2015, afin de permettre sa culture et sa consommation à des fins religieuses parmi sa population rastafari. Les débats vis-à-vis de la légalisation du cannabis ont d'ailleurs pris leur envol dans les Caraïbes, avec la diffusion du rapport de la Commission de la communauté caribéenne (Caricom) sur la marijuana appelant les pays à considérer une réglementation légale du cannabis dans la région (Caribbean Community Secretariat, 2018). Le Canada est le dernier pays en date à avoir légalisé le cannabis. L'une des promesses électorales de Justin Trudeau s'est traduite en une loi adoptée par le Parlement en juillet 2018 qui a pris effet le 17 octobre 2018.

LA LÉGALISATION DANS LES CONVENTIONS ONUSIENNES SUR LA DROGUE

Le système international de contrôle des drogues est fondé sur trois conventions (Nations-Unies, 1961, 1971, 1988) bénéficiant d'une adhésion quasi universelle des États membres de l'ONU. Ces conventions ont la double obligation de prohiber la culture, la production, le trafic, la vente et la consommation récréative des substances placées sous contrôle, tout en assurant leur accès à des fins médicale et scientifique. Toute loi permettant la consommation non médicale de ces substances est donc contraire aux traités. Les profonds changements politiques des dix dernières années posent donc de réelles questions sur les conventions portant sur les drogues – alors que le cannabis reste la substance la plus consommée au monde (ONUDD, 2018).⁵ Cependant, jusqu'à récemment, toute remise en question des conventions sur les drogues était considérée comme taboue et habilement évitée au sein des instances internationales – y compris lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU d'avril 2016 – avec une exception, le cas de la Bolivie.

AMENDEMENT DES TRAITÉS ?

La toute première – et la seule – proposition d'amendement des conventions avait été initiée en 2011 par la Bolivie afin de supprimer l'interdiction de consommer la feuille de coca dans la Convention de 1961. Ironiquement, ce sont les États-Unis et quatorze États, dont le Canada et la France qui ont contré la demande bolivienne. Suite à l'échec de l'initiative, la Bolivie a donc décidé de se retirer de la Convention de 1961 et d'y réaccéder avec une réserve sur l'article 49 du traité afin de permettre, sur son territoire, la mise en place d'un marché réglementé pour la feuille de coca (IDPC, 2011)⁶. Ce moment historique a néanmoins mis en évidence les fortes tensions diplomatiques résultant d'une quelconque remise en question du système mondial de contrôle des drogues.

APPLICABILITÉ DU DROIT INTERNATIONAL ET FLEXIBILITÉ DES TRAITÉS

Il n'est donc pas surprenant que les États-Unis et l'Uruguay aient été beaucoup plus réticents à admettre une possible brèche de leurs obligations internationales. Les États-Unis se trouvaient dans une posture particulièrement délicate. En tant que leaders de l'approche « guerre contre la drogue » à l'international, le pays se devait en effet de développer un narratif acceptable à l'ONU, tout en respectant le choix de ses citoyens. Le pays a finalement mis en avant deux arguments. Premièrement, les traités internationaux étant signés par l'État fédéral américain, ses États fédérés ne seraient pas directement liés aux obligations onusiennes en matière de drogue – une justification plus que discutable au regard des règles de base du droit international.

Le second argument reposait sur une doctrine de « flexibilité », selon laquelle les traités sur la drogue offriraient assez de souplesse pour que chaque pays puisse adopter les politiques les plus adaptées au contexte local, y compris des marchés réglementés. Là encore, cette argumentation est contestable, compte tenu des obligations stipulées dans les conventions sur la drogue. Dans tous les cas, ces deux justifications ont eu l'effet désiré : malgré la prolifération de marchés réglementés aux États-Unis, les conventions sur la drogue sont restées incontestées au niveau mondial.

DROITS HUMAINS VERSUS CONVENTIONS SUR LA DROGUE

L'Uruguay a lui aussi décidé de ne pas questionner le système mondial de contrôle suite à la mise en place de son marché réglementé de cannabis. Le gouvernement a décrété que celui-ci s'ancrait dans le cadre des traités internationaux des droits humains, qui

¹ Article 384 de la constitution : « L'État protège la coca originelle et ancestrale comme patrimoine culturel, ressource naturelle de la biodiversité de la Bolivie, et comme facteur de cohésion sociale ; en son état naturel elle n'est pas un stupéfiant. La revalorisation, production, commercialisation et industrialisation seront régulées par la loi ». Voir : <http://www.wipo.int/wipolex/fr/details.jsp?id=5430>

² State of Washington (2012), Initiative Measure No. 502, <http://sos.wa.gov/assets/elections/initiatives/i502.pdf>

³ State of Colorado (2012), Amendment 64: Use and regulation of marijuana, <http://www.fcgov.com/mmj/pdf/amendment64.pdf>

⁴ Law No 19.172: Marijuana and its derivatives – Control and regulation of the status of importation, production, purchase, storage, marketing and distribution, http://druglawreform.info/images/stories/Uruguay_Marijuana_Law_-_ENG.docx

⁵ En 2016, il était estimé que 192,2 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans avaient consommé du cannabis lors des douze derniers mois.

⁶ Il est important de noter que cette procédure est prévue par la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).

supplacent les traités sur la drogue. Ce faisant, le gouvernement a mis en avant l'importance de mieux protéger la santé publique et la sécurité des citoyens uruguayens en reprenant le contrôle du marché du cannabis. La légalisation étant alors le moyen le plus efficace pour répondre aux impératifs de droits humains, tout en combattant le trafic illégal et le crime organisé, l'approche uruguayenne serait donc cohérente avec ses obligations internationales. Là encore, cette justification reste discutable. Cependant, l'argumentaire uruguayen pose des questions pertinentes sur l'efficacité d'une approche de tolérance zéro vis-à-vis de la drogue et le besoin de considérer d'autres options politiques.

RÉFORME CANADIENNE : LE VENT DU CHANGEMENT

Alors que la réglementation du cannabis en Jamaïque n'a pas fait l'objet de discussions à l'ONU, les débats sur la question se sont enflammés suite à l'adoption de la législation canadienne. Premier pays du G7 à légaliser le cannabis, le Canada, tout comme l'Uruguay, a mis en avant des impératifs de santé publique et de sécurité pour expliquer sa réforme. Cependant, et contrairement aux États-Unis et à l'Uruguay, le Canada a ouvertement reconnu que cette nouvelle politique contrevient à ses obligations internationales sur la drogue (CND Blog, 2018).⁷

La réforme canadienne a propulsé les débats sur la légalisation du cannabis sur le devant de la scène à la Commission des stupéfiants (Commission Narcotic Drugs ou CND) de l'ONU, avec une réelle discussion – malheureusement plutôt idéologique que constructive – sur le sujet. En effet, en juin 2018, la Russie a fortement condamné la réforme canadienne, déclarant : « *Ottawa n'a aucun droit de prendre des décisions unilatérales, qui impacteraient l'intégrité des conventions internationales de contrôle des drogues [...] Si d'autres pays choisissent de suivre le chemin pris par le Canada, nous considérerons que le régime international de contrôle des drogues est en train de subir une érosion profonde et sera potentiellement détruit. Cela est inacceptable* » (CND Blog, 2018).

QUEL AVENIR POUR LES POLITIQUES DES DROGUES ?

L'ONU s'apprête à adopter sa nouvelle stratégie sur la drogue pour les dix prochaines années,

lors d'un segment ministériel prévu pour mars 2019.⁸ Il est aujourd'hui évident que la question de la légalisation ne peut plus être ignorée par la communauté internationale et restera au cœur des débats dans les mois à venir. En amont de l'événement de mars prochain, deux questions fondamentales se posent donc, à la fois sur le plan juridique et politique.

Dans le cadre international actuel, des discussions doivent se tenir sur la manière dont les pays peuvent régler les tensions résultant de la légalisation vis-à-vis de leurs obligations internationales en matière de drogue. Ignorer ces questions juridiques ne ferait que contribuer à éroder les principes mêmes du droit international. Amender les conventions internationales semble pour le moment irréalisable, et bien que l'approche bolivienne reste une option intéressante, elle engendrerait sans doute des coûts diplomatiques trop importants. Au regard de ce constant, deux autres possibilités peuvent être considérées.

En premier lieu, même si le texte des traités reste inchangé, il est possible d'amender le niveau de contrôle des substances, et même de les supprimer des conventions onusiennes (Global Commission on Drug Policy, 2018). Par exemple, pour la première fois depuis 83 ans, le cannabis est actuellement sujet à une évaluation scientifique de ses effets psychoactifs et de ses propriétés thérapeutiques par un groupe d'experts de l'Organisation mondiale de la santé.⁹ Dans les mois à venir, cette évaluation conduira à une recommandation sur la classification de la substance qui devra être ensuite adoptée par la CND. Bien que peu probable, ce processus pourrait même conduire à la suppression du cannabis de la liste des substances contrôlées par l'ONU, réglant par là même la mise en place de marchés régulés de la plante.

L'autre option, notamment considérée par le Canada, serait une modification de certains aspects des conventions par un groupe d'États, permettant ainsi une application plus souple des traités (Jelsma, et al., 2018).

Cependant, la légalisation des drogues a des implications beaucoup plus profondes que les enjeux d'ordre juridique. Jusqu'ici, certains États se sont bornés à émettre des condamnations idéologiques plutôt qu'à s'engager dans une réelle remise en question de l'efficacité des politiques actuelles relatives à la drogue. L'objectif est-il d'atteindre un monde sans drogue, ou serait-il plus pertinent de chercher à réduire les risques et les dommages sanitaires, sociaux et sécuritaires qui y sont liés ? La prohibition peut-elle répondre aux défis complexes liés à la drogue, ou est-il temps de considérer une nouvelle approche axée sur la promotion du développement, de la santé et des droits humains ? Ces questions sont d'autant plus urgentes

au regard de l'adoption, par plusieurs États asiatiques parmi lesquels les Philippines, le Bangladesh et l'Indonésie, d'une guerre contre la drogue ayant causé des dizaines de milliers d'exécutions extrajudiciaires et d'arrestations arbitraires. Les différences évidentes d'approche entre les pays vis-à-vis de la drogue nécessitent une reconsidération stratégique, non seulement en relation avec les conventions sur les drogues, mais aussi avec les objectifs plus larges de l'ONU en matière de protection des droits humains, de santé, de développement et de sécurité (IDPC, 2018).

CONCLUSION

57 ans après l'adoption de la Convention unique sur les stupéfiants, les politiques mondiales en matière de drogues se trouvent à la croisée des chemins, avec les réformes de légalisation au cœur des débats politiques. Alors que l'ONU s'apprête à adopter une nouvelle stratégie sur la drogue pour les dix prochaines années, une profonde réflexion s'impose sur l'efficacité du régime mondial de contrôle des drogues, et le besoin d'une mise en place d'approches plus adaptées. Dans ce contexte, l'ONU ne devrait pas reculer devant le besoin urgent de moderniser le système mondial de contrôle des drogues. Des milliers de vie en dépendent.

⁷ Voir le discours du Canada lors de la réunion intersession de la Commission des Stupéfiants le 25 Juin 2018.

⁸ Voir : <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/2019/2019-high-level-ministerial-segment.html>

⁹ Voir : http://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/ecdd_40_meeting/en/

Bibliographie

- Caribbean Community Secretariat (2018), *Report of the CARICOM Regional Commission on Marijuana: Waiting to exhale - Safeguarding our future through responsible socio-legal policy on marijuana*, https://caricom.org/documents/16433-marijuana_report_final_3_aug_18-doc.pdf
- CND Blog (25 juin 2018), *CND intersessional, 25 June 2018*, <http://cndblog.org/2018/06/cnd-intersessional-25-june-2018/>.
- Commission globale de politique en matière de drogues (Septembre 2018), *Régulation : Pour un contrôle responsable des drogues*, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/FR-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL-1.pdf
- International Drug Policy Consortium (2018), *IDPC asks for the 2019 Ministerial Segment*, <https://idpc.net/publications/2018/06/idpc-asks-for-the-2019-ministerial-segment>
- International Drug Policy Consortium (Juillet 2011), *Bolivia's legal reconciliation with the UN Single Convention on Narcotic Drugs*. IDPC Advocacy Note. http://files.idpc.net/library/IDPC_advocacy_note-Bolivia_withdraws_from_1961_Convention_0.pdf
- Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M. et Walsh, J. (mars 2018), *Balancing treaty stability and change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation*, (Washington Office on Latin America, Transnational Institute & Global Drug Policy Observatory), https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Updated.pdf
- Nations Unies (1961, 1971, 1988), *Convention unique sur les stupéfiants de 1961 telle que modifiée par le Protocole de 1972, Convention de 1971 sur les substances psychotropes, et Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988*, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_F.pdf
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2018), *World Drug Report*, https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf

Serge Brochu
Ph.D. en Psychologie
(Université de Montréal –
Canada) Institut universitaire
sur les dépendances



© André Gamache

Serge Maynard
M.Sc. en Anthropologie
Institut universitaire
sur les dépendances



© André Gamache



© André Gamache

Laurence d'Arcy
D.Ps. (doctorat) en Psychologie clinique
Institut universitaire sur les dépendances

LA LÉGALISATION DU CANNABIS À DES FINS RÉCRÉATIVES EN AMÉRIQUE : QUELQUES ÉLÉMENTS CONTEXTUELS

Plusieurs pays ont déjà légalisé le cannabis à des fins médicales, mais il n'en est pas de même pour le cannabis récréatif. En effet, jusqu'à maintenant, seuls l'Uruguay, quelques États américains et le Canada ont mis fin à la prohibition de cette substance pour des usages récréatifs. L'objectif de cet article est de fournir quelques éléments contextuels entourant la légalisation du cannabis à des fins récréatives au Canada. Après avoir brièvement abordé les différences entre décriminalisation et légalisation, nous discuterons de l'origine de la réflexion qui a mené à ce nouvel encadrement législatif. Nous dépeindrons les différents modèles de légalisation actuellement mis en place en Amérique pour nous attarder plus spécifiquement sur le modèle adopté par le Canada et son actualisation au Québec. Enfin, nous terminerons cet exposé par une courte réflexion critique.

DÉCRIMINALISATION ET LÉGALISATION : DEUX ALTERNATIVES À LA PROHIBITION

Alors que la prohibition du cannabis constitue la norme pour une majorité de pays à travers le monde, les effets délétères d'une telle posture, dont la criminalité qui en est son corollaire, ont conduit plusieurs pays à revoir leur position sur le sujet. Pour ces derniers, deux options se présentent : la décriminalisation ou la légalisation. Il convient donc de bien les distinguer.

La décriminalisation consiste habituellement à éliminer les accusations criminelles associées

à la consommation personnelle sans pour autant l'autoriser. Par contre, le trafic demeure un acte criminel. Aucun contrôle quant à la qualité des produits n'est effectuée. Les marchés criminels déterminent les prix du produit et empochent les profits. La légalisation, quant à elle, consiste à encadrer par une loi toutes les activités liées à une drogue (culture, production, distribution, vente, achat, possession et usage). Toutes les actions qui ne respectent pas la loi sont passibles de sanctions pénales suivant leur gravité.

Le modèle de légalisation choisi par un État ou un pays se place sur un continuum allant d'un marché purement commercial à un marché restrictif. Dans le cas de la légalisation avec un modèle commercial, le rôle de l'État est limité de façon à laisser au marché le soin de s'autoréguler, ce qui pourrait conduire à une commercialisation à outrance

qui maximiserait les profits en faisant la promotion de la consommation. À l'opposé, ce sont fréquemment des objectifs de santé publique qui guident le modèle restrictif. La consommation est donc permise, mais fortement encadrée, voire découragée de manière à réduire les méfaits qui y sont associés. À titre d'exemple, les pays occidentaux ont pour la plupart un modèle commercial en ce qui concerne l'alcool et un modèle restrictif en ce qui concerne le tabac.

DE LA PROHIBITION À LA LÉGALISATION DU CANNABIS EN AMÉRIQUE

À partir du début du XX^e siècle, un courant prohibitionniste entourant le cannabis émerge aux États-Unis et conduit plusieurs États à adopter des lois l'interdisant. Certains experts considèrent, en outre, que l'ajout in extremis du cannabis à l'annexe de la Loi canadienne sur l'opium et les drogues narcotiques de 1923 aurait également été fait sous l'influence de ce courant (Sampson, 2017).

Il faudra attendre 2012 pour voir les premiers États américains mettre fin à la prohibition du cannabis, lorsque les États de Washington et du Colorado légalisent le cannabis à des fins récréatives. À cette époque et particulièrement dans ces deux États, le marché du cannabis médical, très lucratif, était très peu encadré et de plus en plus de consommateurs récréatifs s'approvisionnaient via le marché gris, ou parvenaient à obtenir une prescription médicale. Contraints par des groupes de pression, les gouvernements ont changé la législation pour se réapproprier le marché du cannabis en instaurant des règles plus strictes, tout en leur permettant de toucher une part des revenus générés par la vente. Dans les deux cas, le modèle de légalisation retenu est celui d'un marché commercial avec des règles strictes. Seuls les adultes de 21 ans et plus peuvent acheter le produit et ce, uniquement dans des boutiques spécialisées, et en posséder une quantité maximale d'une once (28 g). Seule la consommation dans des lieux privés est autorisée.

Un système de contrôle de la production, de la distribution et de la vente a été mis en place. L'obtention de licences est obligatoire pour les entreprises qui œuvrent dans ce marché et leur personnel doit respecter les conditions d'éligibilité. Dans ces deux États, seul le Colorado permet l'autoproduction. Le Colorado est également le seul à avoir des restrictions d'accès au cannabis non médical pour les non-résidents, de manière à limiter le tourisme du cannabis (Obradovic et Gandilhon, 2018). Depuis 2012, plusieurs autres États américains ont légalisé le cannabis à des fins récréatives, même si la prohibition demeure au niveau fédéral.

En Amérique du Sud, le gouvernement de l'Uruguay annonce en 2012 ses plans de légalisation du cannabis afin de contrer la criminalité, le trafic, la violence et les problèmes de santé associés au cannabis. En 2013, la loi légalisant cette substance est signée, mais son entrée en vigueur est reportée

jusqu'en 2015. Cette loi permet aux citoyens de plus de 18 ans de pratiquer l'autoproduction et d'acheter un maximum de 40 g par mois. Ce n'est qu'en 2017 que la distribution et la vente débutent, dans seulement seize pharmacies qui offrent deux types de produits avec des faibles taux de THC. Les acheteurs doivent obligatoirement s'enregistrer avec leurs empreintes digitales dans un registre national de monitoring de leur consommation (Bernas et Montevideo, 2015). Ils peuvent également cultiver leurs plants de cannabis dans des coopératives de quartier.

LA LÉGALISATION AU CANADA

L'augmentation notable de la consommation du cannabis à partir des années 1960 a conduit le Canada à reconsidérer sa position à l'égard de cette substance et une commission royale portant sur cette question a alors été mise sur pied. Celle-ci aboutit à la publication du rapport Le Dain en 1972 qui recommande notamment la décriminalisation de cette substance. Par contre, aucune suite n'est donnée à cette recommandation. Il faudra encore trente ans avant que deux rapports, l'un émanant des travaux effectués par le comité sénatorial sur les drogues illicites et l'autre déposé par un comité parlementaire soient publiés sur la question. Ces deux comités arriveront aux mêmes constats que le rapport Le Dain, mais le rapport du comité sénatorial ira plus loin et recommandera la légalisation du cannabis. Encore une fois, les recommandations de ces comités ne seront pas appliquées. Bien qu'un projet de loi visant la décriminalisation du cannabis soit déposé au Parlement canadien, il ne sera pas adopté, suite au déclenchement d'une élection. Ce ne sera qu'avec l'élection du gouvernement libéral en 2015 que la question refera surface. Pour donner suite à sa promesse électorale de légaliser le cannabis, le gouvernement met sur pied une consultation publique à l'été 2016. En avril 2017, le projet de loi C-45 voit le jour.

Cette loi s'appuie sur des principes de santé publique et poursuit trois grands objectifs : mieux contrôler l'accès à cette substance, particulièrement pour les jeunes ; protéger la santé en contrôlant la qualité du produit ; faire échec au marché illégal du cannabis.

La loi fixe à 18 ans l'âge légal (minimal) pour avoir le droit de posséder, d'acheter et de cultiver du cannabis à des fins personnelles. Par contre, elle limite à 30 g la quantité maximale qu'un individu peut posséder en public, à quatre le nombre de plants qu'un individu peut cultiver et interdit strictement la revente du cannabis. De plus, cette loi place sous la responsabilité du gouvernement fédéral l'élaboration et l'application des exigences auxquelles doivent se soumettre les producteurs qui cultivent et fabriquent le cannabis. Cela couvre notamment les types de produits permis, la puissance et les tailles des portions, les normes relatives à l'emballage et à l'étiquetage des produits, les pratiques de production et finalement les normes en matière de suivi du cannabis (de la semence jusqu'à la vente).

1 <http://www.justice.gc.ca/fra/jp-cj/r/cfa-sidl/index.html>

Les sanctions pénales liées à une infraction à l'une ou l'autre de ces dispositions varient selon sa gravité : elles peuvent aller d'une simple contravention pour les petits délits (p.ex. production à domicile de plus de quatre plants de cannabis) jusqu'à quatorze ans d'emprisonnement pour les plus graves (p.ex. donner ou vendre du cannabis à un mineur).

La légalisation du cannabis à des fins récréatives a parallèlement conduit le gouvernement fédéral à revoir sa loi sur la conduite avec faculté affaiblie (c-46) afin de l'arrimer à la nouvelle réalité entourant le statut du cannabis. Cette loi fixe notamment à 2 nanogrammes de tétrahydrocannabinol (THC) par ml de sang la limite de concentration de THC dans le sang à partir de laquelle un individu est passible d'une sanction (les sanctions devenant plus sévères au-delà d'une concentration de 5 nanogrammes)¹.

LA LÉGALISATION AU QUÉBEC

Pour leur part, les provinces et territoires se sont vu conférer la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et d'encadrer la distribution et la vente de cannabis. De plus, ces derniers ont également le pouvoir d'établir leurs propres règles relatives au cannabis tout en respectant le cadre global qu'impose la loi fédérale.

Au Québec, tout comme au Canada, ce sont encore une fois des principes de santé publique qui auront guidé l'élaboration de la loi encadrant le cannabis. Si cette loi s'aligne sur plusieurs éléments de la loi canadienne, elle est beaucoup plus restrictive sur d'autres points. En outre, elle interdit la culture à domicile de cannabis à des fins personnelles et applique le principe de tolérance zéro pour la conduite suite à la consommation de cannabis.

Le Québec a fait le choix de constituer une société d'État, la Société québécoise du cannabis (SQDC), pour assurer la vente et la distribution de cannabis à travers différents points de vente ou en ligne (la livraison à domicile est permise). Contrairement à sa contrepartie pour la vente d'alcool, la Société des alcools du Québec (SAQ), la SQDC pourra engendrer des déficits et devra verser ses profits à un fonds de prévention et de recherche en matière de cannabis.

DISCUSSION

La légalisation du cannabis à des fins récréatives au Canada s'est inspirée de principes de santé publique. Les contrôles et les restrictions imposés, plus importants que pour l'alcool, réconfortent ceux qui craignent une augmentation de la prévalence de consommation et les conséquences qui pourraient en découler. Ainsi, tout en légalisant le cannabis à des fins récréatives, le législateur continue à considérer cette substance comme une drogue dangereuse, du moins, plus risquée ou menaçante que l'alcool. Qu'en est-il réellement ?

Dans un article publié dans la prestigieuse revue *The Lancet* en 2010, Nutt, King et Phillips présentent des résultats qui portent à réfléchir sur les dommages causés par les drogues. En effet, ils ont invité des experts à participer à un séminaire interactif afin d'évaluer les méfaits (individuels et sociaux) de vingt drogues à partir de seize critères. L'alcool est ressorti comme étant la substance causant le plus de méfaits, suivie de l'héroïne et le crack. Le cannabis se trouve en 8^e rang de ce classement.

Le Québec est pour le moment l'une des provinces canadiennes qui rendra le cannabis le moins accessible. Non seulement il s'agit d'une des deux seules provinces ayant annoncé son intention d'interdire la culture de plants de cannabis à domicile, mais avec l'ouverture de vingt succursales pour la distribution de ce produit, nous en aurons le même nombre qu'au nouveau Brunswick, une des provinces voisines qui compte une population dix fois moins nombreuse que le Québec.

L'alcool est la substance psychoactive qui cause le plus de méfaits. Pourtant, non seulement l'accès en est facile avec ses nombreux points de vente (403 succursales et 398 agences), mais la Société des alcools du Québec, qui a le monopole de distribution, favorise sa consommation : elle fait la publicité de ces produits en offrant régulièrement des soldes et en mettant en place un système de fidélisation. Deux poids, deux mesures, pourtant les mesures les plus restrictives sont ici appliquées au produit le moins nocif.

En toute logique, les mesures restrictives en matière d'usage de substances psychoactives devraient être mises en place en fonction de leurs dangers réels. Nous craignons que, en nous appuyant sur des principes de santé publique, nous adoptions, actuellement au Québec, une attitude néo-prohibitionniste qui pourrait nous éloigner de la perspective initiale du projet de loi qui consiste à protéger la santé et à intégrer les consommateurs au marché licite.

Bibliographie

- Bernas, R., et Lavoix, C. (13 juillet 2015). Uruguay cannabis market still struggles for legitimacy a year after historic ruling. En ligne : <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/13/uruguay-marijuana-cannabis-market-sale-legitimacy>
- Institut National de Santé Publique du Québec (2017). Contexte légal du cannabis au Canada. En ligne : <https://www.inspq.qc.ca/dossiers/cannabis/contexte-legal-du-cannabis-au-canada>
- Journet, P. (23 juin 2018). Editorial cannabis : Une brève histoire de la légalisation, Journal La http://plus.lapresse.ca/screens/06c42408-f41b-4aec-be37-2a19c2063556_7C_0.html
- Nutt, D.J., King, L.A., Phillips, L.D. (2010). IDrug harms in the UK: a multicriteria decision analysis, *Lancet*, 376, 1558-1565.
- Sampson, X. (26 mai 2017). Comment le cannabis est-il devenu illégal au Canada ? En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1031876/pourquoi-cannabis-illegal-canada-histoire>
- Obradovic, I., et Gandilhon, M. (2018). Légalisation du cannabis aux États-Unis : les exemples du Colorado et de l'État de Washington. En ligne : https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/obradovic_gandilhon_legalisation_cannabis_etatsunis_2018.pdf



Richard Cloutier

*M.Sc.inf (Maîtrise en sciences infirmières)
Agent de recherche et de planification
au ministère de la Santé et des Services
sociaux (Québec)*

1 COMMISSION GLOBALE DE POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUES (2017). La crise des opioïdes en Amérique du Nord : prise de position, Genève, p. 3.

2 Loc. cit.

3 MINISTÈRE DE LA SANTÉ DU CANADA (2018). Nombre et taux de décès (par 100 000 habitants) apparemment liés à la consommation d'opioïdes selon la province ou le territoire, en 2017, [septembre 2018], Ottawa, Ministère de la Santé du Canada, ©, 1 p.

PRÉVENIR LES SURDOSES D'OPIOÏDES AU QUÉBEC ET Y RÉPONDRE. PARCE QUE CHAQUE VIE COMPTE

Le contexte mondial de la consommation de drogues se caractérise, depuis quelques années, par l'émergence de nouvelles drogues, souvent plus toxiques, et par l'usage accru d'opioïdes, à des fins thérapeutiques ou non. Dans plusieurs États américains et certaines des provinces canadiennes, une augmentation importante des décès par surdose d'opioïdes (intoxication aigüe) a été observée, laquelle a appelé la mise en œuvre d'actions exceptionnelles par les autorités de santé.

Selon la Commission globale de politique en matière de drogues (2017), « *l'Amérique du Nord est confrontée à une épidémie d'addiction aux opioïdes et à une mortalité sans précédent due aux surdoses. Cette crise puise ses origines dans la forte progression de l'utilisation médicale des opioïdes, amorcée dans les années 1990 dans le souci légitime de pallier le sous-traitement de la douleur, et dont les compagnies pharmaceutiques ont rapidement tiré profit pour augmenter leurs revenus. L'offre croissante de médicaments a alimenté des canaux de détournement de l'usage à des fins non médicale au sein d'une population économiquement éprouvée et fragilisée* ».

Toujours selon la Commission (2017), au Canada, « *l'augmentation du nombre de surdoses fatales, dans des quartiers où l'incidence de la consommation d'héroïne était déjà relativement élevée,*

est principalement attribuable à la puissance des substances ou au mélange avec d'autres drogues. Les premières réactions ont consisté à restreindre les prescriptions et à introduire des produits sur prescription plus difficiles à manipuler. Malheureusement, la réduction de l'offre d'opioïdes prescrits par des médecins a poussé une importante minorité de personnes dépendantes à se rabattre sur l'héroïne de rue, moins chère et plus facile à se procurer. [...] Des opioïdes surpuissants et bon marché, tels que le fentanyl et ses dérivés, ont progressivement envahi le marché de la drogue. Cela a eu pour conséquence d'accélérer la hausse du taux de surdoses fatales ».

Comparativement aux États-Unis et aux provinces de l'ouest du Canada, le Québec demeure, à ce jour, relativement épargné par la crise résultant des décès associés aux surdoses d'opioïdes. Le nombre de décès apparemment liés à la consommation d'opioïdes au Canada est évalué à 3 671 cas pour l'année 2017, le taux de mortalité se situant à 10 décès par 100 000 habitants (ministère de la Santé du Canada, 2018)³. Pour cette même période, le Québec figure au dernier rang des douze provinces et territoires présentant des résultats, avec un taux de 2,2 décès par 100 000 habitants. À titre de comparaison, le taux atteint 29 décès par 100 000 habitants en Colombie-Britannique.

CONSOMMATION D'OPIOÏDES AU QUÉBEC

La consommation d'opioïdes est moins élevée au Québec qu'ailleurs au Canada. On constate en effet :

- fin 2017, 21 % des Québécois contre 29 % des Canadiens de 18 ans et plus ont déclaré avoir consommé une forme quelconque d'opioïdes au cours des cinq années précédant l'enquête (Statistique Canada)⁴;
- bien qu'il y ait au Québec une augmentation annuelle des hospitalisations reliées à une intoxication aux opioïdes, ce taux est beaucoup moins élevé que dans l'ouest du pays (Institut canadien d'information sur la santé, 2017)⁵;
- les données sur la prescription d'opioïdes à hautes doses montrent des taux élevés en Colombie-Britannique et en Alberta, le taux le plus faible au Canada s'observant au Québec. La population du Québec prend, en moyenne, environ la moitié moins de doses thérapeutiques quotidiennes sur ordonnance que celle des autres provinces (Institut canadien d'information sur la santé, 2017)⁶.

L'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux a produit en 2018 une étude concernant l'usage des opioïdes obtenus sur ordonnance, de 2006 à 2016, chez les personnes couvertes par le régime public d'assurance médicaments du Québec⁷. On y rapporte que le nombre annuel d'utilisateurs d'opioïdes couverts en continu par ce régime a augmenté progressivement de 279 512 à 338 335⁸. La proportion des utilisateurs d'opioïdes parmi les personnes couvertes par le régime public d'assurance médicaments du Québec est toutefois demeurée plutôt stable au cours des onze années sur lesquelles porte l'étude, se situant à 10,5 % en 2006 et à 10,3 % en 2016⁹.

L'Institut national de santé publique du Québec dresse depuis plusieurs années un état des lieux de l'usage de drogues par injection au Québec. En 2018, il a constaté une nette progression de l'usage d'opioïdes médicamenteux passant entre 2003 et 2015, de 27,4 % des drogues injectées à 50,7 %, particulièrement le Dilaudid. Les jeunes de moins de 24 ans sont plus enclins à consommer des opioïdes médicamenteux que leurs aînés¹⁰.

Dans ce contexte, le Québec n'est aucunement à l'abri d'une éventuelle poussée sur son territoire du nombre de surdoses d'opioïdes et de décès par surdose d'opioïdes.

PERCEPTION DE LA PROBLÉMATIQUE RELATIVE À L'USAGE DES OPIOÏDES

Sensibilisation au problème des opioïdes

L'enquête de Statistique Canada¹¹ montre qu'un peu plus des trois quarts (77 %) des Canadiens et Canadiennes de 18 ans et plus ont déclaré être « *très ou plus ou moins au courant* » du problème des opioïdes, mais le pourcentage varie d'une province à l'autre. Ainsi, le plus haut degré de sensibilisation a été observé en Colombie-Britannique (86 %) et le plus faible, au Québec (67 %), où le tiers (33 %) des répondants ont dit n'être « *pas du tout au courant* » du problème relatif à l'usage d'opioïdes au Canada. Cette méconnaissance de la problématique au Québec est probablement due au fait du nombre, somme toute limité, de décès causés par des surdoses qui y ont été recensés.

Dans la même enquête, un peu plus de la moitié des Québécois et Québécoises (53 %) ont déclaré être « *très au courant* » du fait que les drogues obtenues illégalement pourraient contenir du fentanyl. Il s'agit là du niveau le plus bas au Canada, alors que 71 % des Canadiens ont fait cette même déclaration. Le niveau de connaissances des Québécois sur la question est probablement lui aussi lié au fait que le nombre de décès apparemment attribuables à la consommation d'opioïdes associés au fentanyl illégal le plus bas au Canada, à ce jour, s'observe au Québec.

En outre, par comparaison aux 79 % des Canadiens de 18 ans et plus, les deux tiers des Québécois du même âge (67 %) ont indiqué être « *très au courant* » du fait qu'une utilisation problématique des opioïdes peut entraîner une surdose ou la mort. Dans le même ordre d'idées, seulement 65 % des Québécois, contre 72 % des Canadiens, ont déclaré être « *très au courant* » des risques associés au fait de mélanger les opioïdes avec l'alcool. Aussi, 61 % des Québécois étaient « *très au courant* » des risques associés au fait de mélanger les opioïdes avec d'autres médicaments, comparativement à 72 % des Canadiens.

Volonté d'offrir de l'aide en cas de surdose d'opioïdes et capacité à le faire

Tout comme les autres Canadiens, la plupart des Québécois de 18 ans et plus ont déclaré qu'ils appelleraient le 9-1-1 s'ils soupçonnaient une surdose d'opioïdes. Plus du quart (26 %)

ont déclaré qu'ils reconnaîtraient les signes d'une surdose d'opioïdes et 16 % sauraient comment obtenir de la naloxone, tandis que seulement 7 % sauraient comment l'administrer et 6 %, à la fois comment l'obtenir et l'administrer.

Stigmatisation associée à la consommation d'opioïdes sans ordonnance

Si 38 % des Québécois de 18 ans et plus ont indiqué ne pas souhaiter que leur famille ou leurs amis soient mis au courant de leur éventuelle consommation d'opioïdes sans ordonnance, la proportion chute à 16 % pour ceux qui consommaient des opioïdes avec ordonnance. Ces résultats sont comparables à ceux des autres Canadiens.

Une étude effectuée par le Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal montre que la couverture média de la crise des opioïdes donne une très mauvaise image des personnes qui prennent des opioïdes pour contrer leur douleur chronique¹². Elle montre aussi que la couverture médiatique aurait des répercussions sur l'accès aux opioïdes, lesquelles peuvent se traduire notamment par une diminution des doses prescrites par les médecins, et ce, sans l'accord du patient. Les opioïdes sont des médicaments efficaces et indispensables pour le bien-être de certains patients souffrant de douleur chronique. Bien que l'on sache que ces médicaments doivent être utilisés avec circonspection et en combinaison avec d'autres modalités thérapeutiques, beaucoup

de préjugés persistent à leur égard, ce qui contribue à ce que certaines personnes jugent de façon indue celles qui souffrent de douleurs chroniques.

LES MESURES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC MISES EN PLACE

Malgré leur nombre somme toute limité, les décès liés aux surdoses d'opioïdes sont en hausse au Québec. Chaque décès en est un de trop. Le contexte actuel est suffisamment préoccupant pour se mobiliser et préparer une réponse adéquate pour les éviter et sauver des vies lorsque ces surdoses surviennent. C'est ainsi qu'en 2018, le Gouvernement du Québec a mis en place la *Stratégie nationale 2018-2020 pour prévenir les surdoses d'opioïdes et y répondre*¹³. Les mesures principales sont associées à sept champs d'action :

- 1 -** Vigie et surveillance.
- 2 -** Interventions concernant la prévention des surdoses, la réponse aux surdoses et la réduction des méfaits.
- 3 -** Activités d'information et de sensibilisation.
- 4 -** Amélioration des pratiques médicales et pharmaceutiques concernant les opioïdes et le traitement de la douleur.
- 5 -** Accès à des services intégrés et adaptés pour les personnes chez qui le traitement d'un trouble de l'usage d'opioïdes nécessite une médication.
- 6 -** Formation.
- 7 -** Recherche et évaluation.

4 STATISTIQUE CANADA (2018). « Résultats de l'Enquête sur la sensibilisation aux opioïdes, novembre 2017 », [En ligne], Le Quotidien, 9 janvier.

5 INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ (2017). Préjugés liés aux opioïdes au Canada : recueil de graphiques, Ottawa, Institut canadien d'information sur la santé, 45 p.

6 INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ (2017). Tendances pancanadiennes en matière de prescription d'opioïdes, de 2012 à 2016, Ottawa, Institut canadien d'information sur la santé, p. 14.

7 INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN SANTÉ ET EN SERVICE SOCIAUX (2018), Portrait de l'usage des opioïdes chez les personnes couvertes par le régime public d'assurance médicaments du Québec, Québec, Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, 79 p.

8 Ibid., p. 21.

9 Loc. cit.

10 INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2018), Surveillance des maladies infectieuses chez les utilisateurs de drogue par injection – Épidémiologie du VIH de 1995 à 2016 – Épidémiologie du VHC de 2003 à 2016, Québec, 123 p.

11 STATISTIQUE CANADA (2018), « Résultats de l'Enquête sur la sensibilisation aux opioïdes, novembre 2017 », Le Quotidien, 9 janvier.

12 Manon CHONIERE, Impact de la crise des opioïdes chez les personnes souffrant de douleur chronique non cancéreuse, présentation faite devant l'Assemblée générale annuelle de l'Association québécoise de la douleur chronique, 30 mai 2018.

13 Gouvernement du Québec (2018). Stratégie nationale 2018-2020 pour prévenir les surdoses d'opioïdes et y répondre. 35 p.



© Aurore Bagarry

Pierre-Yves Geoffard

*Professeur à l'École d'Économie de Paris
Directeur d'études à l'École des hautes
études en sciences sociales (EHESS)*

RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES : QUELLES POSSIBILITÉS POUR LE MARCHÉ DU CANNABIS ?

Quelles réglementations pour le marché du cannabis ? Dans une note pour Terra Nova (Kopp *et al.*, 2014), trois économistes avaient examiné deux scénarios, d'une dépenalisation de l'usage ou d'une légalisation encadrée. Cette dernière option était déclinée sous deux hypothèses, celle d'un monopole public de production et de distribution et celle d'une concurrence régulée. L'analyse s'appuyait cependant sur des hypothèses assez faiblement étayées, traduisant ainsi l'absence d'éléments empiriques, en France ou ailleurs dans le monde, permettant d'affiner le raisonnement.

Quatre ans plus tard, le paysage réglementaire, à travers le monde, est en évolution rapide. Or, les expériences de légalisation en cours en Uruguay, dans huit États des États-Unis, et surtout au Canada en octobre 2018, adoptent des positions variées quant à tel ou tel élément de la régulation. Les informations qui pourront être tirées de l'analyse de cette variété des démarches seront considérables ; mieux compris, les effets des différentes modalités de légalisation pourront également nourrir l'élaboration des politiques publiques à venir.

Pour l'heure, nous ne disposons que d'éléments partiels, les différentes démarches de sortie de la prohibition étant pour la plupart trop récentes pour avoir produit tous les effets attendus. Mais certains éléments sont déjà clairs.

Tout d'abord, il faut préciser les objectifs recherchés par l'évolution légale et réglementaire, et surtout la priorité accordée aux différents objectifs possibles. S'agit-il de mieux prévenir les usages abusifs, de mieux prendre en charge les personnes en souffrance ? De mieux protéger les mineurs d'une exposition à un produit aujourd'hui banalisé ? De lutter contre la criminalité ? De décharger les forces de police et de justice de la lutte contre des « crimes sans victime » ? De dégager d'importantes recettes fiscales ? D'encourager le développement d'une industrie rentable, créatrice d'emplois ?

Tous ces objectifs peuvent être visés par la légalisation, mais les formes de la régulation peuvent conduire à en privilégier certains. Ainsi, l'Uruguay souhaitait avant tout lutter contre le crime organisé et protéger les usagers, notamment les mineurs : le choix a été fait de s'appuyer sur un réseau de distribution très contrôlé par l'État, et sur un prix de vente très bas, afin d'assécher le marché noir (avec des résultats peu concluants). À l'inverse, le Colorado et l'État de Washington avaient pour objectif double de réduire les dépenses publiques consacrées à la lutte contre l'usage et le trafic de cannabis, et de dégager des recettes fiscales, ce que des taxes élevées ont permis en très peu de temps à l'État de réaliser. Quant au Canada, pays à l'organisation très fédérale, les objectifs diffèrent d'un État ou d'une province à l'autre ; l'État fédéral a défini les règles du jeu, mais le détail des modalités d'application reste de la responsabilité de chaque État.

Pour la plupart des économistes, la cause est entendue, les méfaits de la prohibition sont suffisamment connus pour ne pas avoir à y revenir ; en revanche, les désaccords subsistent sur la meilleure manière de sortir de cette ornière. Avant de passer en revue les outils disponibles pour la régulation, il n'est pas inutile de rappeler quelques éléments communs à tout marché.

Tout produit ou service, qu'il soit légal ou illégal, peut faire l'objet de transactions. Lorsqu'un produit est légal, les échanges se passent dans le cadre d'un marché encadré par des institutions officiellement établies, qui définissent les règles selon lesquelles s'effectuent les transactions. Mais même lorsqu'un produit est illégal, les échanges peuvent se dérouler dans le cadre d'un marché parallèle, obéissant

à des règles qui pour être souvent implicites n'en sont pas moins parfois très strictes, comme le montrent les nombreuses études des organisations criminelles. Les règles du marché, et donc sa régulation, sont différentes, mais certaines caractéristiques des échanges sont identiques : en particulier, la première condition pour qu'un produit donne lieu à des transactions est qu'elles créent de la valeur, ce qui nécessite que la disposition à payer des consommateurs soit supérieure au coût brut de production. C'est le cas du cannabis sous ses multiples formes : le coût de production d'un gramme de résine de cannabis produit au Maroc peut être estimé de 25 à 50 centimes d'euros (Afsahi, 2011), tandis que son prix de vente au détail observé sur le marché français, selon l'OFDT, est environ de 6 à 7 €. De la même manière, produire un gramme d'herbe en France coûterait moins d'un euro (Caulkins, 2010), alors qu'il se vend entre 9 et 10 €.

La disposition à payer, qui mesure combien les consommateurs sont potentiellement prêts à déboursier, est difficile à estimer, mais par définition elle est, pour ceux qui l'achètent à un certain prix, supérieure à ce prix. L'écart considérable entre coût de production et disposition à payer laisse une place importante pour financer les coûts de distribution, notamment les coûts de transport et la rémunération des intermédiaires. Pour fixer les idées, pour un volume total de production et de vente qui serait en France compris entre 300 et 500 tonnes de cannabis (herbe ou résine), cet écart représente de 1,8 à 3 milliards d'euros. Dans le cas d'un marché illégal, une part de la rémunération des intermédiaires est constituée de compensations pour les risques encourus (arrestation, violences criminelles). Dans le cas d'un marché légal, une partie de la valeur potentiellement créée par l'échange peut être également perçue par l'État, sous formes de taxes. La légalisation peut être vue, à un niveau très général, comme une manière pour l'État de récupérer au moins en partie les budgets considérables qui alimentent, dans le contexte actuel de prohibition, les réseaux criminels.

Plusieurs outils de régulation d'un marché légal sont disponibles. Tout d'abord, les produits peuvent faire l'objet de contrôles de qualité, d'exigences de traçabilité, d'étiquetage précis permettant à l'utilisateur un choix mieux informé. La teneur en principes actifs, notamment les taux de THC et de CBD, peut également être encadrée. Interdire les produits à forte teneur en THC peut répondre à un objectif de santé publique, mais il se heurte au risque qu'une telle interdiction maintienne actif un marché parallèle, vers lequel se tourneraient les usagers attirés par de tels produits. Les produits dérivés (huile, cookies, voire bonbons...) peuvent également faire

l'objet de réglementations spécifiques. Sur ce point, notons qu'au Colorado, certains consommateurs peu expérimentés auraient fait un usage excessif de tels produits, au détriment de leur santé. La résine de cannabis peut également faire l'objet de contrôles de qualité, mais cette forme de cannabis étant très peu présente sur les continents nord et sud américains, peu de leçons pourront être tirées des légalisations en cours.

La production de cannabis peut être également strictement encadrée. Seuls les producteurs disposant de licences spécifiques, répondant à un cahier des charges précis, peuvent être autorisés à le produire. Des limitations peuvent être imposées sur la quantité maximale produite ; l'auto-production, isolée ou collective dans le cadre de « social clubs » peut également faire l'objet de licences et de restrictions sur le nombre maximal de plants autorisés par personne, voire d'interdiction. Notons toutefois que, compte tenu du faible coût de production et de la relative discrétion d'une production au plus près des consommateurs, une interdiction se traduit souvent de manière très imparfaite sur les pratiques effectives. Le contrôle de la délivrance des licences permet à l'État de restreindre la concurrence, ou au contraire de l'encourager. Il est également possible de mettre en place une régie publique, à qui l'ensemble des producteurs serait tenu de vendre sa production à un prix défini (Caballero, 2012).

En ce qui concerne la distribution, elle peut aussi être confiée, comme au Québec par exemple, à des entreprises exerçant pour le compte de l'État, ce qui permet alors à celui-ci de définir précisément le prix de vente final. À l'inverse, l'organisation peut être concurrentielle, réservée à des opérateurs disposant d'une licence délivrée par l'État. En ce cas, l'instrument permettant d'agir sur le prix payé par le consommateur est essentiellement de nature fiscale. Des taxes peuvent peser sur chacun des maillons de la distribution, du grossiste au détaillant. La manière dont ces taxes sont définies, ainsi que leur montant, peuvent influencer l'organisation du secteur. Un article récent (Hansen *et al.*, 2017) analyse ainsi l'impact des changements intervenus dans la taxation du cannabis dans l'État de Washington. Une taxe de 25 % s'appliquait à chaque échange « amont » de cannabis au sein de la chaîne de production ou de distribution ; cette taxe a été remplacée en juillet 2015 par une taxe unique de 37 % sur le produit final. À partir d'une observation très détaillée des données de prix et de qualité, les auteurs ont pu montrer que le premier type de taxe avait entraîné une intégration verticale des producteurs et des distributeurs de la filière.

L'intégration verticale, justement, est un autre élément qui peut être régulé : si l'État souhaite privilégier les petites entreprises, il convient de l'interdire. En l'absence de réglementation particulière sur la taille des opérateurs et l'intégration verticale, l'évolution la plus probable de l'industrie est celle d'une entrée d'acteurs de taille importante, opérant éventuellement dans d'autres États si la législation le permet. Au Canada, le marché semble se structurer à partir de quelques grandes entreprises, déjà présentes depuis des années sur le marché du cannabis thérapeutique, déployant des capacités importantes de production, et pour certaines cotées en bourse. Il faut d'ailleurs noter que, toujours au Canada, le marché du cannabis thérapeutique est lui aussi en forte évolution : ainsi au printemps 2018, pour la première fois, une grande entreprise pharmaceutique (Sandoz, filiale de Novartis) est devenue partenaire d'un producteur historique de cannabis (Tilray), alors que jusque-là, le « big pharma » se tenait à l'écart de ce produit. Gageons que l'intérêt ainsi manifesté par des groupes mondiaux aussi importants se traduira également par des efforts spécifiques de lobbying auprès des gouvernements, pour influencer les modalités de la régulation...

Par ailleurs, l'attribution de licences, tant de production que de distribution, peut également être ouverte ou non aux personnes ayant fait l'objet de condamnations pénales. Il semble que l'interdit adopté par le Colorado ait entraîné certains à se tourner vers d'autres activités illicites. Prenant acte de ce constat, la Californie a quant à elle décidé d'amnistier tous ceux qui n'auraient pas été condamnés dans le cadre de la nouvelle loi. Il sera particulièrement intéressant de suivre les conséquences de cette décision : en effet, en France, le trafic de cannabis structure l'économie de certains territoires ; toute démarche de légalisation viendra fragiliser un équilibre qui, pour n'en être pas moins délétère, permet malgré tout à de nombreux habitants de disposer d'une source de revenus.

Pour ce qui est de la consommation et des usages, de nombreux outils de régulation existent également. Avant tout, la régulation des usages passe par des actions résolues de prévention, auprès des populations et des individus les plus fragiles. De même, un âge minimum est toujours imposé pour pouvoir accéder aux lieux de vente légaux. Le Canada a d'ailleurs, à l'occasion de la légalisation, renforcé très sévèrement les peines prévues en cas de vente ou de revente à un mineur, par rapport au droit qui était applicable précédemment. Surtout, le prix de vente est l'un des outils les plus puissants pour agir sur la consommation.

Il est assez clairement établi que, comme pour tout bien ou service, la demande réagit négativement à une hausse du prix (par ex., Grucza *et al.*, 2018). Un prix maintenu élevé, soit par un contrôle de l'État sur le prix de vente, soit par des taxes importantes, peut donc contribuer à réguler la demande.

Les outils sont cependant différents selon que l'offre est organisée de manière concurrentielle, ou fait l'objet d'un monopole public, tant pour la production que la consommation. Dans le cas d'un monopole, la tutelle peut agir directement sur le prix : un prix élevé peut modérer la demande, et générer d'importants profits pour le secteur ou des recettes fiscales élevées ; mais il peut aussi peiner à assécher le marché illégal, qui peut réagir en baissant ses marges. Dans le cas d'une production et/ou d'une distribution concurrentielle, des taxes peuvent agir sur le prix de vente finale, mais indirectement, à l'instar de la situation actuelle du tabac : il arrive qu'une hausse des taxes soit compensée par une diminution des marges des producteurs, qui cherchent à éviter une baisse de la demande consécutive à une hausse du prix de vente final.

Dans tous les cas, la forme et le niveau des taxes (au poids, à la valeur, à la teneur en THC,...) sont très divers selon les États engagés dans la légalisation. Là aussi, l'impact des différentes modalités sur l'organisation du secteur et les usagers devra être suivi attentivement pour en tirer les leçons. Notons simplement qu'au Colorado, pour une population de 5,6 millions d'habitants, les recettes fiscales tirées de la vente légale, et donc taxée, du cannabis, représentaient en 2017 près de 250 millions de dollars, dépassant ainsi les taxes sur le tabac.

En conclusion, ce qui est frappant lorsqu'on examine la manière dont de plus en plus de pays ou d'États abandonnent la prohibition, c'est la très grande variété des modes de régulation mis en place. Pour tout chercheur en sciences sociales, c'est un moment particulièrement excitant, car l'analyse empirique de ces modes de régulation permettra de mieux comprendre leurs impacts sur la santé, la sécurité, l'économie et les finances publiques, et ainsi de mieux anticiper ce que donnerait leur application au contexte français... Le jour où le débat s'ouvrira.

Bibliographie

- Afsahi, K. (2011). Cannabis Cultivation Practices in the Morocco Rif, chap 3 in *World Wide Weed*, Decorte, Potter and Bouchard, eds.
- Caballero, Francis (2012). *Legalize it*, L'esprit Frappeur.
- Caulkins, Jonathan (2010). « Estimated cost of production for legalized Cannabis », *WP RAND Corp.*, July 2010. http://www.acove.com/content/dam/rand/pubs/working_papers/2010/RAND_WR764.pdf
- Grucza, R. A., Vuolo, M., Krauss, M. J., Plink, A. D., Agrawal, A., Chaloupka F. J., Bierut L. J. (2018). Cannabis decriminalization : A study of recent policy change in five U.S. states, *International Journal of Drug Policy*, 59, pp. 67-75.
- Hansen, B., Miller, K., Weber, C. (2017). The taxation of recreational marijuana: Evidence from a reform in Washington State, mimeo, University of Oregon.
- Kopp, Pierre, Christian Ben Lakdar et Romain Perez (2014). « Cannabis : Réguler le marché pour sortir de l'impasse », Terra Nova. <http://tnova.fr/etudes/cannabis-reguler-le-marche-pour-sortir-de-l-impasse>
- Obradovic, I. (2018). La légalisation du cannabis au Canada, genèse et enjeux de la réforme. Note 2018-04, OFDT, 11 octobre 2018.

Clément Martin Saint Léon

*Directeur des marchés
de la consommation
et de la prospective
de l'Autorité de régulation
des jeux en ligne (ARJEL),
France*



Jean-Michel Costes

*Directeur des études
chez Observatoire des jeux*

JEUX DE HASARD ET D'ARGENT SUR INTERNET : UNE OFFRE À RÉGULER

Interview croisée sur le sujet spécifique de la régulation des JAH sur Internet, enjeux et opportunités.

Natalie Castetz, journaliste

Près de 3 millions de Français pratiquent les jeux d'argent en ligne. Entre enjeux économiques, protection du joueur et maîtrise de l'offre illégale, le modèle équilibré de régulation est difficile à trouver.

La Coupe du monde 2018 a suscité l'enthousiasme. Et un record : les paris sportifs. Les sommes pariées sur Internet ont explosé : du 14 juin au 15 juillet, les Français ont engagé 381 millions d'euros sur les sites des opérateurs agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). Des sommes qui s'ajoutent aux 309 millions d'euros de mises engagées dans les 27 000 points de vente "Parions Sport" de la Française des jeux (FDJ). Le montant record a porté sur la finale France - Croatie : les parieurs y ont engagé 67 millions d'euros de mises, dont 38,5 millions d'euros en ligne.

Un bilan qui a conduit la Française des jeux et l'Arjel à communiquer ensemble, dès le 18 juillet : « Cet engouement sans précédent nécessite de rappeler que les paris sportifs peuvent comporter des risques d'addiction et de pertes financières. Les jeunes adultes, qui représentent près des trois quarts des parieurs sportifs, constituent une population particulière face à ces risques. »

Car cet engouement ponctuel qui a attiré de nouveaux joueurs s'inscrit dans une tendance générale constatée par l'Observatoire des jeux (ODJ) : si Internet est loin d'être encore le support dominant des pratiques de jeux d'argent, « *la part qu'il prend progresse rapidement* », souligne Jean-Michel Costes, secrétaire général de l'ODJ. *En 2017, les dépenses sur Internet représentent 10 % de l'ensemble des dépenses de jeux d'argent des Français*. L'ODJ estime entre 2,4 et 2,9 millions de pratiquants de jeux d'argent en ligne en 2017, soit environ 5 % de la population française majeure.

Autre constat de l'ODJ, « *la proportion des joueurs ayant une pratique problématique est globalement plus élevée parmi les joueurs en ligne que parmi ceux qui utilisent les supports de jeu traditionnels* ». Les pratiques sur Internet sont « *globalement plus intensives en termes de fréquence et de dépense* ». Par ailleurs, la part des joueurs excessifs, en grande difficulté avec leurs pratiques de jeu, a significativement progressé, atteignant 13 % en 2017 contre 6,6 % en 2012. Elle varie selon le type de jeu principalement pratiqué, allant de 8 % pour les jeux de loterie à 15,6 % pour le poker, dans le domaine des « *jeux régulés* ». 9,4 % des pratiquants sont classés comme joueurs à risque modéré.

**13 % DE JOUEURS
EXCESSIFS**

Ces résultats sont « *étonnants et préoccupants*, s'inquiète Jean-Michel Costes. *Il est rarissime dans une enquête épidémiologique utilisant l'Indice canadien du jeu excessif (ICJE)² que la prévalence de jeu excessif (ICJE 8 et +) soit supérieure au jeu à risque (ICJE 3-7). D'autre part, le doublement de la prévalence de jeu excessif entre 2012 et 2017 est préoccupant* ». Cette tendance s'explique, ajoute Jean-Michel Costes, par plusieurs facteurs : « *L'émergence ou la progression de la pratique de certains jeux non régulés, tels que les paris sur e-sport, les paris financiers de type hautement spéculatif, les machines à sous ; une intensification des pratiques sur les jeux régulés et, en conséquence, une augmentation des prévalences de jeu excessif sur ce segment d'activité ; enfin, un certain échec, voire un échec certain des stratégies de protection des joueurs visant à réduire le jeu problématique* ».

POLITIQUE DU « JEU RESPONSABLE »

En France, l'État a ouvert à la concurrence le marché des jeux en ligne en 2010, tout en promulguant une loi (art.3) destinée notamment à « *prévenir le jeu excessif* ». L'Arjel a été créée la même année, avec une mission : réguler ces jeux, c'est-à-dire les paris sportifs, les paris hippiques et les tournois de poker en ligne. Une quinzaine d'acteurs sont agréés dans ce secteur qui représente 10 % de l'ensemble des jeux d'argent. Clément Martin Saint Léon, directeur des marchés, de la consommation et de la prospective de l'Arjel rappelle la mission première de cette institution qui compte une cinquantaine de personnes : vérifier que les opérateurs agréés ne contournent pas les outils de lutte contre l'addiction mis en place par le législateur. Pour cela, en permanence, l'Arjel « *consulte les sites, contrôle le suivi des règles et vérifie les parcours des clients* ».

Cette politique du « *jeu responsable* » prévoit différents dispositifs de modération de jeu et d'auto-exclusion. La responsabilité de l'opérateur passe, par exemple, par des messages d'information et de sensibilisation aux risques, postés sur son site, comme par la restriction des relances commerciales : l'opérateur ne doit pas relancer le joueur qui a choisi l'auto-exclusion.

AU-DELÀ DES OBLIGATIONS LÉGALES

Huit ans après l'ouverture de ce marché, l'Arjel se veut positive : « *Après de nombreuses demandes de mises en conformité, durant les premières années, nous constatons la bonne application des dispositifs par l'ensemble des opérateurs agréés* », assure Clément Martin Saint Léon. Et, dans son rôle de régulateur mais aussi d'accompagnateur, l'Arjel rencontre, une fois par an, chacun des opérateurs, « *l'occasion notamment d'émettre des recommandations sur les évolutions qui pourraient*

améliorer l'efficacité des dispositifs et l'intégration du jeu responsable, des évolutions qui ne sont pas des obligations légales ».

Résultat, selon Clément Martin Saint Léon, « *certains opérateurs vont au-delà du respect des obligations légales, en suivant nos recommandations* ». Ainsi, l'opérateur peut éviter de pré-remplir, pour le joueur qui ouvre un compte, les champs des modérateurs de dépôts et de mises, et y joindre des explications sur le fonctionnement et l'utilité de ces modérateurs. Il peut aussi proposer un outil d'auto-évaluation, ou renvoyer au site « *évalujeu* », créé par l'Arjel, sur lequel les joueurs peuvent aller, anonymement, pour s'auto-évaluer et recevoir des conseils personnalisés en fonction de leur profil.

Autre mesure qui n'est pas une obligation légale pour l'opérateur, la nomination et la formation d'un référent « *Jeu responsable* », « *qui sait comment réagir face à des cas d'urgence et intègre la politique Jeu responsable dans les processus de l'opérateur* ». Clément Martin Saint Léon le souligne : « *Les opérateurs sont assez moteurs dans les dispositifs de responsabilité sociale de l'entreprise, aujourd'hui une question clé dans la communication. Eviter aux joueurs de tomber dans l'addiction leur permet d'améliorer leur image. Et d'instaurer un niveau de confiance* ». Mais l'Arjel assure souhaiter aller plus loin, « *en donnant au régulateur davantage de moyens : il nous semble important, dans l'efficacité de la lutte contre l'addiction, de pouvoir contraindre les opérateurs à respecter nos recommandations, sanctionner ceux dont les politiques Jeu responsable seraient insuffisantes, ou encore intervenir plus activement sur l'offre de jeu en fonction du niveau d'addiction qu'elle génère...* ». C'est ce que l'Arjel fait valoir auprès du législateur lors des discussions en cours sur la loi Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) et la réforme de la régulation des jeux d'argent et de hasard qui se prépare.

REPÉRAGE PRÉCOCE

Aujourd'hui, l'Arjel recommande aussi aux opérateurs d'être davantage proactifs sur le repérage et la détection des joueurs à risques, afin de donner une information adaptée, cibler des actions, voire limiter les joueurs qui se mettent en danger. L'Arjel souhaite aussi que l'opérateur soit responsabilisé dans la détection et l'identification des joueurs à risques, comme cela existe depuis peu

1 Résultats de la deuxième enquête nationale sur la pratique des jeux d'argent sur Internet en France, "eGames France 2017", conduite par l'Observatoire des jeux (ODJ) en 2017. Ils s'inscrivent dans un projet international coordonné par l'ODJ qui rassemble des enquêtes équivalentes menées en Allemagne, Italie, Suisse, Pologne et au Québec au cours des années 2018 et 2019.

2 Cet instrument de mesure développé par le centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies comprend 9 items. Il attribue des notes à chaque réponse qui sont additionnées et donnent un taux de prévalence du jeu excessif au cours des 12 derniers mois. Les résultats sont rangés en 4 catégories de comportements associés au jeu : Jeu non problématique (score 0) ; Habitudes de jeu à faible risque (score de 1 ou 2) ; Habitudes de jeu à risque modéré (score entre 3 et 7) ; Jeu problématique (score entre 8 et 27). 9 janvier.

en Angleterre. Ce qui est dans l'intérêt de l'opérateur, rappelle Clément Martin Saint Léon : « *Favoriser une pratique modérée pour éviter que le joueur excessif ne se mette en danger doit faire partie du modèle économique de l'opérateur lui-même.* ». En Angleterre, la Gambling Commission a condamné un opérateur à payer 2,5 millions d'euros d'amende, pour ne pas avoir identifié et interagi avec des clients montrant des signes répétés de jeu problématique.

L'Arjel travaille actuellement sur le développement d'algorithmes permettant de mesurer, à l'échelle nationale, l'évolution du niveau d'addiction des joueurs et de proposer aux opérateurs une trame de modèle de détection de joueur excessif, avec des données qualitatives communes. Les indicateurs sont variés : une réclamation agressive de bonus au service client, avec la menace de suicide ; l'accélération du montant des dépôts et des mises ; le temps passé à jouer et la perte de repère temporel ; les dépôts successifs suivant des pertes dans la même journée ; le mouvement de la souris sur l'écran etc. « *Nous incitons les opérateurs à mieux connaître le profil de leurs joueurs, ce que permet l'évolution des technologies, pas seulement à des fins commerciales mais aussi à des fins de lutte contre l'addiction, pour détecter des pratiques déviantes* », explique Clément Martin Saint Léon.

Certains opérateurs de jeux en ligne, comme Winamax, ont travaillé fin 2013 avec le service d'addictologie de l'hôpital Brousse de Villejuif (Val-de-Marne) pour développer un outil de dépistage de la dépendance au poker. L'Arjel finance la recherche, dans le cadre de son volet « Amélioration de la connaissance » : l'hôpital Paul Brousse teste l'efficacité des outils cognitifs concernant la perte de contrôle, outils déjà utilisés pour les addictions au tabac et à l'alcool ; l'Institut fédératif des addictions comportementales (IFAC) du CHU de Nantes travaille sur les modérateurs en ligne et teste un modèle de repérage qui pourrait être partagé par l'ensemble de l'industrie ; enfin, l'Arjel travaille, avec les statisticiens de l'ODJ, sur une étude de modélisation et d'analyse du joueur excessif pour construire un modèle d'algorithmes. Le phénomène de l'addiction aux jeux d'argent et du hasard en ligne est récent, et « *il reste toute une connaissance à développer pour orienter la politique publique* ».

UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS

Reste que suite à l'enquête 2017, l'ODJ reconnaît que « *les résultats questionnent les stratégies actuelles de prévention du jeu problématique en ligne*, note Jean-Michel Costes. *Nous devrions y réfléchir sérieusement et les changer en profondeur* ». Pour le secrétaire général, le dispositif actuel de prévention des problèmes liés aux pratiques de jeux d'argent en ligne repose sur le bon vouloir des opérateurs. « *Les modérateurs de jeu et les plans d'actions « jeu responsable » ne sont que des obligations de moyens : ils ne sont pas jugés sur les résultats. Or, il semble difficile, dans un monde concurrentiel, de demander à un opérateur d'être efficace en sachant que plus de la moitié de son*

chiffre d'affaires provient des poches des joueurs « à risques » ou des joueurs « excessifs » ». En 2014, 57 % du chiffre d'affaires du jeu d'argent en ligne, sur l'ensemble des activités et l'ensemble des opérateurs de jeu, était généré par les joueurs « à risques » ou les joueurs « excessifs », selon l'ODJ. « *Le législateur et le régulateur devraient donc être plus présents, et cela me semble devoir passer par une modification du cadre légal.* »

Renforcer la protection des joueurs, en maintenant un équilibre entre la prévention et la régulation, l'attractivité de l'offre légale, la viabilité du marché légal et la santé des opérateurs semble un exercice bien difficile. Jean-Michel Costes suggère des pistes d'amélioration : une régulation/limitation forte de l'exposition publicitaire aux jeux d'argent, notamment sur les médias généralistes ou à forte audience et sur les contenus ciblant le public « *jeune adulte* », qui s'adresse donc indirectement aussi aux mineurs ; une régulation basée sur une obligation de résultats. « *Les données numérisées d'activités de jeu nous offrent de très bons indicateurs de résultats des stratégies « jeu responsable » des opérateurs. On peut avoir une estimation du pourcentage de joueurs excessifs par modélisation statistique.* »

PRÉVENTION SÉLECTIVE

Les dispositifs de limitation des mises ou de temps passé devraient être « *plus contraignants* », selon Jean-Michel Costes, tout comme devrait être systématique la mise à disposition d'outils de suivi du comportement du joueur lors de l'ouverture d'un compte. Enfin, la détection des joueurs excessifs devrait être également « *généralisée, avec la possibilité pour eux de faire appel à un service d'aide. Il s'agit de privilégier la prévention sélective ciblant les groupes à risque, au lieu d'une sensibilisation de tous les joueurs aux risques potentiels des jeux, stratégie actuellement privilégiée et dont les connaissances scientifiques ont démontré le manque d'efficacité* ».

Enfin, reste un autre et vaste sujet : l'offre non régulée des jeux non agréés ou illégaux. « *Nous devons surveiller et suivre l'évolution des pratiques de ces jeux, continuer à rechercher les moyens de limiter l'accessibilité à ces jeux ou aux moyens de paiement*, commente Jean-Michel Costes. *Il s'agit ici de tenter d'en réduire les dommages. De manière plus générale, le choix du champ d'activités à faire rentrer dans l'offre régulée doit se faire en prenant en compte deux paramètres : la dangerosité potentielle d'un jeu et le taux de pénétration dans la population générale des pratiques de ce jeu.* »

Dans le cas des machines à sous, seul type important de jeu d'argent encore prohibé sur Internet, Jean-Michel Costes se dit très réservé sur la demande de certains d'ouvrir une offre légale en ligne. Il lui semble « *peu justifiable que l'état puisse prendre une telle décision concernant des jeux conçus pour produire de l'addiction, et qui s'avèrent, effectivement, particulièrement dangereux* ».



Béchir Bouderbala

*Directeur du plaidoyer de l'association
Nationale Organization for the Reform
of Marijuana Laws France (NORML France)*

LA POLITIQUE DES PETITS PAS, C'EST LA STRATÉGIE DE NORML FRANCE

NORML FRANCE N'EST PAS UNE ASSOCIATION D'USAGERS : USAGER N'EST PAS UN MÉTIER !

Nous ne sommes pas des usagers mais des citoyens. Nous ne défendons pas notre "droit aux drogues", nous défendons l'égalité des droits face à l'ensemble des drogues. Nous ne sommes pas un syndicat car nous ne défendons pas non plus la somme de nos intérêts personnels, mais l'intérêt général, et c'est pourquoi nos idées ne peuvent être fondées sur des arguments discutables.

Enfin, nous ne travaillons pas pour un simple changement de législation, mais pour un réel changement de société : le meilleur moyen de réduire les consommations problématiques est bien de réguler pour contrôler et non d'interdire, véritable porte ouverte à toutes les dérives. Cela implique un glissement de paradigme du fantasme enfantin

de l'éradication du chanvre vers la réalité des millions de français adultes qui ont choisi de consommer malgré l'interdit ; d'un produit très dommageable à un produit peu dommageable, sous tendu par la reconnaissance de l'usage responsable. Le fond de notre affaire est là : c'est bien de la société dont on parle, de ce qu'elle produit, de ce qu'elle encadre et de ce qu'elle autorise. Nous disons que la société de demain doit accepter le citoyen tel qu'il est, et non tel qu'elle voudrait qu'il soit. Il faut que la loi entre en adéquation avec les mœurs, il faut que les citoyens disent, comme Aimé Césaire : « *Accommodez-vous de moi, je ne m'accommoderai point de vous !* » Et c'est la plus stricte des réalités aujourd'hui, puisque les consommations n'ont eu de cesse d'augmenter.

Notre engagement et celui de nos mille adhérents est de promouvoir une régulation responsable et pragmatique qui réponde aux objectifs de santé publique et qui respectent véritablement les droits humains fondamentaux, comme celui de disposer de son propre corps. Au fond, c'est une grande

cause politique, celle pour une liberté qu'il faut retrouver, celle pour une égalité des droits, inspirée des batailles américaines, toutefois pleinement intégrée dans la vieille balustrade politique des « *Droits de l'Homme* » ou comme on préfère les désigner, des « *droits humains* ».

EN MATIÈRE PÉNALE, TOUT CHANGER POUR QUE RIEN NE CHANGE

En matière pénale, ce qui compte, c'est « *tout changer pour que rien ne change* ». Depuis la loi du 31 décembre 1970, l'arsenal pénal destiné à lutter contre la demande de stupéfiants a subi plus d'une trentaine de modifications législatives, plus d'une centaine de décrets, arrêtés, plusieurs milliers de décisions de justice...

Peu importent les changements qui s'imposent çà et là, chaque jour. Les drogues en général et le cannabis en particulier sont considérés comme une question à laquelle la seule réponse probable est répressive.

Alors on change, on bouge la législation, on en déplace le curseur. Lorsque la gauche de Lionel Jospin arrive au pouvoir en 1997, elle publie une circulaire qui dépénalise en fait la possession d'une petite quantité de produit. À l'inverse, lorsque le personnel politique fait face au décès de la jeune Marilou, renversée par un conducteur roulant sans permis qui avait consommé du chanvre la veille, on change la loi non pas pour sanctionner la conduite « *sous l'influence* » des drogues, mais « *après leur usage* » afin de décourager un éventuel conducteur à consommer (Gouvernement J.P. Raffarin, N. Sarkozy, 2002).

LA RÉALITÉ EST BIEN DIFFÉRENTE !

À l'inverse, pour le reste, tout a changé.

Les citoyens sont majoritairement favorables à une évolution concrète de la législation et leur perception a grandement évolué. Ainsi, un sondage IFOP pour Terra Nova et Les Echos précise que le cannabis est d'abord perçu comme une question de santé publique. D'une part ils sont 82 % à souhaiter que son usage soit possible sous prescription médicale. D'autre part, ils considèrent très majoritairement que les politiques actuelles de lutte et de répression contre le cannabis sont inefficaces pour faire face aux trafics (78 %), pour limiter la consommation du produit (76 %) et pour prévenir les risques de santé (66 %). Dans les esprits, le principe d'une régulation progresse : ils étaient un quart des Français en 1996, ce chiffre a doublé

en vingt ans et les citoyens en faveur d'une régulation constituent désormais une majorité silencieuse ou plutôt contrainte au silence sous peine de délit de présentation sous un jour favorable !

Il en est de même pour la justice. La perception des juges du fond a évolué : ils privilégient de plus en plus les alternatives à l'emprisonnement, sanctionnent de moins en moins et standardisent de plus en plus (bien qu'il reste quelques décisions abracadabrantesques, nous en parlerons plus tard). Pour la seule année 2016, une partie remarquable (un tiers) des interpellations pour usage simple de stupéfiants s'est soldée par exemple par un simple rappel à la loi.

Depuis les prises de positions de l'OMS et l'appel du *British Medical Journal* en juin 2016 en faveur de la régulation, les médecins changent progressivement de comportement : ils sont de plus en plus nombreux à souhaiter une régulation et à s'intéresser à la question de l'usage médical du chanvre, bien qu'en France les positions réfractaires de l'ordre et de l'Académie de médecine freinent considérablement les ardeurs des professionnels de santé.

Cette inscription culturelle du chanvre et de ses usages dans la société française se traduit dans les médias au rythme des régulations menées à l'étranger, ou des dernières découvertes scientifiques concernant son potentiel médical.

À chaque décennie son lot de clichés erronés : de l'interdit dissuasif et la théorie de l'escalade (1970) au syndrome amotivationnel (1980) à la schizophrénie (1990) jusqu'à l'usage mortel au volant (2000). Il nous faut maintenant trouver l'étincelle qui fera enflammer le débat. Au fond, si la question est si difficile à apporter sur la scène politique, c'est que le sujet est particulièrement difficile à défendre lorsqu'on est un élu de la République...

ON RENCONTRE LES DÉPUTÉS QUI S'INTERROGENT !

À Paris, au Palais Bourbon il y a quelques semaines, une délégation de NORML France rencontre un député de la majorité présidentielle. Réputé proche du Président de la République, il avait tenu à nous inviter afin de discuter de ce sujet que beaucoup considéraient, en *off*, comme important.

Indécis au départ, les arguments se déroulent, les propositions sont réalisées, quelques points d'accord sont trouvés, sur la prévention à l'égard des publics les plus jeunes, et notamment des moins de 18 ans qui sont encore nombreux à expérimenter le cannabis (38 % selon la dernière enquête Escapad), et sur l'usage médical du cannabis – qui ne fait plus débat. Mais un désaccord demeure, celui sur la régulation.

Pour l'élu, les zones d'ombre sont trop nombreuses : Comment permettre une régulation qui ne provoque pas les mêmes erreurs que celles que nous avons commises sur l'alcool ou le tabac ? Comment insérer les tenants du trafic illicite d'aujourd'hui dans un cadre régulé ? Comment permettre aux citoyens de consommer sans les inciter à le faire ?

PAS DE RÉGULATION AU SENS TRADITIONNEL, S'IL VOUS PLAÎT !

On répond : il faut légiférer à petite échelle, au niveau local, en poussant à la création d'associations de consommateurs, en renforçant l'économie sociale et solidaire, en indexant la taxation du produit sur le coût sanitaire, en mettant en place un budget qui flèche recettes et dépenses de manière automatique, en accompagnant la régulation de campagnes de consommation responsable, pour prévenir les risques liés à son usage.

La grande idée, c'est le *Cannabis Social Club*. Cette invention, tout droit sortie des têtes brunes de nos voisins catalans, constitue un modèle dont il faut s'inspirer ! Le *Cannabis Social Club* est une association réservée aux usagers de cannabis adultes qui organise la production et la distribution du chanvre en circuit court, dans un cadre non lucratif, de manière contrôlée et sécurisée. Il constitue un groupe d'auto-support qui a pour but de véhiculer les bonnes pratiques de consommation du chanvre et qui peut orienter vers des structures adéquates en cas d'usage problématique (CSAPA, CJC...). C'est également un modèle discret et non incitatif où il est nécessaire d'être coopté au préalable, et où la production répond à la demande, et non l'inverse. C'est enfin un club de passionnés férus du chanvre qui veulent avoir accès à des produits de qualité à un prix raisonnable : psychologue, professionnel de santé, jardinier, récolteur, extracteur, affineur, goûteur, gestionnaire ou simple dégustateur sont alors réunis sous un même toit pour collaborer.

L'idée d'une régulation à échelle humaine semble peut-être utopique. Alors, la régulation que l'on a présentée à ce député bienveillant s'éloigne sans doute du modèle étatiste traditionnel (monopole d'État ou réservé à de grosses entreprises), mais elle permet de résoudre bien des difficultés. Et l'argent est souvent mieux investi localement qu'à l'échelle nationale. À titre d'exemple, aujourd'hui, sur les jeux de hasard, les bénéfices récoltés par l'État sont en grande partie issus des deniers d'un usage problématique et ils ne sont pas redistribués dans la prévention ou dans la prise en charge de ces mêmes usagers.

PROMOUVOIR LA JUSTICE SOCIALE ET LA FIN DES DISCRIMINATIONS

Pour les *dealers*, il en est de même : les premières tentatives de réinsertion ont démontré leur échec, parce qu'elles étaient insuffisamment préparées, qu'elles ne tenaient pas compte de l'intérêt du citoyen à s'insérer réellement dans la société, qu'elles étaient faites, notamment dans les pays où les inégalités ethniques et raciales sont prononcées, en faveur des Blancs. Ainsi, ceux qui avaient échappé à la prohibition profitaient de la régulation sans que nul n'y trouve à redire. C'est pourquoi NORML France soutient une amnistie et un effacement du casier judiciaire pour tous les citoyens qui ont commis par le passé des infractions sur la législation aux stupéfiants sans violence : **une idée pour que les *dealers* les plus responsables d'aujourd'hui deviennent les entrepreneurs les plus sérieux de demain.**

Prenons l'exemple des comtés de Californie qui ont mis en pratique cette idée, en réservant la moitié des licences à des personnes condamnées pour trafic.

CE QUI COMPTE, CE N'EST PAS L'USAGE RESPONSABLE, C'EST L'USAGE DÉRÉGULÉ

Le cadre d'une régulation, comme on l'expliquait ce jour-là à ce député, ne pose pas la question de l'usage des drogues, il pose la question du rôle de l'État et des pouvoirs publics. Ce rôle, c'est celui, en aval, de garantir une filière scientifiquement encadrée, avec la mise à disposition d'un produit à prix moyen de bonne qualité et dépourvu de composants nocifs (métaux lourds par exemple), et en amont, de permettre aux citoyens, s'ils ne font plus le choix de leur consommation, de bénéficier d'un véritable accompagnement.

Dans le *Droit de la Drogue*, Francis Caballero, professeur de droit pénal et éminent avocat de la cause de la légalisation en France expliquait que la « *réduction des risques est comme un cautère sur une jambe de bois* ». Au-delà de la provocation très caballerienne, l'idée est là : la réduction des risques ne pourra jamais se satisfaire d'un système où règne l'interdit. Le propre même de la réduction des risques est de proposer que l'utilisateur puisse continuer de consommer. L'objectif de la prise en charge n'est pas nécessairement le sevrage ou l'abstinence. Mais comment faire de la réduction des risques et dire, au final, que l'utilisateur peut continuer de consommer, s'il risque judiciairement des poursuites ?

La réduction des risques prend une place bien plus confortable dans un cadre où le produit est autorisé.

LA POLITIQUE DES PETITS PAS, C'EST LA STRATÉGIE DE NORML FRANCE

Présentées par un spécialiste qui connaît son sujet et qui n'est pas forcément un consommateur, ces idées sont convaincantes. Mais elles sont insuffisantes pour cet ami d'un jour qui conclura le rendez-vous en saluant les initiatives et en s'engageant à soutenir nos efforts tout en se gardant, évidemment, de communiquer sur tel sujet qui pourrait faire passer « *la plus intelligente des personnes pour le plus piètre des clowns* ».

Mais voilà, c'est une étape de plus, petite, sans doute, mais une étape nécessaire. La politique des petits pas que l'on suit à marche forcée pour devenir ou rester un interlocuteur pour les décideurs : c'est la stratégie de NORML, association importée en France sur l'inspiration du modèle américain, née voilà plus d'un an à la veille des débats parlementaires sur l'amende forfaitaire.

À NORML France, on abandonne les couleurs de la Jamaïque pour préférer les élégants costumes, on laisse les doux rêveurs et beaux parleurs à leurs merveilleuses occupations pour convoquer les compétences et le pragmatisme. La nouvelle génération de militants se veut ouverte et disruptive ! Exit le modèle traditionnel de gouvernance, on privilégie l'horizontalité et le partage des responsabilités ; au diable la surreprésentation des hommes, on privilégie la parité, toujours ; au silence, les « *fous de la plante* » ; pour nous, ni représentation promotionnelle, ni évaluation de l'effet du cannabis : la science, rien que la science.

LA PREMIÈRE VOIE VERS LA RÉGULATION : LA MOBILISATION ET LES VOTATIONS CITOYENNES

Le premier schéma est inspiré de l'évolution récente de certaines démocraties outre-Atlantique et européennes. Au Colorado, à Washington, en Alaska, en Oregon, au Maine, dans le Nevada ou en Californie, c'est la mobilisation citoyenne et l'argument électoral qui ont contraint dans un premier temps les personnalités politiques à se positionner, puis à affiner leurs positions et enfin à rejoindre le camp de la réforme. Dès lors que le sujet devient électoralement pertinent et que les citoyens

l'intègrent, par le biais des sondages notamment, il devient un curseur politique déterminant.

En France, la situation est loin d'être équivalente. Là où nos amis de NORML US réunissent plusieurs centaines de milliers de militants, en Europe, nous ne parvenons que très difficilement à dépasser le cap de la dizaine de milliers de citoyens. Mais le nombre de militants ne fait pas tout ! Ce qui compte, c'est de pouvoir réunir une quantité suffisante de citoyens qui intègrent dans leur choix politique ce facteur de la régulation du cannabis, et la meilleure manifestation de ce phénomène s'observe dans ces référendums dont les Américains sont friands. Ainsi, la proposition 64 en Californie est acceptée le 8 novembre 2016 avec un score marquant une nette majorité : 57 % pour la légalisation. Il en est de même au Colorado où le principe d'une régulation a été adopté à 55,3 % d'opinion favorable...

Ce premier schéma s'applique difficilement à notre situation pour plusieurs raisons : d'abord, puisque de tels référendums ne peuvent avoir lieu sauf circonstances exceptionnelles. Ensuite, parce que les partis politiques ont un pouvoir beaucoup plus fort chez nous, là où les candidats américains ne subissent pas une pression des appareils et peuvent donc parfois se positionner plus simplement sur la question.

Mais si cette première voie vers la régulation semble plus difficile à établir en France, elle reste le seul chemin sur lequel nous pouvons nous engager durablement et sereinement. Qui imagine une ONG réunissant plus de 100 000 Français uniquement autour de la question de la régulation ? Parvenir à faire adhérer autant de citoyens serait l'assurance que l'idée fait son chemin dans l'opinion, et c'est d'une certaine manière notre objectif, loin de la seconde voie vers la régulation qui semble bien plus difficile à atteindre.

LA DEUXIÈME VOIE DE LA RÉGULATION : DES PERSONNALITÉS CHARISMATIQUES QUI INTÈGRENT DANS LEUR PROGRAMME LA FIN DE LA PROHIBITION

Cette deuxième voie est celle de ces personnalités charismatiques qui comprennent le sujet et choisissent de réguler par idéologie. Ils se nomment Justin Trudeau au Canada ou Pépé Mujica en Uruguay : tous deux faisaient initialement face à une certaine opposition de l'opinion, tous deux ont été élus sur cette promesse de régulation, et tous deux l'ont mise en œuvre avec les difficultés que l'on sait.

En France, le risque d'aborder le sujet est plus élevé, puisqu'il semble être tabou - du moins, dans l'arène politique. Ceux qui sont les plus favorables à la régulation sont généralement les mêmes qui, précédemment au pouvoir n'y avaient rien fait, c'est un théorème valable pour les différents ministres de la Santé (du moins, quasi tous), et pour les anciens dirigeants des structures interministérielles en charge de la lutte contre les drogues.

Et il ne serait pas étonnant de voir certains hauts fonctionnaires aujourd'hui en poste et prônant une répression féroce - notamment contre les boutiques de *chanvre light*, tenir un discours modéré et raisonnable demain, lorsqu'ils auront quitté leur fauteuil confortable.

Le manque de courage politique va peut-être s'effacer dans les prochaines années, puisque pour la première fois lors des élections présidentielles en 2017, deux candidats avaient inscrit dans leur programme l'opportunité d'une régulation.

LA TROISIÈME VOIE DE LA RÉGULATION : UNE DÉCISION DE JUSTICE QUI MET UN TERME À L'INTERDIT ET PROVOQUE LE DÉBAT PUBLIC

Enfin, la troisième voie est celle où le juge intervient et dans laquelle il décide d'annuler ou de réduire des dispositions liées à l'interdit pénal. Contrairement à ce que l'on imagine, cette voie est l'une des plus fréquentes car elle permet au juge de déplacer le curseur entre liberté individuelle et impératif d'ordre public.

C'est l'Allemagne qui a ouvert la voie à ce type d'inflexions législatives. En 1972, la Cour constitutionnelle allemande dépénalisait l'usage personnel de cannabis. Bien avant Justin Trudeau, la Cour suprême canadienne abolissait les restrictions arbitraires contenues dans le règlement canadien sur le cannabis médical. Plus proche de nous encore, la loi interdisant la possession et l'usage de marijuana par des adultes à leur domicile a été déclarée inconstitutionnelle en Afrique du Sud. Enfin, et au moment de la rédaction de ce texte, la Cour suprême mexicaine vient d'abroger les dispositions législatives relatives à l'interdiction de l'usage.

Si tous les chemins mènent à Rome, toutes les voies ne mènent pas forcément à la régulation. Mais il est une chose de sûre : nous y arriverons, parce que « *c'est notre projet* ».



© DR

Simon Anderfuhren-Biget

*Docteur en Sciences politiques (Université de Genève – Suisse)
Chercheur associé à l'Institut de recherches sociologiques
(Université de Genève – Suisse)
A participé au groupe de travail « régulation du cannabis :
protéger et contrôler » dans le cadre d'une mission
au Groupement romand d'études des addictions (GREAA)*

POLITIQUE SUISSE DE RÉGULATION DU CANNABIS : À LA RECHERCHE DU CONSENSUS PERDU ?

En Suisse, la culture du cannabis est historiquement enracinée dans le paysage agricole (Kessler, 1985) et l'activisme en sa faveur remonte aux années 70 (Arsever, 2010). Alors que les experts fédéraux préconisent depuis plus de vingt ans d'au moins expérimenter des modèles alternatifs à la prohibition (CFLD, 1999), des initiatives politiques ont tenté, sans succès à ce jour, de réguler légalement la production, le commerce et la consommation des produits du cannabis. Plus récemment, des ajustements légaux portant sur la consommation pour motif médical (Conseil fédéral, 2018; Kilcher *et al.*, 2017) ou non (Zobel, Homberg et Marthaler, 2017) n'ont fait que renforcer le degré de confusion qui caractérise la situation actuelle.

La légalisation et la régulation du cannabis, font l'objet de discussions publiques depuis plus de vingt ans, avec des débats souvent intenses sur les avantages et les limites du système prohibitionniste (Nils-Robert, 2016). À ce jour, un nombre grandissant de parties prenantes - parlementaires fédéraux de tous bords, autorités locales (cantons et municipalités) et organisations de la société civile (professionnels de l'addiction, associations d'usagers, interprofessionnelle des chanvriers) - témoignent

de leur insatisfaction et souhaitent aller de l'avant. D'un autre côté, depuis mi-2016, le pays assiste à la renaissance du secteur chanvrier, suite au développement et à la commercialisation de cannabis à faible teneur en THC et hautement dosé en CBD. Le succès de ces produits non psychoactifs, auprès de consommateurs aux profils variés, indique que la demande pour des produits légaux de cannabis est réelle. De l'autre côté de l'Atlantique (Amérique du Nord et latine), le paradigme de la régulation légale se concrétise et fait perdre à la Suisse sa position de leader progressiste des politiques drogues. Et peut-être aussi quelque part d'un marché florissant qui se globalise à une vitesse phénoménale. Autrement dit, en matière de cannabis, la Suisse peine à trouver son point de consensus et un ancrage pragmatique dans la politique dite « des quatre piliers » qui fait sa renommée. Cette situation n'est toutefois pas immuable et peut être appelée à évoluer.

Après un rappel circonstancié de l'état de la politique suisse en matière de cannabis, cette contribution relate un processus original qui a réuni des représentants du domaine de l'addiction et de la filière chanvrière.

ENTRE TOLÉRANCE ET RÉPRESSION

Durant les années 90 et au début des années 2000, la production de cannabis s'était considérablement développée en Suisse, atteignant des dimensions presque industrielles (CFLD, 1999). À l'échelle européenne, le pays était considéré comme l'un des plus gros producteurs aux côtés des Pays-Bas. À cette époque, la filière suisse du cannabis comprenait des magasins qui commercialisaient des « coussins thérapeutiques » contenant des fleurs séchées de cannabis, une multitude de produits à base de chanvre et du matériel de culture. Il existait aussi plusieurs clubs rassemblant des consommateurs et des cultivateurs. Ces opérateurs étaient souvent connus de la police et bénéficiaient d'une certaine tolérance de la part des autorités cantonales et municipales. En 2004, le pays comptait au moins 420 points de vente (CFLD, 2008), et nombre de leurs propriétaires étaient membres d'associations professionnelles telles que la « *Coordination suisse du chanvre* » (Reusser, 1997).

À cette époque, cette relative tolérance à l'égard du cannabis était liée au changement d'attitude à l'égard des drogues, lorsque la réduction des risques et des méfaits a été adoptée à la fois comme ensemble de mesures et comme nouveau paradigme de la politique en la matière. Cependant, le rejet en 2004 par les parlementaires d'une proposition émanant du Conseil fédéral, puis celui par le peuple en 2008 de l'initiative populaire « *Pour une politique raisonnable en matière de chanvre pour protéger la jeunesse* » ont sonné la fin de la récréation.

UN CADRE LÉGAL CONTESTÉ

Depuis, les opérateurs commerciaux les plus visibles ont été traduits en justice (Arsever, 2010), et la répression des usagers a été sans précédent. Dans le même registre, la politique des amendes d'ordre introduite en 2013 pour sanctionner l'usage n'a atteint aucun des buts visés (Zobel, Homberg et al., 2017). D'autant plus qu'un récent arrêt de la plus haute juridiction du pays a invalidé un demi-siècle de pratiques policières en déclarant non punissable la possession de moins de 10 grammes (Tribunal fédéral, 2017).

Alors que la législation sur les drogues relève de la Confédération, plusieurs municipalités et cantons émettent (depuis 2006), la volonté d'expérimenter des modalités d'accès régulés aux produits du cannabis. La stratégie est similaire à celle adoptée durant les années 90 avec les mesures de réduction des risques (salles de consommation à moindre risque et prescription d'héroïne) (Bog-

gio et al., 1997). Les cantons de Genève, Bâle-Ville et Soleure ainsi que les municipalités de Zürich, Berne, Bienne, Lausanne, Lucerne, Thun et

Winterthur se sont regroupés pour concrétiser cette volonté et développer des projets pilotes. La Ville de Berne, souhaitant expérimenter la vente en pharmacie de produits de cannabis à usage non médical a été la première à soumettre à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) une demande formelle de dérogation. Celle-ci a été refusée à l'automne 2017, au motif qu'elle ne répondait pas aux critères de la Loi sur les Stupéfiants (LS-tup). Depuis, le Conseil fédéral a proposé un projet de loi pour amender cette dernière. S'il remporte l'adhésion des législateurs fédéraux, il faudra au moins deux ans pour que la proposition de modification de la loi soit adoptée. Selon ce calendrier, des projets pilotes en matière de régulation du cannabis ne devraient pas voir le jour avant 2021.

Du côté du cannabis médical, la situation semble aussi atteindre ses limites. En vertu de l'article 8.5 de la LStup, l'OFSP peut délivrer des autorisations exceptionnelles pour soulever l'interdiction relative aux produits du cannabis pour permettre des applications médicales dans un cadre limité. Cependant, quand bien même le processus d'accès est fastidieux pour les parties (patient, médecin traitant, autorités administratives), en raison du succès qu'il rencontre, ce programme est appelé à être adapté prochainement (Conseil fédéral, 2018).

LE RETOUR DE LA FILIÈRE CHANVRE

En parallèle à ces processus politico-institutionnels, les opérateurs économiques de la filière, retournés depuis dans la clandestinité, ont suivi les évolutions internationales du secteur cannabis. En effet, l'intérêt pour leur potentiel thérapeutique des multiples cannabinoïdes contenus dans le cannabis ne fait que s'accroître auprès des patients, des producteurs, des groupes pharmaceutiques ou encore des systèmes de santé. Connu et identifié depuis déjà de nombreuses années, le CBD et ses propriétés antiépileptiques ont été largement médiatisés par un documentaire diffusé sur CNN. Pour ainsi dire, la légalisation et la régulation du cannabis médical dans de nombreux territoires américains (Amérique latine comprise) suscite un intérêt croissant pour les produits dérivés du cannabis, qu'ils soient psychoactifs ou non. Et à l'heure de la société de l'information, ces nouvelles ont naturellement traversé l'Atlantique.

Au bénéfice de compétences reconnues et d'un cadre légal favorable¹, la filière suisse du chanvre connaît une renaissance sans précédent. Au mi-

¹ Depuis la révision de 2011, seuls les produits contenant plus de 1% de THC sont considérés illégaux.

2 À ce titre, ces produits sont imposés au taux de 25 % du prix de vente final. Une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 7,7 % s'applique aussi.

3 Membres du groupe de travail : Simon Anderfuhren-Biget, Cédric Heeb, Jean-Félix Savary, Frank Zobel.

4 Depuis 2016, la communauté d'intérêts Chanvre Suisse (IG Hanf Schweiz | CI Chanvre Suisse | CI Canapa Svizzera) rassemble les différents acteurs du secteur du cannabis. Elle a pour objectif principal d'unifier tous les intérêts du chanvre et d'établir un lien fort avec le législateur, les autorités réglementaires, les entreprises actives dans la production, la transformation et la distribution des produits en chanvre et avec le consommateur final. ig-hanf.ch

lieu de l'été 2016, une entreprise obtient l'autorisation de commercialiser légalement du cannabis (contenant moins de 1 % de THC) en tant que substitut de tabac². Face à un afflux massif de demandes similaires, l'Administration fédérale éditée, début 2017, un guide d'aide à l'exécution de la loi à l'attention des opérateurs du secteur (Confédération suisse, 2017). Depuis, plus de 600 entreprises ont été enregistrées en tant que fabricantes de substituts de tabac. Elles proposent une large gamme de fleurs séchées, résines compressées, cigarettes, cigares et autres joints pré-roulés avec ou sans tabac. D'autres se sont spécialisées dans la fabrication et la commercialisation

d'une multitude de produits d'autres catégories : huiles infusées, produits à vaporiser, cosmétiques, compléments alimentaires à destinations humaine et animale, extraits et distillats divers, e-liquides, préparations magistrales.

À l'heure actuelle, des produits contenant du CBD sont vendus en grandes surfaces, stations-services, débits de tabac, pharmacies, mais aussi dans les magasins spécialisés en produits de cannabis et de chanvre physiques ou en ligne. En termes chiffrés, le marché des substituts de tabac à lui seul a réalisé un chiffre d'affaires d'environ 52 millions de francs Suisses en 2017 et environ 13 millions de taxes spécifiques ont été collectées. Si les marchés illégaux du cannabis sont plutôt de nature régionale, les marchés légaux sont fortement intégrés au niveau international (OEDT, 2018 ; UNODC, 2018). Dans ce système, la Suisse est au centre des échanges. Au début de la vague verte, des quantités importantes ont été importées des États-Unis pour répondre à la demande. Deux ans après, au vu du nombre d'opérateurs et des quantités produites, deux constats s'imposent : d'un côté, le marché national est caractérisé par une forte concurrence entre les producteurs et les revendeurs. De l'autre, une bonne partie de la production est exportée sur les marchés européens fortement demandeurs. Et en particulier en France, Italie, Belgique et Autriche (Jorio et Unterfanger, 2018).

CONCLUSION : UN MODÈLE CONSENSUEL POUR FAIRE AVANCER LE DÉBAT

Dans ce contexte, un groupe de travail³ réunissant des représentants du domaine des addictions (GREAA, Addiction Suisse) et de la filière du cannabis

suisse (CI-Chanvre⁴) s'est mis en place au printemps 2018 pour élaborer un modèle pouvant s'appliquer aux réalités helvètes.

Suite à une dizaine de séances, des points de convergence ont pu être trouvés. Il en résulte un modèle basé sur dix principes, dont le but est de protéger la population et de contrôler l'ensemble de la filière, «de la graine au consommateur». Dans une volonté de créer du consensus, ce modèle poursuit des objectifs de sécurité et de santé publique, tout en permettant le développement d'une économie locale du cannabis suisse. Il tient aussi compte du fédéralisme qui caractérise le système politico-administratif du pays et vise à générer des recettes fiscales destinées au financement des mesures d'accompagnement.

D'autres travaux avaient permis de démontrer que l'enjeu dépasse les clivages partisans (Groupe de réflexion interpartis, 2013) ou d'explicitier les attentes du domaine de la prévention des addictions (CPA-NAS, 2014). Celui présenté ici tente de dépasser l'opposition, souvent de principe, entre ces derniers et le secteur économique qui fabrique et commercialise des substances légales et potentiellement addictives (Global Commission on Drug Policy, 2018; Wenger *et al.*, 2014). Ainsi, la proposition a pour principal objectif de faire avancer le débat en faveur d'une régulation légale. C'est pourquoi elle a aussi été rédigée en fonction de critères d'acceptabilité politique et de faisabilité institutionnelle.

Concrètement, le modèle proposé se développe selon deux axes : protéger la population et contrôler/réguler le marché. Le premier a pour but de protéger les groupes les plus vulnérables, mais aussi de favoriser les usages à faible risque et de minimiser les dommages pouvant être associés à la consommation de cannabis. Le second est destiné à s'assurer que le marché réponde à des règles claires et que les pouvoirs publics disposent d'instruments d'action publique appropriés, condition nécessaire à une mise en œuvre effective de la régulation. Ces deux piliers se déclinent en dix principes, lesquels sont déclinés en mesures opérationnelles. Par exemple, il est envisagé de créer, au niveau fédéral, une agence spécialisée (régie fédérale du cannabis) en charge de l'application du cadre général du système de régulation envisagé. Un registre national centralisé est prévu pour enregistrer tous les opérateurs économiques et leurs transactions, mais aussi pour garantir la traçabilité de la matière, de sa production à sa remise au consommateur final. Dans un même ordre d'idées, les Cantons devraient veiller à ce que les règles relatives à la commercialisation soient respectées.

PROTÉGER LA POPULATION	CONTRÔLER ET RÉGULER LE MARCHÉ
1. Protéger les mineurs 2. Promouvoir les usages à faible risque pour la santé 3. Informer les consommateurs 4. Prévenir et sanctionner la conduite et certaines activités professionnelles sous influence du cannabis 5. Limiter la présence du cannabis dans l'espace public et la publicité	6. Contrôler la production et assurer sa traçabilité 7. Séparer les marchés médical et non-médical 8. Vendre les produits du cannabis en magasins spécialisés 9. Taxer le cannabis pour financer les mesures d'accompagnement 10. Encadrer la production pour usage personnel

Bibliographie

- Arsever, S. (2010). *Cannabis. la grande illusion*. Genève - Lausanne : Le Temps.
- Boggio, Y., Cattacin, S., Lucas, B., et Cesoni, M. L. (1997). *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*. Genève: Georg.
- CFLD. (1999). Rapport sur le cannabis. *Commission fédérale pour les questions liées aux drogues (CFLD)*.
- CFLD. (2008). Cannabis en 2008. Mise à jour du rapport 1999 sur le cannabis. *Commission fédérale pour les questions liées aux drogues (CFLD)*.
- Confédération Suisse. (2017). *Produits contenant du Cannabidiol (CBD). Vue d'ensemble et aide à l'exécution*. Bern: Confédération Suisse.
- Conseil Fédéral. (2018). Traiter les personnes gravement malades avec du cannabis: Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion Kessler (14.4164).
- CPA-NAS. (2014). Régulation du marché en matière de politique des drogues. Position générale de la Coordination politique des addictions NAS-CPA. *NAS-CPA Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik / Coordination politique des addictions*.
- Global Commission on Drug Policy. (2018). *Regulation: The Responsible Control of Drugs*. Geneva: Global Commission on Drug Policy.
- Groupe de réflexion interpartis. (2013). Pour plus de sécurité dans la ville. Le Cannabis Social Club: un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis. *Document de discussion*.
- Jorio, L., et Unterfinger, E. (2018). Trop de cannabis légal: la Suisse devient-elle un pays exportateur ? *Swissinfo.ch*.
- Kessler, T. (1985). *Cannabis helvetica: Hanf in der Schweiz-Hoffnung für die Drogenpolitik*: Nachtschatten Verlag.
- Kilcher, G. R., Zwahlen, M., Ritter, C. O., Fenner, L., et Egger, M. (2017). Medical use of cannabis in Switzerland: analysis of approved exceptional licences. *Swiss medical weekly*, 147, w14463.
- Nils-Robert, C. (2016). *Drogues: un échec annoncé. 40 ans de lutte contre l'ineptie de la prohibition*. Genève: Georg.
- OEDT. (2018). *Rapport européen sur les drogues 2018: Tendances et évolutions*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
- Reusser, F. (1997). Le chanvre en Suisse. *Les échos du chanvre*, Hiver 96-97(n°5), 12.
- Tribunal Fédéral. (2017). Jurisprudence du TF 6B_1273/2016. *Département de droit pénal*.
- UNODC. (2018). *World Drug Report 2018: Global overview of drug demand and supply. Latest trends, cross-cutting issues* (Vol. 2). Vienna: United Nations Publications.
- Wenger, J., Surber, M., Lanzi, N., Gantenbein, F., & Kübler, D. (2014). *Analyse de la politique en matière des addictions en Suisse: les coalitions de cause dans les domaines de l'alcool, du tabac et des drogues*. Résumé du rapport de recherche. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Zobel, F., Homberg, C., et Marthaler, M. (2017). Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis. *Rapport de recherche*, 82.



Tom Decorte

Professeur de criminologie à l'Université de Gand (Belgique) et directeur de l'Institut de recherche sociale sur les drogues

LE « CANNABIS SOCIAL CLUB », UN EXEMPLE DE LA RÉGULATION DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION

Natalie Castetz, journaliste

Modèles de régulation de la production et de la consommation, les *cannabis social clubs* se développent de plus en plus en Europe. Exemple en Belgique, présenté par Tom Decorte, professeur de criminologie à l'Université de Gand (Belgique) et directeur de l'Institut de recherche sociale sur les drogues.

ARP : EN MATIÈRE DE LÉGALISATION DU CANNABIS, OU D'AUTRES DROGUES ILLICITES, QUELS SONT LES FREINS AU CHANGEMENT ?

Tom Decorte : Depuis quarante voire cinquante ans, les politiques publiques relatives à la consommation du cannabis se sont construites sur le discours du tout répressif : leur discours s'est focalisé sur le produit lui-même. Il est présenté comme dangereux, non contrôlé, illégal, sans prendre en considération les autres mécanismes influençant la consommation de drogues, tels que l'environnement et le milieu social du consommateur.

Ce discours est nourri par les instances policières et judiciaires : cela leur permet de réclamer le renforcement de moyens et d'effectifs supplé-

mentaires ou de démontrer leur efficacité, en produisant des chiffres et des statistiques, en mettant en avant les arrestations de dealers ou les découvertes de stocks de drogues.

Le débat est plus idéologique que scientifique. Il est plus facile pour les politiques d'attribuer aux drogues, qui jouent le rôle de boucs émissaires, les causes des problèmes de la société. Il leur est plus simple de dire que l'on va essayer de nettoyer nos villes et de promettre de faire disparaître le phénomène par une approche répressive.

Ce discours a conduit à un cadre législatif très étroit en termes de santé publique, via des traités internationaux sur lesquels se sont appuyés durant des années les opposants à toute libéralisation du cannabis.

ARP : IL SEMBLERAIT QUE, DEPUIS, LES MENTALITÉS ONT ÉVOLUÉ.

Tom Decorte : Le monde académique et scientifique montre que l'on ne peut résoudre ce phénomène si complexe par l'instrument pénal et des moyens répressifs : cette approche ne peut pas améliorer la situation, voire le contraire. Elle a, par exemple, entraîné le déplacement de la production du cannabis : il n'est plus importé de pays comme l'Afghanistan, le Népal ou depuis le Maghreb ou le Moyen-Orient mais est cultivé et produit localement, à proximité des consommateurs. Le produit est devenu plus puissant et comporte plus de risques pour le consommateur.

Or, il est aujourd'hui avéré par tous que les politiques de répression, coûteuses et inefficaces, échouent à faire diminuer la consommation chez les jeunes, qu'elles n'enrayent pas l'augmentation de la production ni de l'offre de drogues, faciles d'accès pour le consommateur. Le problème est que le cadre législatif international s'est construit sur ce discours du tout répressif pour résoudre ce problème de santé publique et les traités internationaux bloquent toute évolution.

ARP : SI L'ON RECONNAÎT L'ÉCHEC DES POLITIQUES PUBLIQUES, D'OÙ PEUT VENIR ALORS LE CHANGEMENT ?

Tom Decorte : Si le débat politique n'avance pas, des pays, individuellement, ont commencé à chercher des solutions et à changer de stratégie pour résoudre les problèmes de santé liés à la drogue. Ainsi, l'Uruguay a été le premier pays à autoriser la consommation du cannabis, décidant en 2013 de la légaliser, sans provoquer d'ailleurs de réaction du monde international qui ne l'a pas sanctionné pour autant. Puis aux États-Unis, pourtant moteurs de la guerre anti-drogue, des États ont décidé, via des votes et des référendums, la légalisation du cannabis, comme le Colorado, Washington, la Californie...

Enfin, le Canada, l'un des pays du G7, vient également de légaliser¹ le cannabis à des fins récréatives, après l'adoption en juin par ses députés d'un projet de loi permettant la production et la libre consommation de ce stupéfiant, d'ici fin 2018.

Un autre mouvement émerge, venu de régions ou de villes qui souhaitent s'éloigner de l'approche répressive afin d'expérimenter des initiatives locales : ainsi, le maire de Mons en Belgique, ancien premier ministre, veut lancer un *cannabis social club* (CSC). Idem à Berlin, Copenhague, en Suisse à Bâle, Genève, Zurich...

ARP : EN QUOI CES CANNABIS SOCIAL CLUBS PERMETTENT-ILS DE BONNES PRATIQUES DE LA CONSOMMATION ?

Tom Decorte : Même dans des pays qui n'ont pas opté pour un changement législatif comme

l'Espagne ou la Belgique, ce mouvement est venu de la société civile, avec des initiatives locales lancées par des groupes d'activistes. Des citoyens ont inventé un modèle, sur le principe que cultiver et consommer ensemble du cannabis n'est pas criminel. Cela évite aux consommateurs de s'approvisionner au marché noir, en fréquentant des milieux criminels, et cela réduit les dommages sanitaires en garantissant la qualité du produit, ce qui est primordial en termes de santé publique.

On a vu apparaître, d'abord en Espagne, depuis 1993, ces associations à but non lucratif d'usagers du chanvre : ils cultivent, produisent et distribuent leur récolte uniquement pour répondre aux besoins de leurs membres, dans un cadre privé. Ils doivent résider dans le pays et ne pas faire de publicité. Il y a le souci d'une proximité géographique, d'une production en adéquation avec la consommation des membres et d'une distribution restreinte, traçable et transparente. Mais, malgré le fait que le pays compte plus de 800 *cannabis social clubs*, ils ne sont toujours pas légaux : les parlements régionaux qui ont tenté de légaliser et réguler le phénomène se sont heurtés au gouvernement de Madrid qui leur a refusé toute compétence pour le faire.

Ce modèle s'est ensuite implanté en Uruguay, pays où ils sont légaux. Une centaine de *cannabis social clubs* se sont ouverts, avec des réglementations bien strictes : ils doivent se déclarer auprès des autorités, ne doivent pas compter plus de 45 membres chacun, ces derniers devant être âgés de plus de 18 ans, ils ne peuvent pas cultiver plus de 99 grammes en même temps, le produit et sa consommation sont contrôlés. La contribution financière est proportionnelle à la consommation, enregistrée, se faisant le plus souvent sur place.

Le même modèle a inspiré les *cannabis social clubs* qui se sont ouverts en Belgique, où ces initiatives citoyennes tentent, depuis 2006, de forcer le cadre international légal. Ici, le membre du club qui s'acquitte d'une inscription annuelle doit être majeur et ne pas posséder plus que trois grammes ou une plante cultivée par personne. Ces organisations mises en place par les consommateurs eux-mêmes se sont développées au travers d'une zone grise de la législation qui, en Belgique, est relativement restrictive mais assez floue. Le cannabis ne doit servir exclusivement qu'à la consommation personnelle mais la police peut verbaliser en cas de « *circonstances aggravantes* », si elle considère que cela crée un trouble à l'ordre public ou en cas de présence d'un mineur. En fait, ces *cannabis social clubs* sont actuellement criminalisés et persécutés. Et la Belgique n'en compte actuellement que peu, entre quatre et sept, un nombre très volatile en raison des perquisitions de la police et des persécutions de la justice.

¹ Cette loi autorise les Canadiens de plus de 18 ans à posséder jusqu'à 30 grammes de marijuana et à faire pousser jusqu'à quatre plants de cannabis chez eux pour un usage récréatif.

ARP : CES INITIATIVES LOCALES NE SEMBLENT PAS TOUJOURS BIEN ACCEPTÉES.

Tom Decorte : Effectivement, ici et là, on voit que ces clubs sont souvent visités par la police, alors que les associations ont déposé leurs statuts auprès d'un tribunal de commerce. Les plants sont confisqués et les membres des associations font l'objet de poursuites pénales. Alors cela en décourage beaucoup. Seuls les militants résistent et continuent à tenir des CSC. Le débat est loin d'être clos et le phénomène des CSC n'est pas réglé. Ainsi, en septembre 2018, le tribunal correctionnel de Namur a acquitté cinq prévenus poursuivis pour trafic de stupéfiants. Ils avaient créé un *cannabis social club* en 2013 mais la police avait saisi un an plus tard plus de quatre kilos de marijuana. La défense a rappelé qu'il s'agissait de consommation personnelle, qu'il n'y avait pas plus de plants de cannabis que de membres cotisants et a insisté sur le manque de transparence et de fondement législatif. Ils ont été acquittés, mais le ministère public a décidé de faire appel de la décision.

Car ici, en Belgique, nous constatons deux mouvements. L'un est mené par le monde académique et scientifique et par les experts, présents sur le terrain : ils ne croient plus en l'approche répressive et réclament un débat social, scientifique et politique sur la question du cannabis. En face, il y a le monde politique. Certes, je reconnais qu'il est plus facile aujourd'hui de parler de ce sujet et que nos interlocuteurs sont plus ouverts : ils réfléchissent notamment à la perspective de créer un groupe de travail au sein du Parlement afin d'évaluer la politique en matière de cannabis. Mais le puissant et populaire parti nationaliste flamand veut réinventer la guerre contre la drogue, suivi par les acteurs du monde policier et judiciaire : ils retournent à l'ancien discours qui veut criminaliser l'usage du cannabis et presque tous les *cannabis social clubs*.

Reste que le débat est lancé, d'autant que les politiques ne peuvent pas ignorer que leur voisin, les Pays-Bas, expérimente dans une dizaine de villes la légalisation de la production du cannabis vendu dans des *coffee shops*, ni ignorer ce qui se passe au Canada et dans de nombreux autres endroits dans le monde.

ARP : CES RÉFORMES ET LES CANNABIS SOCIAL CLUBS APPORTENT-ILS LA PREUVE QUE LES AUTORITÉS AURAIENT TOUT INTÉRÊT À APPORTER DES SOLUTIONS AUTRES QUE RÉPRESSIVES ?

Tom Decorte : Les exemples de légalisation sont récents, encore peu nombreux et très différents d'un pays à l'autre, ce qui rend difficile toute évaluation de ses effets. Cependant on peut affirmer, en restant prudent, qu'elle n'a pas entraîné une

augmentation notable de la consommation des jeunes, par exemple, même si elles est devenue plus visible, parce que désormais légale, enregistrée et suivie.

Là aussi, l'analyse de la situation avec une évaluation concernant l'impact des CSC sur les habitudes de consommation et la santé des membres s'avère complexe. On a constaté, par exemple, la diminution dans certains États de la consommation d'alcool. Il faudra analyser cette baisse et tous les effets de ce processus de substitution, ce qu'ils signifient en termes de santé publique et de coût social...

ARP : AUJOURD'HUI, ÊTES-VOUS OPTIMISTE OU PESSIMISTE ?

Tom Decorte : Ici et là, les débats s'ouvrent, le mouvement est amorcé et l'on ne peut pas revenir en arrière. Je ne pense pas que d'ici dix à quinze ans le cannabis sera encore criminalisé. Mais de nombreuses dérives seront à éviter. Concernant le *cannabis social club*, ce modèle nécessite un cadre législatif spécifique et doit éviter de voir une partie de la production être détournée vers le marché noir. En Espagne, par exemple, des lieux prolifèrent, qui n'ont que l'apparence d'un *cannabis social club* et ne sont en réalité que des commerces lucratifs faisant de la publicité pour attirer les touristes.

Il faut également éviter une commercialisation qui conduirait les industriels à faire en sorte que le plus de gens consomment le plus possible, comme pour le tabac, ce qui va à l'encontre de la santé publique. Mais on voit déjà une puissante multinationale de boissons alcoolisées investir 4 milliards de dollars (soit 3,5 milliards d'euros) dans une entreprise canadienne spécialiste de la production de cannabis. Il faut également bien séparer l'usage thérapeutique et médical de l'usage récréatif...

Tom Decorte est auteur de différentes publications dont « *Regulating cannabis. A detailed scenario for a nonprofit cannabis market* » Bloomington: Archway Publishing. APA. « *Le cannabis sous contrôle. Comment ?* » avec Paul de Grauwe et Jean Tylgat. Editions Lannoo Campus.

Frank Zobel
Addiction Suisse



Pierre Esseiva
*École des sciences criminelles,
Université de Lausanne*



Sanda Samitca
*Institut universitaire de médecine
sociale et préventive (Lausanne)*

ÉTUDIER LE MARCHÉ DES DROGUES ILLÉGALES : POSSIBLE ET UTILE

Frank Zobel (Addiction Suisse), Pierre Esseiva et Robin Udrisard (École des sciences criminelles, Université de Lausanne), Sanda Samitca, Stéphanie Locicero (Institut universitaire de médecine sociale et préventive).

Il y a une dizaine d'années, la Commission européenne mandatait un inventaire des travaux scientifiques menés sur le thème des drogues illégales en Europe. La conclusion de ce travail était que certains types de recherches, par exemple dans les domaines de l'épidémiologie de la consommation de drogues ou de l'évaluation de l'efficacité des traitements, s'étaient fortement développés en Europe, alors que d'autres étaient restés au stade embryonnaire. Parmi ceux-ci, se trouvait notamment l'étude du marché des drogues (Bühringer, Farrell *et al.*, 2009).

Comment expliquer le faible développement de travaux de recherche dans ce domaine, alors que la question des drogues est à l'agenda de l'Union européenne et de ses États membres depuis plus de vingt ans et que des milliards d'euros ont été investis dans la répression du trafic de drogue ? Une première explication réside dans le fait que ce sujet relève de la police et de la justice, deux institutions qui financent peu de travaux scientifiques dans la plupart des pays. Et, lorsque c'est le cas, la recherche peine souvent à s'extraire des besoins opérationnels des forces de l'ordre. Une autre raison est sans doute le faible intérêt des chercheurs pour ce domaine. Hormis quelques personnes, surtout économistes - comme l'équipe qui gravite autour du *Rand Drug Policy Research Center* aux États-Unis ou plus près en France, Pierre Kopp et Christian Ben Lakhdar -, et quelques agences

internationales (EMCDDA, UNODC) et nationales (p.ex. OFDT), rares sont ceux qui se sont intéressés à ce sujet. Le fait que le financement des travaux dans ce domaine soit ardu et qu'il requiert souvent de l'interdisciplinarité n'aide sans doute pas.

On pourrait encore avancer d'autres raisons pour expliquer le peu de recherches sur le marché des drogues. Il est toutefois plus important encore d'en mesurer les effets. L'absence de savoir formalisé et de travaux réguliers conduit à une situation où, dans l'espace public comme dans les réseaux professionnels, chacun peut dire à peu près n'importe quoi sur ce sujet. Comme indicateurs de cette situation, on retiendra des abus de langage tels que l'utilisation fréquente du terme « mafia » (albanaise, nigériane, colombienne, marocaine, etc.) pour qualifier les acteurs du marché, généralement sans la moindre explication de ce que ce terme recouvre, et la confusion systématique entre « chiffre d'affaires » et « revenu » du trafic de drogue, ce qui tend à exagérer de façon systématique l'argent que l'on peut y gagner. Ce type d'abus est non seulement problématique parce qu'il construit une fausse image de la réalité mais aussi, et surtout, parce qu'il nous met collectivement en échec devant la gestion publique de ce marché noir. Comment, en effet, adopter des stratégies différenciées si vous n'avez en face de vous que des « mafias » qui font des « milliards » ?

LE PROJET MARSTUP

Le projet Structure et produits du marché des stupéfiants (Marstup) s'inscrit dans une dynamique internationale qui vise à permettre de sortir de ce *no man's land* de connaissances et des conséquences qu'il entraîne. Il est né de la rencontre de chercheurs et chercheuses des domaines de la santé publique et de la police scientifique qui, des deux côtés, reconnaissent les limites de leurs savoirs et valorisent l'approche interdisciplinaire.

L'objectif du projet est de rendre compte des principales caractéristiques d'un marché des drogues local, celui du canton de Vaud, une région comptant un peu moins de 800 000 habitants et dont la capitale est Lausanne. Il vise aussi à tester et à optimiser des méthodes de collecte et d'analyse des données sur ce sujet, ainsi qu'à former de jeunes chercheurs pour créer une nouvelle dynamique d'acquisition de connaissances dans ce domaine.

Malgré certaines réticences externes liées au sujet de l'étude, le service de la santé publique du canton a accepté de financer une partie du projet. Un groupe d'accompagnement, regroupant des professionnels de la santé publique et de la police/justice a aussi été mis sur pieds ; ses membres ont joué un rôle crucial dans l'acquisition et la compréhension de certaines données.

Le marché des drogues a été divisé en trois sous-ensembles : les opioïdes, les stimulants et les cannabinoïdes. Pour chacun d'eux, quatre champs d'investigation ont été étudiés :

- 1 - Les produits en circulation (molécules, pureté, produits de coupage, packaging, prix).
- 2 - Le volume de ces produits/substances en circulation sur le marché.
- 3 - La structure et l'organisation du commerce (de l'importation jusqu'à la vente au détail).
- 4 - Les revenus réalisés au plan global et aux différents échelons du marché.

L'étude a commencé par un inventaire des données existantes et l'identification de celles pouvant encore être récoltées. Ainsi, l'analyse des produits présents sur le marché a combiné des analyses de saisies de la police avec des études ad hoc (analyse chimique de résidus de seringues usagées (Lefrançois *et al.* ; 2016) et de petits échantillons de drogue vendus dans la rue) et des interviews d'usagers de drogue et de policiers. L'évaluation des quantités en circulation s'est quant à elle appuyée sur la confrontation des résultats de deux méthodes : l'une se basant sur les principales enquêtes épidémiologiques sur la consommation de drogues et l'autre sur l'analyse des eaux usées. Pour plus d'informations sur l'approche et les méthodes utilisées, on pourra se référer aux rapports déjà publiés (Zobel, Esseiva *et al.*, 2017 ; Zobel, Esseiva *et al.*, 2018).

QUELQUES RÉSULTATS

Au moment de la rédaction de cet article, deux des trois parties du marché (opioïdes et stimulants) ont été étudiées, ce qui inclut cinq substances différentes : héroïne, cocaïne, ecstasy (MDMA), am-

phétamine et méthamphétamine. D'autres produits, notamment de nouvelles substances psychoactives (en anglais NPS), ne sont pas apparues dans nos données ou alors de manière très marginale. Le cannabis est quant à lui en cours d'analyse et n'a pas été décrit jusqu'ici.

DES STRUCTURES DIFFÉRENCIÉES

L'étude de ces différents marchés a révélé des points communs entre eux, mais aussi de multiples différences. Celles-ci sont si importantes que, sauf si l'on prend le point de vue de la législation, il ne fait en réalité pas sens de parler du « marché des drogues » : ce concept recouvre des réalités économiques et sociologiques profondément différentes. Ainsi, le marché de l'héroïne comprend deux niveaux : le premier tenu par des trafiquants albanophones qui maîtrisent les flux depuis l'importation d'une héroïne peu coupée jusqu'à sa vente en sachets de cinq grammes aux consommateurs. Ces derniers maîtrisent ensuite un second niveau du marché, celui de la revente de doses entre usagers. Selon nos estimations, le chiffre d'affaires réalisé à ce second niveau n'est pas inférieur à celui du premier et permet à de très nombreux usagers de financer une partie de leur consommation.

Ces mêmes usagers ne jouent en revanche qu'un rôle marginal dans le commerce de la cocaïne. Celui-ci est multiforme et relève de nombreux trafiquants d'origine ouest-africaine, sud-américaine, balkanique, de l'Union européenne et de Suisse. Le groupe le plus important est celui des Nigériens qui, contrairement aux albanophones du marché de l'héroïne qui tendent à travailler sous forme de petites PME, travaillent plutôt en freelance, mais avec un esprit de solidarité et un niveau de coopération assez élevé. Comme on le verra plus bas, ce marché est aussi le seul (hors cannabis) à avoir un certain poids économique.

Les marchés des stimulants de synthèse se caractérisent de leur côté par une implication importante des usagers et des pratiques d'importation de différentes envergures. Mais, si le marché de l'ecstasy s'appuie largement sur des usagers « festifs » qui importent la drogue depuis les Pays-Bas, celui de la méthamphétamine fonctionne au travers d'usagers souvent dépendants, qui importent du « Crystal » depuis la République tchèque, et de ressortissants asiatiques qui importent des « pilules thaïes » de leur région d'origine. Le marché de la méthamphétamine est d'ailleurs particulier puisque l'accès à la substance requiert d'en connaître des usagers, ce qui n'est pas le cas pour toutes les autres substances étudiées.

SUBSTANCES ET VOLUMES VARIABLES

Les substances mises en vente ont des propriétés souvent différentes. Ainsi, l'héroïne disponible a généralement un taux de pureté faible mais prévisible, dû à l'ajout systématique d'un mélange

de caféine et de paracétamol spécifique. Il en va tout autrement pour la cocaïne, du moins celle achetée dans la rue : la variabilité en termes de pureté et de produits de coupage est énorme. Nous avons aussi identifié une arnaque quasi-systématique sur les quantités avec une réduction de 20 % par rapport au poids annoncé. Ainsi, l'équivalent d'un gramme de cocaïne pure peut valoir environ Fr. 100 (environ 90 euros) à Fr. 1 500 (environ 1 350 euros) selon l'échantillon acheté dans la rue.

Malgré ces incertitudes, nos estimations des quantités consommées ont clairement révélé la prédominance du marché de la cocaïne. Si l'on prend aussi en compte les saisies de la police, ce marché devrait correspondre à un volume d'environ une demi-tonne de cocaïne coupée par année (pour un nombre d'utilisateurs estimé à environ 14 000). L'héroïne représente moins de la moitié de ce volume et les stimulants synthétiques encore nettement moins. Les saisies de la police représentaient en général entre 5 et 10 % du volume en circulation.

Si le trafic de drogues, par les marges qu'il permet, peut offrir des revenus importants pour chacune des substances étudiées, il reste qu'aujourd'hui seule la cocaïne est susceptible d'offrir une telle opportunité à un nombre relativement large de trafiquants. Le marché de la cocaïne représente en effet les trois quarts du chiffre d'affaires total estimé de tous les marchés (hors cannabis), soit environ 50 millions de francs suisses pour notre région avec un revenu (chiffre d'affaires moins les coûts d'acquisition du produit) de l'ordre de 33 millions de francs. Les marchés des autres substances se situent à un tout autre niveau, y compris celui de l'héroïne qui ne pèse qu'une dizaine de millions de francs et ne permet aux trafiquants des revenus que de trois à quatre millions de francs.

CONSUMMATEURS : MULTIPLES PROFILS ET MULTIPLES STRATÉGIES

L'étude aura aussi permis de rappeler la diversité des usagers de drogue et la multiplicité de leurs stratégies d'achat. Cela ne concerne pas que les drogues récréatives, mais aussi des substances

dont la consommation est traditionnellement associée à une dépendance comme l'héroïne ou, dans une moindre mesure, la méthamphétamine. L'acquisition de produit répond en effet toujours à une multiplicité de critères, incluant bien sûr les moyens financiers et le niveau de consommation, mais aussi des stratégies individuelles de gestion de la consommation ou de relations avec les vendeurs. Ce qui semble en revanche ressortir comme règle du marché pour presque toutes les substances, c'est que les usagers occasionnels, qui sont généralement les plus nombreux, ne sont responsables que d'une petite partie de la consommation et donc du commerce. Pour la cocaïne, nos estimations suggèrent qu'environ trois quarts ou plus des usagers sont des usagers occasionnels, mais qu'ensemble ils ne consomment qu'une petite partie de la drogue en circulation. À l'inverse, les deux groupes qui consomment de manière fréquente cette substance regroupent relativement peu d'individus, mais ceux-ci achètent autour des trois quarts de la cocaïne mise sur le marché. Cette situation rappelle notamment celle de l'alcool et devra aussi être confirmée lors de l'étude du marché du cannabis.

ÉTUDIER LES MARCHÉS DES DROGUES : C'EST POSSIBLE ET UTILE

Le projet Marstup couvre de nombreux sujets allant, par exemple, de la composition de la cocaïne sur le marché jusqu'aux raisons pouvant expliquer que des ressortissants nigériens soient présents dans le trafic de cette substance depuis l'Amérique du Sud jusque dans les rues de petites villes suisses. Ces résultats ne peuvent évidemment tous être présentés ici. Ce qui peut et doit être dit, en revanche, c'est que l'étude du marché des drogues est tout à fait possible, pour peu qu'on veuille bien lui donner un peu de place et quelques moyens. Et, lorsqu'elle est réalisée, elle permet d'appréhender ce marché au plus près de la réalité et loin des lieux communs qui caractérisent les débats publics à son sujet. Elle permet surtout de mieux comprendre ces marchés et, partant, de pouvoir s'interroger de manière plus sereine sur la manière de les gérer dans le cadre de nos politiques drogues.

Bibliographie

- Bühringer, G., Farrell, M., Kraus, L., Marsden, J., Pfeiffer-Gerschel, T., et al. (2009). *Comparative Analysis of Research into Illicit Drugs in the European Union*. Brussels: European Commission (DG Justice, Freedom and Security).
- EMCDDA. (2016b). *EU Drug Markets Report 2016 : In-depth Analysis*: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Kilmer, B., Liccardo Pacula, R. (2009). *Estimating the size of the global drug market. A demand size approach*. Report 2. Technical report: RAND Drug Policy Research Center.
- Lefrançois, E., Zobel, F., Lucia, S., Gervasoni, J.P., Augsburger, M., et al. (2016). Analysis of residual content of used syringes collected from low threshold facilities in Lausanne, Switzerland. *Forensic Science International*, 09, 534-540.
- Nett, J.C. (2006). *Repression und Verhaltensanpassung in lokalen Heroin- und Kokainmärkten*. Bern: Haupt.
- Trautmann, F., Kilmer, B., Turnbull, P. (2013). *Further insights into aspects of the EU illicit drugs market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Tzvetkova, M., Pardal, M., Disley, E., Rena, A., Talic, S., et al. (2016). Strategies for a risky business: How drug dealers manage customers, suppliers and competitors in Italy, Slovenia and Germany. *International Journal of Drug Policy*, 31, 90-98. doi:10.1016/j.drugpo.2016.04.012.
- Werse, B. (2008). *Drogenmärkte. Strukturen und Szenen des Kleinhandels* (B. Werse Ed.). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Zobel, F., Esseiva, P., Udrisard, R., Locicero, S., Samitca, S. (2017). *Le marché des stupéfiants dans le canton de Vaud. Partie 1 : les opioïdes*. Lausanne: Addiction Suisse/Ecole des Sciences criminelles/Institut universitaires de médecine sociale et préventive (http://www.addictionsuisse.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/Rapport_MARSTUP_1.pdf)
- Zobel, F., Esseiva, P., Udrisard, R., Locicero, S., Samitca, S. (2018). *Le marché des stupéfiants dans le canton de Vaud. Partie 2 : la cocaïne et les autres stimulants*. Lausanne: Addiction Suisse/Ecole des Sciences criminelles/Institut universitaires de médecine sociale et préventive (http://www.addictionsuisse.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/Marstup_2_Stimulants_Rapport_final.pdf)

Sylvia Kairouz
*Directrice, Laboratoire de recherche
sur les habitudes de vie et les dépendances,
Université Concordia (Montréal)*



© Sylvia Kairouz



© Institut universitaire sur les dépendances

Annie-Claude Savard
*Professeure adjointe
École de travail social
et de criminologie,
Université de Laval*



Jennifer Reynolds
*Post-Doctorante,
Chaire de recherche
sur l'étude du jeu,
Université Concordia*



© Firas Arafat

FREE TO PLAY OU FREE FOR ALL? LA RÉGULATION DES JEUX HYBRIDES

Internet a modifié notre manière de communiquer, travailler, étudier et jouer. La sophistication technologique du Web et sa connectivité ont contribué à hisser les jeux mobiles au rang d'activités de divertissement les plus populaires (Przybylski et Weinstein, 2016) dont les revenus ont marqué une augmentation de 130 % depuis 2013 pour se chiffrer à près de 40,6 milliards de dollars (US). Omniprésents et très accessibles, ils font l'objet de débats quant à leur pouvoir addictif alors que l'Organisation mondiale de la santé vient d'intégrer, en 2018, « le trouble du jeu vidéo » dans la Classification internationale des maladies (CIM).

Ce sont les jeux gratuits conçus selon un modèle d'affaires dit Free-to-Play/Pay-to-Win, connus sous le vocable Free-to-Play (F2P), emblématiques des jeux mobiles, qui soulèvent le plus de questions quant au risque addictif. En jumelant l'aspect graphique et divertissant des jeux vidéo avec l'aspect monétaire et aléatoire des jeux de hasard et d'argent (JHA), ces nouvelles formes de jeux hybrides, sti-

mulants et accrocheurs, créent un contexte favorable à une perte de contrôle. Leur caractère immersif et chronophage, renforcé par l'incrustation de microtransactions financières dans le jeu, soulève des inquiétudes quant aux conséquences possibles sur l'individu et la société. Cette porosité que créent les jeux F2P dans les frontières jusque-là étanches entre les JHA et les jeux vidéo soulève des questionnements quant à nos modèles de compréhension des addictions dites comportementales, les approches d'intervention qui les soutiennent, et les besoins en matière d'encadrement et de régulation. L'industrie des jeux F2P devrait-elle être régulée ? Quels devraient être les paramètres d'un tel encadrement et comment devraient-ils être mis en place ?

Cet article vise à présenter une courte description des jeux F2P, de leurs caractéristiques structurales et des risques associés à leur pratique, ainsi qu'à amorcer une réflexion sur les enjeux que soulève la régulation de ce marché très lucratif.

MODÈLE D'AFFAIRES

Initialement développée par et pour des joueurs, l'industrie des jeux vidéo s'est orientée vers la production de revenus, au détriment d'une vision axée sur le divertissement. Le modèle traditionnel *subscription-based* a ainsi cédé sa place au modèle F2P, inspiré des principes sous-jacents à certains JHA, où les profits sont générés non plus via l'acquisition du jeu (gratuit) ou d'un compte payant, mais via des microtransactions faites en cours de jeu afin, par exemple, de progresser plus rapidement dans le jeu (Pay-to-win). Ce virage a marqué un changement paradigmatique important dans la conception des jeux, faisant l'objet de vives critiques de la part des concepteurs face à une industrie portée vers les profits. Alors qu'une majorité de joueurs ne paieront jamais pour des privilèges (97,7 % des joueurs de jeux conçus par King) (Dredge, 2015), les gros joueurs, surnommés les *whales*, représentent environ 10 % des joueurs-payeurs (Lovell, 2011) et contribuent pour près de 50 % des profits (Dredge, 2011). Ce cas de figure rappelle le modèle d'affaires des JHA où une minorité de joueurs génèrent la majorité (de 50 % à 70 %) des profits de l'industrie (Fiedler, Kairouz, *et al.*, sous-pression).

Bien que le modèle F2P peut beaucoup attirer de nouveaux joueurs en raison de la gratuité des jeux, la pérennité du modèle d'affaires repose sur la capacité du jeu à convertir les joueurs en payeurs et à les fidéliser (Seidl, Caulkins *et al.*, 2018). La facilité d'utilisation du jeu, les expériences positives en cours de jeu et le niveau de défi sont des paramètres positivement associés au plaisir de jouer qui semble prolonger la durée de jeu et augmenter la probabilité de monétisation (Merikivi, Tuunainen *et al.*, 2017). Par rétroaction, cette monétisation vient bonifier l'expérience de jeu - accélération du jeu, suppression des périodes d'attente (Hamari, *et al.*, 2016) - et favoriser une expérience positive invitant à un plus grand investissement de temps et d'argent. Bref, le plaisir dans le jeu, le temps passé au jeu et l'intention de monétisation agissent en interaction (Hamari, 2015), une dynamique qui rappelle celle des JHA.

CARACTÉRISTIQUES STRUCTURELLES DES JEUX

Caractère aléatoire

Contrairement aux jeux vidéo traditionnels, les jeux F2P intègrent un concept central aux JHA, le hasard : grâce au caractère intermittent et aléatoire du renforcement, il entretient l'espoir de gain et contribue à créer de longues périodes de jeu (Cottraux, 2017). Un exemple typique en est le *loot-box*, dont le contenu, inconnu du joueur, est susceptible, sans garantie, de l'aider à progresser dans le jeu. Malgré des bénéfices apparents, l'issue

du jeu demeure incertaine. Les jeux F2P créent ainsi une association entre le plaisir de jouer et la mise d'argent en vue de gains incertains.

Connectivité et accessibilité

Le modèle d'affaires F2P se déploie à travers une multitude de plateformes Web et mobiles, facilitant ainsi l'accessibilité au jeu et la réalisation de microtransactions, peu importe le temps et le lieu. L'interconnexion des appareils et des comptes favorise ainsi une continuité du jeu à travers le temps et les lieux. Comme pour les JHA en ligne, cette accessibilité augmentée serait davantage associée à des pratiques de jeu à risques et excessives (Dean, Thomas, *et al.*, 2016).

RISQUES, PERTE DE CONTRÔLE ET EXCÈS

Les stratégies incitatives déployées dans les jeux F2P ne sont pas sans risques et favoriseraient une plus grande immersion dans le jeu et la perte de contrôle. À ce sujet, il semble que la catégorie des grands joueurs (*whales*), visée par l'industrie, se distingue par une capacité d'autocontrôle diminuée et des pratiques de jeu marquées par un risque plus élevé de développer des problèmes (Chen, et Leung, 2016). Une étude visant à documenter les pratiques de F2P d'adolescents révélait à cet effet qu'une majorité de *whales* présentait des caractéristiques similaires à celles d'un joueur de jeu vidéo dont les pratiques sont considérées comme problématiques : perte de contrôle, préoccupation constante par le jeu et poursuite des activités de jeu malgré des conséquences négatives (Dreier, *et al.*, 2016).

Par ailleurs, les rares données qui existent sur les pratiques des jeux F2P recueillies en contexte français (Kairouz, 2018) révèlent qu'une proportion significative des joueurs de F2P obtient un score de jeu problématique et se distingue des joueurs de JHA par des dépenses moins élevées, mais un temps de jeu plus élevé. Les résultats révèlent également que les joueurs qui participent à la fois aux JHA et aux jeux F2P sont ceux qui affichent les habitudes de jeu les plus excessives et qui risquent le plus de développer une dépendance.

LA QUESTION DE LA RÉGULATION

La transformation rapide des jeux F2P et leur migration vers des modèles hybrides intégrant des principes propres aux JHA soulèvent la question du risque et des outils permettant de limiter les méfaits. D'un point de vue de santé publique, il est impossible d'envisager la question du risque, des méfaits et de la prévention en l'absence

d'une régulation qui permette leur encadrement. Malgré les quelques données qui indiquent que ces jeux ne sont pas sans méfaits, les jeux F2P se retrouvent encore dans un vide juridique qui laisse le marché complètement libre. Toutefois, ce n'est qu'à travers un cadre législatif et des mécanismes de réglementation clairs qu'il deviendra possible d'établir les critères et les prérequis quant à la régulation de ce marché, et d'entrevoir des mesures préventives et de traitement complémentaires.

À l'heure actuelle, la question de la régulation des jeux F2P s'avère complexe et controversée compte tenu des objectifs de l'industrie et de la diversité des instances potentiellement impliquées dans le processus d'encadrement (Régie de l'alcool des courses et des jeux, Autorité de régulation des jeux en ligne, Office de la protection du consommateur, etc.). Néanmoins, depuis 2014, en raison de préoccupations liées à certaines pratiques promotionnelles de l'industrie jugées potentiellement trompeuses, commercialement agressives et visant les jeunes, certains organismes de protection du consommateur ont commencé à réfléchir plus activement sur la régulation des jeux F2P. Ainsi, des tentatives de régulation ont été mises en avant par l'Office of Fair Trading (2014) au Royaume-Uni, puis par la Commission européenne (2014). Malgré l'adoption d'un ensemble de principes visant à réguler l'industrie des jeux F2P, très peu d'entre eux, dont l'application relève des autorités nationales, ont été concrètement actualisés.

Plus récemment, les instances de régulation de certains pays tels la Belgique, les Pays-Bas, l'Australie, le Japon et la Chine commencent à réexaminer la question de la régulation des jeux F2P, suite à l'apparition de phénomènes populaires tels les *loot-boxes* et les *gacha* (Belgium Gaming Commission, 2018 ; Koeder *et al.*, 2017 ; Netherlands Gaming Authority, 2018) qui intègrent de façon plus évidente les principes de pari d'argent et de chance. Alors que de plus en plus de pays commencent à interdire l'usage des *loot-boxes* et d'autres éléments de paris et de hasard dans les jeux F2P, les développeurs de jeux tentent de s'autoréguler pour tenter de contrecarrer ces nouvelles réglementations. Entre temps, l'industrie des jeux F2P demeure très lucrative, non sans risques, et jouissant largement d'une quasi-absence de régulation selon le territoire législatif.

RECOMMANDATIONS POUR UNE RÉGULATION EFFICACE

Tout en reconnaissant la difficulté de régulation inhérente aux nouvelles technologies et à l'univers déterritorialisé du Web, nous croyons que certains principes directeurs pourront constituer un contexte

favorable pour le développement de mesures législatives, leur implantation et leur pérennité.

Afin d'assurer un encadrement optimal des pratiques de l'industrie, il importe dans un premier temps d'assurer l'**indépendance** des structures responsables de la mise en œuvre de cette régulation. Une structure indépendante sera en mesure de favoriser le déploiement d'une offre sécuritaire de jeu exempte des influences de groupes de pression aux intérêts et intentions parfois polarisés. Tel que proposées par la Commission européenne (2014) et l'Office of Fair Trading (2014), ces stratégies de régulation devront permettre d'assurer la **qualité** et la **transparence** des pratiques de l'industrie et veiller à la protection/sensibilisation des populations considérées comme étant plus vulnérables (par exemple les enfants). Ces instances de régulation devront également s'assurer que l'industrie ne vienne pas contrecarrer, par des stratégies promotionnelles agressives, les initiatives de sensibilisation et de prévention qui devront se développer parallèlement au processus de régulation.

Sur ce point, il sera important de s'assurer de **mobiliser, sécuriser et pérenniser les ressources** nécessaires au développement d'initiatives de **sensibilisation** et de **prévention** efficaces et à leur évaluation. Ces initiatives de prévention devront dépasser le discours de la responsabilité individuelle pour adopter un réel discours de responsabilité sociale partagée par l'industrie, les régulateurs, les décideurs, les structures de services de santé et des services sociaux et les citoyens.

Enfin, il sera nécessaire de **mobiliser, sécuriser et pérenniser les ressources** consacrées au **développement des connaissances** dans ce domaine émergent. La production de la connaissance devra être menée selon une série de principes garants d'une démarche de recherche de qualité : normes éthiques rigoureuses, intégrité, respect de l'indépendance et de la liberté académique et absence de toute apparence de conflits d'intérêts en termes de financement.

CONCLUSION

Au sein de l'équipe Habitudes de vie et recherche multidisciplinaires (HERMES), nous avons entamé depuis cinq ans une réflexion sur la thématique des nouvelles générations de jeux hybrides et digitalisés. Cette réflexion nous amène à dire que l'avancement de l'agenda scientifique lié au développement de politiques d'encadrement et de santé publique doit reposer sur des collaborations internationales. Les raisons en sont nombreuses : nouveauté du phénomène et de sa déterritorialisation et co-construction des savoirs entre les milieux cliniques, la recherche, les concepteurs et les instances de régulation et de décision.

Bibliographie

- **Autorité de régulation des jeux en ligne (2016).** *Rapport d'activités 2015-2016*. République française. <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2015.pdf>
- **Belgium Gaming Commission (2018).** Research Report on Loot Boxes. Brussels, Belgium. Retrieved from https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/onderzoeks-rapport-loot-boxen-Engels-publicatie.pdf
- **Chen, C., et Leung, L. (2016).** Are you addicted to Candy Crush Saga? An exploratory study linking psychological factors to mobile social game addiction. *Telematics and Informatics*, 33, 1155-1166.
- **Cottraux, J. (2017).** *Les psychothérapies cognitives et comportementales* [Cognitive and behavioral psychotherapies] (6th ed.). Paris, FR: Elsevier Masson.
- **Dean, E.G., Thomas, S. L., Daube, M., et Derevensky, J. (2016).** I can sit on the beach and punt through my mobile phone": The influence of physical and online environments on the gambling risk behaviours of young men. *Social Science & Medicine*, 166, 110-119.
- **Dredge, S. (2015, February 13).** Candy Crush Saga players spent £865m on the games in 2014 alone. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2015/feb/13/candy-crush-saga-players-855m-2014>
- **Dredge, S. (2011, July 26).** Want freemium mobile games success? Don't fail to net the whales. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/appsblog/2011/jul/26/freemium-mobile-games-whales>
- **Dreier, M., Wöfling, K., et al. (2017).** Free-to-play: About addicted whales, at-risk dolphins and healthy minnows: Monetization design and internet gaming disorder. *Addictive Behaviors*, 64, 328-333.
- **European Commission (2014, July 18).** In-app purchases: Joint action by the European Commission and Member States is leading better protection for consumers in online games [Press release]. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-847_en.htm
- **Fiedler, I., Kairouz, S., Costes, J.-M., et Weißmüller, K. (in press).** Gambling spending and its concentration on problem gamblers. *Journal of Business Research*.
- **Hamari, J. (2015).** Why do people buy virtual goods? Attitude toward virtual good purchases versus game enjoyment. *International Journal of Information Management*, 35(3), 299-308.
- **Hamari, J., Alham, K., et al. (2016).** Why do players buy in-game content? An empirical study on concrete purchase motivations. *Computers in Human Behavior*, 68, 538-546.
- **Kairouz, S. (2018).** The intersection between gaming and gambling. Keynote presentation. Alberta Gambling Research Institute conference, Banff, Alberta, Canada, April 2018.
- **Koeder, M. J., et Tanaka, E. (2017).** *Game of chance elements in free-to-play mobile games. A freemium business model monetization tool in need of self-regulation?* 28th European Regional Conference of the International Telecommunications Society (ITS): «Competition and Regulation in the Information Age», Passau, Germany, July 30 - August 2, 2017, Passau.
- **Lovell, N. (2011, November 23).** ARPPU in freemium games. *Gamesbrief*, <http://www.gamesbrief.com/2011/11/arppu-in-freemium-games/>
- **Méizil, J. O. (2018, January 6).** La « maladie du jeu vidéo » maintenant reconnue par l'OMS. *LaPresse*. www.lapresse.ca/techno/jeux-video/201801/06/01-5149100-la-maladie-du-jeu-video-maintenant-reconnue-par-loms.php
- **Merikivi, J., Tuunainen, V., et Nguyen, D. (2017).** What makes continued mobile gaming enjoyable? *Computers in Human Behavior*, 68, 411-421.
- **Netherlands Gaming Authority (2018).** Study into loot boxes: A treasure or burden? The Hague, Netherlands. Retrieved from file:///Users/jenniferreynolds1/Downloads/study_into_loot_boxes_a_treasure_or_a_burden_-_eng.pdf
- **Office of Fair Trading (2014).** The OFT's Principles for online and app-based games. UK. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/principles-for-online-and-app-based-games>
- **Przybylski, A. K., et Weinstein, N. (2016).** How we see electronic games. *PeerJ*, 4, e1931.
- **Seidl, A., Caulkins, J. P., Hartl, R. F., et Kort, P. M. (2018).** Serious strategy for makers of fun: Analyzing the option to switch from pay-to-play in a two-stage optimal control model with quadratic costs. *European Journal of Operational Research*, 267, 700-715.

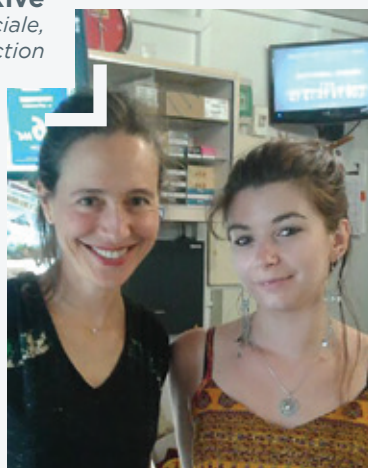
**Clémence Chabbert
et Héroïse Rive**

*Animatrice en addictologie et assistante sociale,
référentes «Jeu excessif», CEID Addiction*



Morgane AUSTRU

*Chargée de projet «Addictions sans substance»,
Fédération Addiction*



Valérie Diaz

*Le Petit café
(Bordeaux, France)*

AU CŒUR DES POINTS DE VENTE DES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

Natalie Castetz, journaliste

Aller vers les joueurs en situation de vulnérabilité, tel est le but des visites-rencontres dans les bars-tabacs. Cette démarche de réduction des risques est expérimentée en France avec des Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa), en partenariat avec la Française des jeux. Exemple sur le site de Bordeaux, en Gironde.

Cela demande du temps. « *Beaucoup de temps et de patience* », reconnaît Héroïse Rive. Depuis janvier 2018, chaque semaine, le jeudi, l'assistante sociale du Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa) de Bordeaux se rend dans quatre points de vente de la Française des jeux (FDJ), accompagnée de Clémence Chabbert, animatrice en addictologie. Toutes deux s'installent, au comptoir ou en salle, durant plus d'une heure. À côté, des clients achètent un jeu de grattage, remplissent une grille de loto, font des paris hippiques avec le PMU. « *Nous sommes là comme deux clientes lambda, en nous fondant discrètement dans l'ambiance, raconte Héroïse Rive. L'environnement du bar-tabac favorise la convivialité et les contacts.* »

SENSIBILISER, INFORMER ET ORIENTER

Car tel est le but du binôme « Addiction sans substance » (ASS) : entrer en contact. Et ce, avec le patron du bar-tabac, avec les consommateurs, avec ceux qui jouent. Et, surtout, avec les joueurs susceptibles d'être en situation de vulnérabilité. « *Notre présence, régulière, suscite la curiosité et, peu à peu, la discussion* », explique Héroïse Rive. « *Nous finissons par leur expliquer ce que nous faisons et à leur parler du Comité d'étude et d'information sur la drogue et les addictions (CEID)* », ajoute Clémence Chabbert.

Et puis, de discussion en discussion, « certains se montrent intéressés et un jour, je donne ma carte, ajoute Héloïse Rive. Ils savent ainsi qu'il existe un lieu de soins et des services d'aide spécialisés pour les joueurs en difficulté ». Ainsi, chaque semaine, le binôme poursuit sa mission, au fil des visites-rencontres dans les bars-tabacs : « Créer du lien avec les joueurs, échanger, sensibiliser, transmettre des informations et, pour ceux qui le souhaitent, les orienter vers une consultation. » Originalité de cette démarche : elle est menée en partenariat avec la Française des jeux, l'opérateur public de jeux de grattage, de tirage et de paris sportifs.

UNE VOLONTÉ DES POUVOIRS PUBLICS

À l'origine du dispositif, une volonté des pouvoirs publics : « Prévenir le jeu excessif et favoriser une pratique raisonnable. » Tout a commencé en 2012, en toile de fond de l'ouverture de l'offre de jeux d'argent et de hasard (JAH) : pour lutter contre les phénomènes addictifs et améliorer la prise en charge des joueurs excessifs ou pathologiques, le ministère des Affaires sociales et de la santé ainsi que le ministère de l'Économie ont débloqué des fonds destinés aux régions (circulaire du 22 novembre 2012).

Ces dotations visaient à renforcer les Csapa de binômes dédiés aux JAH. Ces équipes « Addiction sans substance » sont susceptibles de proposer une prise en charge médico-psycho-sociale des problématiques des addictions au jeu, et ainsi de permettre aux Csapa de mieux y répondre. Avec ce projet, il s'agit d'expérimenter des modalités d'« aller-vers », dans une démarche d'intervention précoce (IP) et de réduction des risques et des dommages (RDRD).

RENFORCER LE PARTENARIAT ENTRE ACTEURS DU SOIN ET MONDE DU JEU

Soixante binômes référents se sont constitués dans tout l'Hexagone. En 2014, un partenariat s'est mis en place avec de nombreux acteurs¹ et la Française des jeux. Car à travers son programme « Jeu responsable », la FDJ l'assure : elle veut « exercer sa responsabilité d'opérateur à tout moment de l'acte de jeu, en recherchant le point d'équilibre entre le respect de la liberté des joueurs et la prise en compte du risque d'addiction ». Du côté de la Fédération Addiction, son président d'alors, Jean-Pierre Couteron, s'est montré convaincu :

« En matière d'addiction, quelle qu'elle soit, l'une des pistes à suivre est celle de la régulation. Ce qui suppose de travailler avec les producteurs et les vendeurs, car il serait vain de vouloir rester entre acteurs du monde de la santé. » Et, commente Jean-Pierre Couteron, la FDJ semble « sincèrement engagée dans une vraie recherche d'équilibre entre logique économique et logique sociétale ».

Les chiffres sont là : en 2014, selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), la proportion des 15-75 ans ayant pratiqué des jeux d'argent et de hasard au cours des douze derniers mois se situait à 56,2 %, contre 46,4 % en 2010. Et s'agissant des comportements à risques, 2,2 % de joueurs à risque modéré et 0,5 % de joueurs excessifs étaient identifiés, soit respectivement environ 1 million et 200 000 personnes.

UNE DÉMARCHE INNOVANTE D'« ALLER-VERS »

Après des ateliers et rencontres coordonnés par la Fédération Addiction, le dispositif qui s'est d'abord appelé « Maraudes en points de vente FDJ » s'est peu à peu mis en place. Le principe : « aller vers » les joueurs en délicatesse avec les JAH, dans différents points de vente volontaires de la FDJ. Objectifs : repérer ceux qui sont en situation de vulnérabilité, nouer des échanges avec eux autour des difficultés liées aux JAH, favoriser le cas échéant une orientation vers l'aide de professionnels. « La démarche est innovante, souligne Morgane Austruy, chargée de projet à la Fédération, en ce qu'elle consiste à aller sur les lieux mêmes de la pratique des joueurs, c'est-à-dire dans les bars-tabacs, ce qui nécessite une posture bien spécifique. » Une logique de prévention qui « évite d'attendre que des joueurs en grande difficulté psychologique et financière viennent vers nous pour demander des soins », note la Fédération.

Une première phase pilote a été lancée en 2015, avec l'appui de jeunes volontaires en service civique² sous la supervision de quatre Csapa³. À Bordeaux, Héloïse Rive, assistante sociale au CEID assurait déjà des consultations spécialisées liées

¹ La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), l'Agence du service civique, la Fédération Addiction, la Ligue française de santé mentale (LFSM) et le Pôle d'innovation et d'expérimentation sur le Jeu excessif de la Société d'entraide et d'action psychologique (SE-DAP) ont constitué le comité de pilotage institutionnel du projet.

² Le service civique est un engagement volontaire au service de l'intérêt général, ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans, sans condition de diplôme, sur une période de six à douze mois en France ou à l'étranger, pour une mission d'au moins 24 h par semaine.

³ Le CEID de Bordeaux, le Centre de soins CSAPA Tivoli de la Société d'entraide et d'action psychologique (Sedap) à Dijon (Côte-d'Or), les associations Accueil-Marginalité-Toxicomanie (AMT) Arc-en-ciel de Montpellier (Hérault) et l'Association varoise d'aide et de soins aux personnes toxicomanes et à leur famille (Avastofa) de La Seyne-sur-Mer (Var).

4 Sélectionné par la Fédération addiction, la SEDAP, la LFSM (pôle DVS) et l'Agence du service civique.

aux jeux. Elle s'est portée volontaire pour, tutrice, suivre les démarches des deux jeunes dédiés au projet : ils rendaient visite aux six détaillants volontaires, informés du projet par des responsables de la FDJ.

RAPPROCHER DEUX UNIVERS

Cette première expérimentation « a permis de valider l'utilité de « l'aller vers » basé sur la rencontre dans cet écosystème du jeu et qui constitue indéniablement une passerelle dans l'accès aux soins », commente Morgane Austruy. « La démarche a aussi permis, note Héloïse Rive, de sensibiliser les détaillants qui ont une place centrale dans le dispositif, et de mettre en exergue l'acceptabilité pour eux d'accueillir des professionnels du soin. Il ne s'agissait pas seulement de capter des joueurs mais de rapprocher les deux univers, l'univers du jeu et l'univers du soin. Les détaillants ont vu que notre objectif n'était pas que les joueurs cessent de jouer, mais qu'ils aient une pratique raisonnable du jeu et que nous soyons identifiées, par tous, comme des ressources ».

Car jusque-là, tous avaient des représentations erronées les uns des autres : les détaillants étaient souvent perçus comme quasiment des « marchands de mort », et avaient en retour une fausse image du monde du soin qu'ils voyaient comme celui de « prohibitionnistes moralisateurs ». « Ce projet a permis une acculturation commune et une reconnaissance mutuelle », selon Morgane Austruy.

Une évaluation a été menée fin 2016 par l'OFDT⁴, auprès des détaillants concernés. Les forces et les faiblesses de l'expérimentation ont été évaluées et des actions correctives identifiées. En janvier 2018, une deuxième version a donc été mise en place, pour dix mois. Objectifs : « Consolider les premiers résultats obtenus et évaluer la pertinence des modalités d'intervention déjà expérimentées », explique Morgane Austruy. Et ce, dans un objectif de modélisation, puis, si possible, de généralisation.

« UNE VRAIE RELATION DE CONFIANCE »

Trois sites se sont portés volontaires pour cette nouvelle expérimentation menée par la Fédération Addiction et la FDJ : les CSAPA du Groupe Écoute

Information Drogue (GREID) de Valenciennes, l'Association Provins Solidarité (APS contact) à Provins et le CEID à Bordeaux. Suivant les recommandations de l'OFDT, les responsables de secteur et les commerciaux de la FDJ ont été associés plus en amont dans la mise en oeuvre du dispositif : ils ont sélectionné les points de vente conjointement avec les binômes, qu'ils ont introduits chez le détaillant, « jouant ainsi un rôle d'interface central tout au long de l'expérience », précise Morgane Austruy.

Autre étape préalable importante : la formation. Héloïse Rive a suivi, avec Clémence Chabbert, une formation d'une semaine. Au programme : l'univers des points de vente (sociologie et typologies du jeu, l'organisation du monde du jeu), l'aller-vers dans une démarche d'intervention précoce et de RDRD : postures et pratiques.

DÉCONSTRUIRE LES REPRÉSENTATIONS

Après plusieurs mois, le constat est positif. Valérie Diaz, qui tient depuis un peu plus d'un an le Petit Café en centre ville de Bordeaux, le reconnaît : « J'étais réticente au départ, par crainte de faire fuir les clients. À la base, je suis commerçante et j'étais tiraillée entre la demande de Française des jeux de motiver les joueurs et de promouvoir l'offre de jeux proposée dans mon établissement et cette démarche de sensibilisation. Aujourd'hui, je signale à Clémence et à Héloïse les joueurs en difficulté et j'ai pris des cartes et des flyers. »

« À nous ensuite de ne pas les brusquer, raconte Clémence Chabbert, ni forcer la rencontre ni les faire fuir, mais d'établir un contact le plus naturellement possible en parlant de météo ou d'un article de journal ». Pédagogie oblige, il faut « savoir se présenter, ne pas utiliser tout de suite le mot addictologie qui peut faire peur ou être trop abstrait ».

Côté joueurs, cette démarche permet de déconstruire l'image du soin qu'ils avaient : « Certains ne savent pas que des lieux de soins existent, d'autres en ont une image stéréotypée très négative. » Héloïse Rive se souvient ainsi de cet ouvrier dans le bâtiment, d'une quarantaine d'années : « Il a pu expliquer sa souffrance, nous raconter qu'il se sentait aliéné et avait perdu tout contrôle, dépensant trop d'argent malgré son envie d'arrêter. Je lui ai donné ma carte et l'ai senti soulagé, d'avoir pu parler et de savoir qu'il existait des lieux de soins. »

Enfin, le binôme reconnaît de son côté « une vraie découverte du métier de détaillants et de sa dure-

té, ainsi qu'une réelle remobilisation professionnelle qui conduit à être créatif, pour faire passer un message de soin qui donne envie de prendre soin de soi ».

Côté Française des jeux, Christian Rocher, responsable de secteur FDJ dans le département de la Gironde (600 points de vente) depuis 2016, apprécie *« ce travail d'équipe et la relation qui s'instaure entre l'association, nos joueurs et nos détaillants qui ouvrent leurs portes et comprennent qu'il faut savoir contrôler les addictions. Cette démarche ne fait pas perdre de chiffre d'affaires aux détaillants mais permet d'éviter d'en arriver à des situations dramatiques »*. Yann Deniel, commercial de la FDJ, a rejoint le projet en 2017 et participé à la sélection des points de vente volontaires, dans différents quartiers de Bordeaux : *« Cela nous a permis de revoir nos définitions de l'addiction, qui touche moins le gros joueur que celui qui joue au-delà de ses moyens et concerne finalement toutes les catégories sociales. Et nous avons une vision plus éclairée des structures de soins. Les détaillants ont un rôle de médiateurs à jouer et doivent être à l'écoute. C'est très nouveau pour nous ! »*.

UNE PRATIQUE RÉGULÉE

Reste que l'expérimentation n'a pas toujours été facile. Du côté des détaillants, certains ont fait preuve de réticence au départ, avec la vision d'un modèle de soin basé sur l'abstinence, qui fasse fuir les clients, *« alors que le concept de la RDR vise une pratique régulée sans omettre la notion de plaisir »*, rappelle Morgane Austruy.

Certains joueurs, pour leur part, la voient parfois comme *« intrusive »*. Valérie Diaz se souvient de la réaction négative d'un client se plaignant le lendemain de leur passage *« déplacé »*, que l'on se soit *« immiscé dans ma vie »*. Ce qui ne l'a pas empêché de revenir dès le lendemain.

D'autres sont *« tellement concentrés sur leur jeu qu'ils ne lèvent même pas la tête »*, raconte Clémence Chabbert : *« il est parfois impossible de croiser un regard ! »*. D'autres encore sont sur la défensive : *« Ils disent ne pas être concernés, mais parlent d'eux à travers les autres... »*, ajoute Héroïse Rive.

Autant de réactions qui nécessitent une adaptation du professionnel et une posture spécifique. *« Chaque mot est un levier pour aller plus loin, tout en gardant son fil »*, reconnaît Héroïse Rive. *Cela demande beaucoup de concentration et peut être, parfois, frustrant : on repère des joueurs mais*

on sent que l'on peut les braquer très vite. Il ne faut pas forcer les choses, prendre le temps et gérer sa frustration. » Le but recherché est d'attirer la curiosité, *« faire en sorte qu'ils s'interrogent mais sans se sentir stigmatisés »*. La notion de temporalité est intrinsèque à cette démarche qui s'inscrit dans la durée *« pour instaurer une vraie relation de confiance »*.

POUR SUIVRE LE PARTENARIAT EN 2019

Au final, cette deuxième phase de l'expérimentation s'avère satisfaisante, selon la Fédération : les bilans intermédiaires réalisés tout au long de l'année avec l'ensemble des acteurs concernés montrent des retours *« très positifs »*, selon Morgane Austruy. Et de citer quelques exemples : une adhésion commune quant aux objectifs ; une meilleure connaissance et une reconnaissance réciproques entre les détaillants, bienveillants et facilitateurs et les binômes ; une relation de confiance instaurée entre eux ; les liens créés avec les joueurs. Les trois binômes de 2018 l'ont tous remarqué : *« Aujourd'hui, les visites-rencontres sont attendues. »*

L'expérimentation devait être évaluée par l'OFDT fin 2018 et les résultats communiqués début 2019 par FDJ et la Fédération Addiction. Tous envisagent de la diffuser dans les régions, de poursuivre le partenariat et de réaliser un référentiel de ces modalités d'intervention en points de vente.



© Rudy Lamboray



Willy Demeyer

*Bourgmestre de Liège (Belgique),
Président du European Forum
for Urban Security (EFUS)*

DROGUE : UN PROJET EUROPÉEN POUR L'ESPACE URBAIN

Natalie Castetz, journaliste

Lancé en 2018, le projet européen Supervised Drug Consumption Facilities to Instill Harm Reduction and Social Cohesion at Local Levels (Solidify) accompagne les villes dans leur politique de réduction des risques. Exemple à Liège, en Belgique, avec l'ouverture d'une salle de consommation de drogue à moindre risque (SCMR). Objectif : concilier les enjeux de sécurité publique, la cohésion sociale et la protection des usagers.

C'est la première en Belgique. Le 5 septembre 2018, dans le quartier Cathédrale nord de Liège, en centre-ville, une salle de consommation à moindre risque (SCMR) a ouvert ses portes. Les voisins avaient été invités à venir visiter le lieu, baptisé Sâf Ti (« *Protège-toi* » en wallon), doté d'une salle d'inhalation, d'une salle d'injection et d'un cabinet de consultation, ouvert tous les jours et animé par une quinzaine de personnes : infirmiers, éducateurs, médecins.

Après plus d'un mois de fonctionnement, la SCMR affiche son premier bilan. « *Les objectifs semblent atteints : plus de 120 usagers ont déjà fréquenté la salle, avec une présence en augmentation constante. Comme l'on s'y attendait, ce sont principalement des consommateurs d'héroïne et de cocaïne qui sont le plus représentés, avec une majorité d'hommes âgés de 25 à 49 ans.* » Des chiffres encourageants puisque le nombre de consommateurs de drogue en rue, le public-ciblé, est estimé à 300.

UNE NOUVELLE RÉALITÉ

Au-delà des chiffres, un autre bilan est établi par la ville pionnière, lui aussi positif : « *Aucun incident n'est à déplorer. L'implantation dans le quartier se fait sans trop de difficultés et les services so-*

ciaux et les policiers, satisfaits de la procédure mise en œuvre, adaptent leur mode de fonctionnement à cette nouvelle réalité. » Enfin, ce dispositif « *fait l'objet d'un consensus politique large, assure Willy Demeyer, bourgmestre de Liège. En fonction de l'organisation fédérale de la Belgique, il bénéficie au niveau wallon d'un soutien législatif et la Région wallonne m'a d'ailleurs fait savoir qu'elle répondrait favorablement à notre demande de subvention.* » Et pourtant. Cette SCMR résulte d'une longue démarche, confrontée à de nombreux obstacles pour finalement s'inscrire dans le projet européen du nom de Solidify.

SANTÉ PUBLIQUE ET COHÉSION SOCIALE

Le projet Solidify (Supervised Drug Consumption Facilities to Instill Harm Reduction and Social Cohesion at Local Levels ou Salles de consommation à moindre risque pour renforcer la réduction des risques et la cohésion sociale à l'échelon local) a été lancé début 2018 et durera jusqu'en décembre 2019, coordonné par le Forum européen pour la sécurité urbaine (Efus¹, selon le sigle en anglais). Cofinancé par le Programme Justice «Supporting

Initiatives in the Field of Drugs Policy» de la Commission européenne, il accompagne les villes partenaires² dans le déploiement d'une politique de réduction des risques, et les aide à mettre en place des salles de consommation à moindre risque en leur donnant des outils concrets « *pour une gestion efficace et concertée de ce type de structures* ». Ce dispositif poursuit des objectifs tant de santé publique que de sécurité, de tranquillité publique et de cohésion sociale.

Il répond aussi à un constat établi par l'Efus : les villes européennes sont de plus en plus confrontées à des problèmes de santé et de sécurité publique liés à l'usage et aux trafics de drogues. « *Le démantèlement des trafics est long et les actions uniquement répressives ont montré leurs limites. Les consommateurs sont souvent en situation de grande précarité (sans domicile fixe...) et parfois sans aucun contact avec des structures médicales, ce qui augmente leur vulnérabilité face aux drogues.* » Or, rappelle l'Efus, les enjeux pour la sécurité urbaine sont multiples : la consommation de drogue dans l'espace public peut être à l'origine de nombreux troubles tels que les tensions avec les riverains, des actes de délinquance ou des trafics. Résultat, « *un sentiment d'insécurité dans la population* ». Selon l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, les salles de consommation à moindre risque peuvent réduire la consommation à ciel ouvert et diminuer les nuisances qui en découlent.

GUIDE DE BONNES PRATIQUES

Pour aider les villes à ouvrir les SCMR, l'Efus met à leur disposition différents outils via le projet Solidify. Ainsi, des indicateurs qualitatifs et quantitatifs doivent permettre d'évaluer les impacts des SCMR sur le territoire, à court, moyen et long terme. L'Efus s'est aussi engagé à des visites de terrain, des audits et des échanges de pratiques avec les villes qui les ont expérimentées. Au final, un guide de recommandations et de bonnes pratiques sera présenté lors d'un événement ouvert au public, regroupant les villes partenaires, les associations porteuses des dispositifs et les autorités locales. Le rendez-vous est déjà fixé : ce sera à Lisbonne, les 7 et 8 novembre 2019, en synergie avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.

CONSENSUS DE TERRAIN

Liège est partenaire du projet Solidify. Une réponse à la réalité de la commune qui approche les 200 000 habitants. Concernant la toxicomanie, la Ville a déjà élaboré un Plan d'action global (Prévention, Réduction des Risques, Traitement, Répression) et mené de nombreux projets pilotes en matière de réduction des risques, avec le Parquet, les hôpitaux et les associations de terrain : programme de substitution (méthadone), échanges gratuits de seringues, jusqu'à une expérience pilote de délivrance contrôlée d'héroïne, dite Traitement assisté par Diacétylmorphine (Tadam). Menée de 2011 à 2013, l'expérience n'a pas été reconduite, faute de moyens budgétaires. Mais depuis, « *nous avons constaté une recrudescence d'une scène ouverte de la drogue au centre-ville* », constate Willy Demeyer, bourgmestre de Liège depuis 1999.

Si Willy Demeyer, par ailleurs président de l'Efus depuis 2017, est depuis longtemps favorable à l'ouverture d'une salle de consommation à moindre risque, il se heurte à des freins légaux, en raison d'une loi datant de 1921 qui interdit de faciliter l'usage de drogues. « *Le cadre législatif est resté terriblement figé. J'ai introduit deux propositions de loi pour permettre la reconnaissance du traitement à base d'héroïne médicale et la création de salles de consommation à moindre risque. Faute de majorité, les textes sont toujours pendents au Parlement fédéral.* » Le bourgmestre dit avoir alors décidé de concentrer son action « *sur le consensus de terrain. La visibilité de la toxicomanie à Liège est telle qu'à ce moment il y a eu une adhésion citoyenne et politique à la solution proposée. Fort du soutien des acteurs de terrain et de ce consensus, j'ai pu alors entamer une démarche vers les services de police et les acteurs judiciaires* ».

ACCENTUER LA PRÉVENTION

Le bourgmestre s'est par ailleurs appuyé sur une enquête du service fédéral de la Recherche scientifique³, menée fin 2015 sur les conditions de faisabilité de salles de consommation dans les cinq grandes villes belges (Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand, Liège). Début 2018, la publication des résultats de cette étude a coïncidé avec une grande enquête journalistique intitulée « *Liège, Tox City* ».

1 Créé en 1987 à Barcelone, sous les auspices du Conseil de l'Europe, le Forum européen pour la sécurité urbaine est le seul réseau européen d'autorités locales et régionales consacré à la sécurité urbaine. Il rassemble près de 250 villes et régions de 16 pays. Ses missions : promouvoir une vision équilibrée de la sécurité urbaine, alliant prévention, sanction, et cohésion sociale ; soutenir les collectivités locales dans la conception, le déploiement et l'évaluation de leur politique locale de sécurité ; faire reconnaître le rôle des autorités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales et européennes.

2 Partenaires du projet : Liège, Essen, La Haye, Lisbonne, Mannheim, Paris, Strasbourg, la Région de Bruxelles et Bruxelles Prévention & Sécurité, l'Agence de Santé publique de Barcelone (Agencia de Salut Publica de Barcelona), l'association espagnole Bien-être et Développement (Asociacion bienestar y desarrollo), l'Institut slovène pour la recherche et le développement « *Utrip* » (Institut za raziskave in razvoj zavod).

Solidify a obtenu le soutien de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et du Parlement européen, qui apportent leur appui à différents événements organisés par le projet.

3 Vander Laenen, Freya ; Nicaise, Pablo ; Decorte, Tom ; De Maeyer, Jessica ; De Ruyver, Brice ; et. al. Feasibility study on drug consumption rooms in Belgium

4 Étude de faisabilité de salles de consommation à moindre risque en Belgique. Belgian Science Policy Office (BELSPO) (2018) 259 pages http://www.belspo.be/belspo/fedra/DR/DR78_DRUGROOM_summary2018_fr.pdf

« J'ai décidé de m'appuyer sur ces deux éléments pour remettre sur la table le projet de salle de consommation. » Après le feu vert du Conseil communal et du Parlement wallon, la SCMR a été ouverte. Coût annuel du dispositif : environ 840 000 euros.

Le premier bilan est certes positif, mais *« cette salle n'est que le maillon d'une chaîne, insiste Willy Demeyer. Il faut rouvrir le dispositif Tadam qui soignait avec succès les usagers ayant accepté de s'inscrire dans le programme de distribution contrôlée d'héroïne. Il faut également accentuer la prévention, par le biais d'une politique sans tabou. Il faut aussi renforcer, avec l'aide de la police fédérale, la lutte contre les trafiquants et les mafias de la drogue qui gangrèment nos quartiers »*.

ÉCHANGES D'EXPÉRIENCES ENTRE VILLES PARTENAIRES

Solidify ne consiste pas seulement à expérimenter mais aussi à favoriser les échanges. *« Pouvoir échanger, comparer ou innover avec d'autres villes au niveau européen est une richesse qui permet d'avancer mieux et plus vite et ce, au bénéfice des habitants et usagers des villes »*, rappelle le président de l'Efus. Depuis le lancement du projet, deux visites d'études ont été effectuées, à Barcelone en Espagne et à La Haye, aux Pays-Bas. Fortes d'une expérience de plusieurs décennies en matière de réduction de risques, ces deux villes ont toutes deux adopté *« des stratégies différentes mais qui s'avèrent efficaces »*, note Willy Demeyer.

Barcelone a ainsi mis en place des centres intégrés -réduction des risques et traitement-, et *« le traitement des toxicomanes comme des malades chroniques a permis la maîtrise du phénomène, avec la diminution de la mortalité des toxicomanes et la réduction des nuisances publiques »*, selon l'Efus. Le succès du modèle barcelonais est aussi lié à une série de facteurs : l'adoption à l'unanimité par tous les partis politiques d'un plan d'action Drogue intégré, qui définit, tous les quatre ans, les missions des différents acteurs par le Conseil municipal. Par ailleurs, les SCMR se sont implantées dans différentes zones de la commune, même si la majorité des toxicomanes se concentrent en centre-ville. Enfin, une équipe d'éducateurs de rue a été créée, afin de pacifier l'espace public, d'aller à la rencontre du public visé et de l'encourager à utiliser les différents dispositifs de réduction des risques.

À La Haye, l'approche est différente, selon l'Efus : les deux SCMR créées en 2002 ont été fermées en 2014 pour laisser place à un réseau d'hébergement, où est tolérée la consommation de pro-

duits, alcool et drogues diverses. Deux refuges, « Woodstock » et « Domus », abritent des utilisateurs à long terme qui veulent améliorer leur santé en dépit de leur addiction. Ces deux refuges ont élaboré des stratégies pour avoir de bonnes relations avec les résidents et coopèrent étroitement avec l'administration municipale et les services de police.

RECOMMANDATIONS PRATIQUES

Les conditions de réussite et de durabilité d'une SCMR varient donc en fonction des villes. En Belgique, l'étude de faisabilité⁴ avait établi une vingtaine de recommandations pratiques tant d'un point de vue juridique qu'organisationnel, avec un objectif prioritaire : l'amélioration de la santé et de la sécurité des usagers de drogue. Il est recommandé, par exemple, d'établir un cadre légal clair, de bénéficier d'un soutien politique et d'un financement structurel, d'établir un accord de coopération avec la police et la justice ainsi qu'un partenariat institutionnel.

Le groupe ciblé doit comprendre les usagers de drogue les plus précarisés, dont il faudra respecter la protection de la vie privée lors de leur enregistrement, comme prendre en considération les avis. La salle doit être située dans un lieu accessible, intégrée avec le continuum de soins, animée par une équipe multidisciplinaire, suivre des protocoles et des procédures claires avec un règlement d'ordre intérieur, proposer des horaires d'ouverture adaptés. Autres recommandations : une bonne communication avec les parties prenantes de la communauté locale et leur implication continue dans le suivi de la SCMR ; enfin, une évaluation scientifique rigoureuse du dispositif.

Il n'y a donc pas UN modèle, en Europe, dont on pourrait essayer de s'approcher. *« Il en existe 90 et Liège est le 91^{ème} »,* répond le président de l'Efus. *Car non seulement chaque pays, mais aussi chaque ville, voire chaque salle est un modèle à part entière. »* Chaque structure est bien différente car *« elle se doit d'être adaptée au quartier dans lequel elle a été implantée, aux citoyens qui fréquentent le quartier, aux riverains et enfin, aux usagers de drogues qui vont s'y rendre une, deux, voire dix fois par jour si nécessaire, faisant ainsi de cet endroit, le leur »*. Après Liège, la ville de Bruxelles étudie le projet de salles de consommation à moindre risque.

Prochain rendez-vous, le 3 avril 2019, au Parlement européen, à Strasbourg. Dans le cadre de la visite d'étude organisée par le projet Solidify, l'Efus, la Ville de Strasbourg et l'association Ithaque qui y gère une SCMR invitent à un symposium européen sur les salles de consommation à moindre risque. L'événement permettra d'échanger sur les expériences européennes, l'évolution des différents cadres législatifs ainsi que sur les innovations et perspectives d'avenir.



Hubert Sacy

C.M. (membre de l'Ordre du Canada),

C.Q. (Ordre national du Québec)

Directeur général d'Éduc'alcool (Québec)

1 Politique gouvernementale de prévention en santé, un projet d'envergure pour améliorer la santé et la qualité de vie de la population, Gouvernement du Québec (2018).

QUÉBEC : QUAND LA MAIN DROITE CONTREDIT CE QUE FAIT LA MAIN GAUCHE

Dans ce texte, l'auteur illustre par des exemples concrets les grandes différences qui existent entre la parole et les gestes du gouvernement du Québec et expose les conséquences de ces différences sur les initiatives de prévention dans le domaine de l'alcool.

On dit que la politique est « l'art du possible ». Tout comme il est vrai que le mieux est l'ennemi du bien. Nous en convenons tous. Ainsi, les politiques publiques sont-elles toutes perfectibles et il est fréquent qu'elles ne soient pas toujours en totale adéquation avec les meilleures pratiques reconnues. La perfection n'est pas de ce monde ; encore moins en politique que dans tout autre domaine.

Mais de là à voir un gouvernement faire exactement le contraire de ce qu'il préconise lui-même, il y a plus qu'un pas : il y a un immense gouffre. Et lorsque, comme on dit chez nous, les bottines ne suivent pas les babines - autrement dit les gestes ne suivent pas les paroles -, il y a quelque chose de profondément incompréhensible. Pire encore, cette contradiction entre paroles et actes dévalorise souvent la politique dans son ensemble, augmente le cynisme des citoyens mais surtout laisse libre cours aux pires pratiques en banalisant des substances addictives et en contribuant à la désinformation.

Éduc'alcool, organisme sans but lucratif d'éducation et de prévention, considère qu'il ne faut ni diaboliser, ni banaliser l'alcool. Celui-ci n'est certes pas un produit comme un autre ; il doit être encadré de manière adéquate et consommé de manière modérée.

De fait, il a été amplement démontré que les habitudes de consommation ne dépendent pas seulement des connaissances des gens mais aussi du contexte dans lequel ils vivent. Et ce sont les politiques publiques qui déterminent ces contextes de consommation. Aussi Éduc'alcool n'hésite-t-il pas à intervenir sur le terrain politique au sens large et non partisan du mot, et multiplie les représentations aux gouvernements dans le domaine qui est le sien. Souvent en vain, comme on le verra ci-après, même s'il s'appuie sur des affirmations que le gouvernement lui-même avance.

LES BONNES PAROLES

Dans sa politique de prévention en santé, sous-titrée « *un projet d'envergure pour améliorer la santé et la qualité de vie de la population*¹ », le Premier ministre du Québec écrit : « *Aujourd'hui, nous voulons aller encore plus loin : le gouvernement et les communautés se mobilisent pour créer un environnement qui favorisera l'adoption de saines habitudes de vie. Cette mobilisation touche tous les secteurs de l'activité gouvernementale en raison de leur impact sur la santé et le bien-être des personnes. Nous mettons nos efforts en commun pour améliorer notre qualité de vie et celle de nos enfants.* »

2 Un dollar canadien vaut 0,67 euro, mais en terme de pouvoir d'achat, il équivaut à un euro.

3 Environ 6,70 euros.

Et sa ministre responsable du dossier des dépendances d'ajouter : « Cette politique s'inspire d'autres approches adoptées ici et ailleurs dans le monde. Elle s'inscrit dans un courant international ali-

menté par les travaux de l'Organisation mondiale de la Santé, qui préconise l'intégration de la santé dans toutes les politiques, dans une optique de collaboration pangouvernementale. »

Plus loin, le document affirme : « *Largement étendue, l'augmentation des prix de l'alcool, notamment au moyen de taxes, est considérée comme l'intervention la plus efficace (Meier et autres, 2008). Plusieurs provinces canadiennes ont implanté des mesures touchant les prix de l'alcool (...), des prix minimums de vente de bière sont fixés selon l'évolution de l'indice canadien des prix à la consommation. Ces prix varient en fonction de la teneur en alcool des produits. En ce qui concerne les autres boissons alcooliques, le gouvernement peut fixer par règlement les prix de vente au détail. Concrètement, un contrôle accru des prix, des formats et de la teneur en alcool des produits alcooliques pourra être envisagé. Les efforts déjà déployés en contexte scolaire devront par ailleurs se poursuivre avec une intensité soutenue pour agir auprès des jeunes.* »

Plus encore, dans son plan d'action interministériel en dépendance 2018-2028, le gouvernement du Québec fait des affirmations sans équivoque : « *En adoptant des visées de santé publique et de responsabilité sociale, les politiques publiques qui encadrent l'accessibilité physique (densité des points de vente et heures d'ouverture), économique (fixation des prix) et légale (établissement d'un âge légal), ainsi que les limites marketing des produits et les mesures contre la conduite avec les facultés affaiblies, influencent les comportements et jouent un rôle fondamental en prévention des problèmes causés par les produits légaux.* »

À lire tout cela, on ne peut qu'être rassuré : la réglementation est entre bonnes mains et les meilleures pratiques en voie d'être mises en œuvre.

Sauf qu'entre les paroles et les actes, il y a un gouffre, que dis-je, un canyon !

Que l'on en juge.

LES LOIS EXISTANTES NE SONT MÊME PAS APPLIQUÉES

Au Québec, il existe, en théorie, un prix minimum pour la bière. C'est certes le plus bas au Canada, mais à tout le moins est-il fixé annuellement par les instances gouvernementales. Malgré cela, ce prix minimum est contourné ouvertement, en toute impunité et avec l'autorisation, voire la bénédiction du Gouvernement.

Le stratagème conçu par les grandes brasseries et exécuté par les chaînes d'épicerie est fort simple : il s'agit de la technique de la « promotion croisée ». On achète une caisse de bière au prix minimum mais on obtient simultanément un rabais de 15 \$² sur le panier d'épicerie ou de 10 \$³ sur un plein d'essence à la station-service voisine. La seule condition pour obtenir ce rabais est d'acheter sa bière au prix minimum. Or, bien qu'un adage légal stipule clairement qu'il n'est pas permis de faire indirectement ce qu'il est formellement interdit de faire directement, la pratique se poursuit sur une base hebdomadaire, systématiquement, faisant de la bière un produit d'appel que l'on vend à perte pour attirer les clients en magasin. Ces promotions sont formellement autorisées sous le prétexte que la bière, elle, est vendue au prix minimum. Une fois cela constaté, on tourne son regard ailleurs et on fait en sorte que l'œil droit ne voit pas ce qu'a vu l'œil gauche.

Par ailleurs, les établissements licenciés, et particulièrement les bars, se livrent pour leur part à des promotions totalement illégales, sans que la Régie des alcools, des courses et des jeux, censée les contrôler, n'ait les moyens de constater voire de sanctionner ces violations continues de la loi. Ainsi se multiplient les promotions excessives, le service d'alcool gratuit aux femmes (pour les attirer et attirer à leur suite les hommes), les verres à prix ridiculement bas durant une courte période de temps pour pousser à la consommation rapide, les jeux à boire, les concours dégradants allant du t-shirt mouillé aux concours de beauté de seins, et autres finesses et subtilités issues de l'imagination débordante et sans limites de certains tenants qui ne reculent devant pas grand chose pour assouvir leur soif... de profits.

LES PRIX DE L'ALCOOL SONT RIDICULEMENT BAS

Avoir des prix de l'alcool équilibrés constitue une des meilleures pratiques pour éviter la consommation abusive, particulièrement dans le cas des jeunes et des personnes les plus vulnérables qui sont sensibles aux prix et y réagissent fortement.

Il ne s'agit pas de revendiquer des prix exorbitants pour l'alcool. Cette politique est non seulement insensée, mais elle a surtout des effets pervers qui conduisent à des résultats à l'opposé de ce qui est recherché. Ainsi, des prix trop élevés conduisent directement à une augmentation de la contrebande d'alcool, à la mise sur le marché de produits de qualité incertaine, à la fabrication d'alcool-maison dont les principales conséquences sont des empoisonnements et des hospitalisations.

Mais il ne faut pas non plus que le prix de l'alcool soit le plus bas possible, comme c'est le cas au Québec. De toutes les provinces canadiennes c'est en effet au Québec que l'on trouve la bière la moins chère, le vin le moins cher et les spiritueux les moins chers. En ce qui concerne le vin, le prix moyen

du Québec est toutefois supérieur à celui de la moyenne canadienne, mais c'est là que l'on trouve aussi le vin le moins cher, notamment à la suite des pressions qu'a exercées le gouvernement du Québec sur sa société d'État, la Société des alcools du Québec (SAQ). Ce même gouvernement qui souligne par ailleurs dans ses propres documents officiels l'importance des prix comme moyen de prévenir les abus d'alcool.

LE REFUS OBSTINÉ DE FIXER UN PRIX MINIMUM DE L'ALCOOL

On ne peut non plus passer sous silence le fait qu'au Québec, les lois sur l'alcool sont amendées tous les quarts de siècle. Aussi, lorsque l'occasion se présente, plusieurs intervenants font valoir leur point de vue dans le cadre du débat démocratique qui a lieu en pareille occasion. Cela est normal.

Ce qui l'est beaucoup moins, c'est que lorsqu'une telle occasion se présente, l'État fait fi de tout ce que lui recommandent les organismes voués au bien public, y compris son propre ministère de la Santé, et rejette systématiquement sans la moindre explication et du revers de la main, toute possibilité d'imposer un prix minimum à l'alcool, quels que soient les arguments qui lui sont apportés.

Alors que tous les intervenants sans exception, y compris l'industrie de l'alcool, souhaitent l'imposition d'un prix minimum sur l'alcool, même si tous ne s'entendent pas nécessairement sur son niveau, alors que la communauté scientifique et les milieux de prévention évaluent à 1,70 \$⁴ le prix minimum que devrait avoir un verre standard (13,5 grammes d'alcool), le gouvernement du Québec refuse même d'envisager cette simple possibilité et permet encore la vente de certains produits alcoolisés pour un prix plus de deux fois inférieur.

LES RECOMMANDATIONS NE SONT PAS SUIVIES

Les gouvernements mettent souvent des organismes sur pied pour les conseiller sur les meilleures pratiques et sur les politiques à adopter dans divers domaines. La sécurité et la santé publique n'y font pas exception. Bien sûr, l'État n'a pas l'obligation de mettre en oeuvre toutes les recommandations qui lui sont faites, mais on pourrait s'attendre à ce qu'il en retienne quelques-unes et qu'il justifie son refus des autres.

Pas au Québec.

Nous venons d'évoquer le refus d'imposer un prix minimum malgré les recommandations à l'effet contraire de son propre Institut national de santé publique (et d'Éduc'alcool par ailleurs), mais il y a mieux.

Il y a une dizaine d'années, le ministère des Transports a mis sur pied ce qu'il appelé la Table québécoise sur la sécurité routière qui a regroupé tous les experts du domaine. Des mois de travaux, des expertises à la pelle, des analyses sérieuses et rigoureuses, des rapports étoffés, des recommandations soutenues. Tout, absolument tout, permettait de croire que ses propositions seraient suivies.

Pourtant, plus de dix ans plus tard, les trois principales recommandations en matière d'alcool au volant ne sont toujours pas mises en oeuvre. Alors que la Table recommandait l'importance d'augmenter de manière significative les barrages policiers afin d'accroître la perception que l'on va se faire épingle si on conduit en état d'ébriété, il y a encore, en 2017, plus de 70 % des conducteurs automobiles qui n'ont même pas aperçu un barrage au cours de la dernière année⁵.

LA PAROLE DONNÉE NE VEUT RIEN DIRE

La Table avait aussi repris à son compte une recommandation d'Éduc'alcool qui insistait pour que la formation « Action service » soit rendue obligatoire pour les serveurs et propriétaires des établissements licenciés : bars et restaurants. Cette demande est fondée sur les recherches qui démontrent que lorsque les serveurs ont l'obligation de suivre un cours qui les informe sur leurs obligations légales dont celle de cesser le service d'alcool à un client qui a trop bu, de repérer les clients qui vont trop boire, de ralentir le service s'ils commencent à abuser et de cesser le service s'ils sont intoxiqués, les accidents de la route et les épisodes de violence sont réduits de manière substantielle.

Cette formation existe au Québec. Elle a même été conçue et est dispensée par l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, un fleuron de l'État québécois lui-même. Mais pour des raisons que la raison ignore, le gouvernement a continuellement refusé de la rendre obligatoire pour les serveurs, même si c'est le cas dans pratiquement toutes les autres provinces canadiennes. Tout au plus a-t-il concédé après des années de représentation qu'il faudrait qu'il y ait en tout temps une personne ayant suivi la formation sur le plancher de chaque établissement. Progrès infinitésimal, mais progrès tout de même, intervenu après plus de quinze ans d'efforts.

Ce que l'histoire ne dit pas, c'est que tous les partis politiques avaient pourtant approuvé cette demande d'Éduc'alcool, y compris le parti gouvernemental dont le Premier ministre avait pris l'engagement d'implanter cette mesure. Mais, comme on dit au Québec avec un haussement d'épaules, les promesses des politiciens n'engagent que ceux qui les croient.

⁴ Environ 1,15 euro.

⁵ Sondage CROP (2017) pour le compte d'Éduc'alcool sur les Québécois et l'alcool.

LES APPELS RÉPÉTÉS À LA PRIVATISATION DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTAT

On qualifie, à tort, de monopolistique la Société des alcools du Québec (SAQ), une société d'État chargée de commercialiser les boissons alcooliques. Un monopole, par définition occupe à lui seul un marché, ou y occupe une position tellement dominante qu'il est en mesure d'en dicter toutes les règles. Or, la SAQ n'a pas le moindre contrôle sur la bière qui représente près de la moitié de l'alcool vendu au Québec. Par ailleurs, son champ d'intervention s'érode au fil des lois et des règlements : les vins et boissons alcoolisées artisanales n'ont plus à passer par son réseau pour être commercialisés et vendus. Seul subsiste un « monopole » sur le spiritueux. Pour combien de temps encore ? Nul ne peut le prédire.

Le Gouvernement a en effet commandé des études et formé des commissions pour se pencher sur le modèle d'affaires de la SAQ. Une de ces commissions rassemblait économistes et gens d'affaires, à l'exclusion de tout spécialiste de l'addiction. La conclusion des travaux était prévisible : il faut libéraliser le marché de l'alcool, mettre fin au monopole de la SAQ, faire entrer le privé dans ce domaine, ce qui, prétendait le rapport, donnerait plus de choix aux consommateurs et ferait baisser les prix, entre autres avantages. Et quid des problèmes liés à l'abus d'alcool ?

Pour donner une idée de la sensibilité de la Commission à la dimension de santé publique, contentons-nous de citer cette remarquable affirmation d'un de ses membres, ci-devant professeur à l'école des HEC, Robert Gagné : *« L'État n'a rien à voir avec la vente d'alcool, pas plus qu'avec la vente de tondeuses à gazon. »* Devant un tel argument, on ne peut évidemment que s'incliner, puisqu'il va de soi que l'alcool n'intoxique pas plus que les tondeuses à gazon.

En plus de ne pas écarter ces recommandations farfelues, les deux partis politiques ayant le plus de chance de former le prochain gouvernement, si l'on en croit les sondages en cet automne 2018, rivalisent de promesses de libéraliser le plus et le plus rapidement le marché de l'alcool sur la base des seuls arguments économiques. Pas la moindre allusion à la dimension santé ou à la dimension sociale.

UNE FRILOSITÉ À TOUTE ÉPREUVE

On comprend mal pourquoi le gouvernement du Québec est tellement frileux lorsqu'il est question d'encadrer la vente et la consommation d'alcool. Voilà des années que des producteurs mettent sur le marché des boissons alcoolisées sucrées à base de malt. Chaque cannette de ces boissons

titre à 11,9 % d'alcool pour pouvoir être vendue dans les épiceries (à partir de 12 % d'alcool, la vente est limitée aux magasins de la SAQ) et contient quatre verres standards, soit 54 grammes d'alcool. Elles contiennent aussi 660 calories de sucre et parfois des produits stimulants, ce qui camoufle le goût et l'effet de l'alcool. Particulièrement attirantes pour les jeunes qui sont directement ciblés par les tactiques de commercialisation, elles ont causé des ravages des semaines durant alors qu'à chaque fin de semaine, des garçons et des filles de moins de 25 ans se retrouvaient dans les urgences des hôpitaux en état de pré-coma ou de coma éthylique. Educ'alcool a lancé un cri d'alarme et a exigé que l'on interdise la commercialisation de ces boissons. *« N'attendons pas qu'il y ait des morts »*, avions-nous publiquement mis en garde. Rien n'y fit malgré nos multiples appels à agir pour enrayer ce phénomène.

Il a fallu que, près d'un an plus tard, une jeune fille de 14 ans meure pour que brusquement les gouvernements se réveillent. Symptomatiquement, le premier réflexe du gouvernement du Québec aura été de blâmer le gouvernement fédéral et le premier réflexe du gouvernement fédéral aura été de jeter la pierre au gouvernement du Québec. Après trois jours de ce ping-pong de mascarade, nos interventions publiques et celles d'autres acteurs ont fini par faire bouger l'État. Des demi-mesures ont été adoptées qui améliorent certes la situation, mais qui sont nettement insuffisantes. Il ne faut pas être devin pour prévoir que l'histoire risque de se répéter plus rapidement qu'on ne le pense.

NOUS POURRIONS FAIRE TELEMENT MIEUX

Le Québec n'est pas malade de l'alcool. À bien des égards, sa situation est enviable et nous faisons des progrès dans bien des domaines. Mais on peut affirmer que ces progrès sont réalisés malgré l'état et non grâce à l'État. Nous pourrions faire tellement mieux !

La relation des sociétés à l'alcool est la résultante de trois niveaux d'intervention : la prévention, la réglementation et le traitement qui doivent agir de concert et se compléter. Or, les actions antagonistes entre la réglementation et la prévention amoindrissent les effets de nos programmes. Elles nuisent au développement d'une culture de la modération. Ce qui est acquis par les messages éducatifs et préventifs est en partie annulé par la tolérance d'une commercialisation délinquante de l'alcool.

Le devoir de l'État, c'est d'agir sur l'encadrement, la réglementation et le contrôle. Nous ne lui demandons pas de faire notre travail. Nous lui demandons seulement de ne pas saboter le nôtre et, au moins, de faire un peu le sien.



Gladys-LUTZ

*Docteure en Psychologie
du travail, présidente
de l'association Addictologie
et travail (Additra)*



Renaud Crespin

*Docteur en science politique
et chargé de recherche CNRS
au CSO/CNRS/SciencesPo
(UMR 7116)*



DOPAGE EN ENTREPRISE : UNE RÉALITÉ À ÉCLAIRCIR

Natalie Castetz, journaliste

Le recours aux substances psychoactives a gagné le monde professionnel. Entretien avec Gladys Lutz, docteure en Psychologie du travail, présidente de l'association Addictologie et travail (Additra) et Renaud Crespin, docteur en science politique et chargé de recherche CNRS au Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE).

**ARP : ON PARLE BEAUCOUP
DU «DOPAGE» DANS LE MONDE DU SPORT,
MOINS DANS LE MONDE DE L'ENTREPRISE.
POURQUOI ?**

Renaud Crespin : La notion de dopage dans le sport renvoie à une faute contraire à l'éthique. La prise de produits pour améliorer des performances physiques/cognitives fausse l'équité de la compétition et constitue une violation des règles internationales antidopage. Malgré des listes de produits interdits, ces pratiques sont pourtant bien présentes.

Dans l'entreprise, même si les métaphores sportives sont très présentes, peut-on parler d'un code éthique de la compétition économique qui s'imposerait à tous ? Malgré tout, le « dopage », plus répandu qu'on ne le pense, fait référence à des pratiques très diverses qui ne s'inscrivent pas

forcément dans le cadre d'un discours de désapprobation morale, puisque rien n'interdit d'utiliser certains produits légaux comme le café, le sucre ou la nicotine. Pour les salariés, le plus souvent, il ne s'agit pas de « se doper » pour gagner une compétition, mais pour faire son travail, travail le plus souvent prescrit. Derrière le même terme, « se doper », se cachent donc des modes d'usage et des pratiques très hétérogènes. On prend du café pour se donner un coup de fouet, se concentrer, ou faire une pause. Ces produits s'utilisent comme des instruments du travail et peuvent être des béquilles plus ou moins chimiques.

Gladys Lutz : Dans un sens trivial, le dopage signifie un recours à des substances, naturelles ou synthétiques, dans le but d'améliorer ses capacités et ses résultats, techniques mais aussi identitaires, sociaux ou économiques. Dès la fin des années 90, des médecins et des sociologues considèrent ces

pratiques au travail, ces optimisations pharmacologiques de soi, ce « dopage au quotidien », comme une priorité de santé publique et de santé au travail. Les pouvoirs publics affichent les conduites dopantes comme une composante de la politique générale de prévention des conduites addictives, sans souligner les stratégies individuelles et collectives de productivité, d'employabilité et de santé.

L'innovation continue de l'industrie pharmaceutique et d'une certaine médecine de l'amélioration qui banalisent l'idée de se sentir mieux que bien, ainsi que le recours aux psychotropes pour y arriver, sont une autre explication. Ajoutons à cela les stratégies de secret et de masquage, de la part des salariés et des employeurs. Pour les premiers, il s'agit de conserver les marges de manœuvre permises par les béquilles chimiques, licites ou non ; pour les seconds, il s'agit de garder dans l'ombre les déterminants professionnels des usages massifs de psychotropes, par crainte de devoir rendre des comptes.

ARP : LE SUJET RESTE-T-IL TABOU ?

Renaud Crespin / Gladys Lutz : Tout dépend de la façon dont le problème est posé. Les résistances à l'analyse systématique et approfondie des liens entre le travail et les usages de psychotropes restent forts et multiples. Le sujet est dicible quand il occulte la question des conditions et des organisations de travail dans la prise de produits. Les discours dominants restent ceux qui, tout en reconnaissant l'existence d'un problème de consommation au travail de ces produits, préfèrent les expliquer par des vulnérabilités ou des modes de vie individuels importés dans les entreprises.

ARP : POUR QUELLES RAISONS L'USAGE AU TRAVAIL DE PRODUITS PSYCHOACTIFS S'EST-IL BANALISÉ ?

Gladys Lutz : Les travaux en sciences humaines et sociales montrent une banalisation du recours aux psychotropes, licites ou non, inscrite dans une double évolution sociétale : celle, d'une part, de la transformation du travail du côté de l'intensification, de l'individualisation et de la précarisation qui pèsent lourdement sur la santé des individus ; et celle, d'autre part, de l'évolution de la notion même de santé. Aujourd'hui, la quête d'optimisation de soi se diversifie et se généralise. Sous l'impulsion de l'industrie pharmaceutique, il s'agit d'améliorer la perception sensorielle, l'activité motrice, la communication, l'émotion, la cognition, le comportement social et moral. En France, repousser ses limites n'est plus réservé aux sportifs de haut niveau et aux militaires.

ARP : QUELLE ÉVOLUTION CONSTATEZ-VOUS, DANS LE MONDE PROFESSIONNEL, DANS LES REPRÉSENTATIONS ET L'APPROCHE DE LA PROBLÉMATIQUE DE CET USAGE ?

Renaud Crespin : Pour les salariés rencontrés, les usages de produits sont perçus comme des outils ; on a parlé précédemment de béquilles chimiques, on peut aussi parler d'adjuvants chimiques de l'action pour, par exemple, surmonter des périodes de travail intenses, des tensions hiérarchiques, des difficultés plus ou moins passagères de conciliation vie privée/vie de travail, etc. Le recours à ces produits se fait très rarement contre le travail : les salariés disent les utiliser pour faire leur travail ou encore leurs preuves, c'est-à-dire, le plus souvent, pour se conformer aux transformations actuelles des normes du travail qui sont notamment marquées par l'intensification et la recherche de plus de performance et l'individualisation des carrières.

Gladys Lutz : L'usage de produits psychoactifs est rarement interrogé en tant que tel. L'approche reste indirecte, enfermée dans la perspective descendante, et parfois condescendante, de la prévention dite des addictions ou des conduites addictives. La focale n'est pas mise sur l'analyse rigoureuse des consommations du point de vue des travailleurs, de leurs modalités, de leur sens éventuellement professionnel, mais du côté des normes et des procédures de prévention.

Développée sous l'impulsion des acteurs du soin et du contrôle social, l'appréhension de ces usages est généralement univoque : le système travailleur/substance psychoactive/travail est pensé comme un problème. Vouloir le résoudre implique la production et le respect de règles. Les approches donnant plus de place au travail et aux usagers complexifient l'analyse de la question drogues et travail, et éclairent les dynamiques à l'œuvre. Mais, in fine, le même cadre, à savoir celui des drogues au travail comme problème et celui d'une analyse de type comportemental, basée sur une segmentation des temps travail versus hors travail, resurgit. Les activités, les stratégies de santé et leurs interrelations continues sont maintenues hors champ.

ARP : LA CONSOMMATION EST-ELLE TOUJOURS CONSIDÉRÉE EN ENTREPRISE COMME UN RISQUE ? QUELLES LOGIQUES SONT À L'ŒUVRE ?

Renaud Crespin : À un niveau très général, les usages de produits deviennent des risques lorsqu'ils contreviennent à l'ordre interne de l'entre-

prise, quand ils nuisent au travail des salariés ; à l'entente entre et dans les équipes, bref, quand ils créent un « désordre ». L'employeur, tenu par son obligation de résultat, doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des salariés (Code du travail art. L. 4121-1) En ce sens, les règles sont structurantes.

À noter que l'employeur doit articuler son obligation de prévention des risques avec le respect de la liberté individuelle des salariés. À cet égard, la décision du Conseil d'État de décembre 2016 de permettre à un supérieur de procéder à des tests, au motif qu'ils n'entrent pas dans la catégorie des actes de biologie médicale, est une décision majeure. Même si cette autorisation est soumise à conditions (type de poste concerné, possibilité d'une contre-expertise), le Conseil d'État pose que le médecin du travail n'est plus le seul acteur habilité à procéder à un dépistage des drogues dans les entreprises. En celà, il rejoint la Cour de cassation contre le ministère du Travail. Contrairement à ce dernier, le Conseil d'État donne la possibilité à l'entreprise de sanctionner un salarié au premier test positif de drogues illicites, car en matière de sécurité l'obligation de résultat s'impose à l'employeur.

Deux logiques dominantes sont à l'œuvre : une logique sanitaire, axée sur le repérage des consommations pensées exclusivement comme des comportements à risque, alors même que ces risques pour le travail sont plus affirmés que démontrés, et une logique disciplinaire qui inféode les droits des personnes et les libertés individuelles aux exigences de sécurité incombant aux employeurs, brouillant ainsi encore davantage la frontière déjà poreuse entre vie privée et vie professionnelle.

Gladys Lutz : La question du maintien en emploi de ces usagers (drogues, psychotropes, alcool) reste difficile à appréhender par les employeurs. Peur de l'illicéité des produits, logique gestionnaire, déclarations d'inaptitude ou restrictions médicales et exclusion progressive du monde du travail de toute personne repérée comme fragilisée par un problème de santé, et notamment de drogues ou d'alcool, écartent l'analyse organisationnelle.

Les intervenants en addictologie sont rarement mieux outillés. Nombre de médecins du travail ne savent toujours pas comment aborder, de manière pleinement satisfaisante du point de vue de la clinique médicale du travail, leur mission de « prévention des consommations d'alcool et de drogues ». Les outils gestionnaires promus par les différents guides (INRS, MILDECA/DGT) font incomplètement sens en santé au travail. Causes privées, modes de vie, comportements individuels sont pointés,

mais les démarches classiques font l'impasse sur l'identification des processus professionnels en jeu et la socialisation des remèdes.

Il s'agirait pour les addictologues comme les médecins du travail d'ouvrir un dialogue sécurisé avec les salariés, sans a priori, sur les effets, le sens et les enjeux de leurs usages d'alcool et de drogues diverses. Le repérage précoce peut apporter des améliorations pertinentes mais en restant articulé à un arsenal conceptuel centré conjointement sur les usages et le travail réels. Il s'agit de l'adosser à une clinique du travail et de la réduction des risques.

ARP : QUELLES SONT LES LIMITES DU DÉPISTAGE ?

Renaud Crespin : Vise-t-il à prévenir ou à dissuader ? Là est la question. Le dépistage est une solution qui arrive une fois que les usages de PSA sont là. Il ne s'agit donc pas de prévenir, par la compréhension du sens de ces usages pour les salariés ou par la prise en compte des interrelations entre ces usages et le travail, mais de juger de la conformité des salariés aux normes d'une entreprise, fixées par exemple par un règlement intérieur. Ces consommations sont renvoyées à la responsabilité des individus, alors qu'elles peuvent être induites par le travail et son environnement (réactions, réponses à certaines conditions de travail particulièrement pathogènes). Certes, le taux de positifs diminue rapidement une fois les programmes de dépistages lancés, pour se stabiliser autour de 2 %. Or, les salariés sont avertis de l'existence de tels programmes. Ces derniers sont donc comme une solution plus « réactionnelle » que préventive, sur le modèle de la peur du gendarme.

ARP : QUEL RÔLE PEUT ET DOIT JOUER L'ENTREPRISE DANS LA PRÉVENTION ET LE CONTRÔLE DES PRATIQUES ADDICTIVES ?

Gladys Lutz : Les employeurs et les institutions représentatives du personnel doivent recaler l'intervention sur les usages de psychotropes du côté de l'analyse des liens avec l'organisation et les conditions du travail. Il est indispensable que ces acteurs se dissocient de l'a priori du travail, pathogène, de l'addiction-risque et des logiques d'hyperprotection des personnes réputées malades de leurs usages de psychotropes. Toute action corrective doit être précédée d'une analyse des dynamiques organisationnelles et humaines à l'œuvre au poste de travail. La démarche « Qualité de vie au travail » par exemple, telle que promue par l'Agence natio-

1 *Se doper pour travailler*, récompensé en octobre 2018 par le Prix du livre RH.

nale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) est un cadre d'analyse du travail par les salariés eux-mêmes, à mobiliser en priorité

pour réguler les usages de psychotropes. Il s'agit d'adosser la prévention des addictions, non plus à une rationalité statistique et prédictive ou à des jugements moraux, mais à l'amélioration du travail.

Renaud Crespin : Ce qui n'est pas simple puisqu'il y a un paradoxe entre la nécessité de développer des approches compréhensives, axées sur la parole et l'écoute des salariés, et une définition de l'addiction de plus en plus réduite à un dysfonctionnement cérébral, un « brain disease ».

ARP : COMMENT LES PRODUITS CONSOMMÉS AU TRAVAIL PEUVENT-ILS ÊTRE DES OUTILS DE RÉGULATION ?

Gladys Lutz : Refuser, pour des raisons de santé, les défis ou les procédures imposées par l'organisation, c'est souvent lâcher ses équipiers, ses élèves, ses patients, etc., c'est s'exposer au déclassement ou à l'exclusion. Face à ces risques, il s'agit de prendre sur soi, de plus en plus individuellement, parfois grâce aux « adjuvants chimiques de l'action » (expression d'Ehrenberg) que sont les psychotropes et à leurs éventuelles fonctions professionnelles. Les substances pharmacologiques sont des instruments puissants pour garder la tête hors de l'eau et contribuer à l'image attendue de soi, de son travail et de son entreprise. Si les psychotropes peuvent être des outils de normalisation des salariés, ils servent aussi et paradoxalement la dérégulation du travail. En contribuant à l'adaptation sans limite de soi et à l'invisibilisation des tensions d'origine professionnelle, les psychotropes contribuent à une application réduite de la responsabilité sociale et des obligations de santé et de sécurité de l'employeur.

ARP : DANS VOTRE OUVRAGE¹, VOUS DÉCLAREZ QU'ILS SONT DES RESSOURCES POUR LES SALARIÉS. QUELS EFFETS POSITIFS PEUT APPORTER CET USAGE ?

Renaud Crespin / Gladys Lutz : Les produits peuvent être utilisés pour des finalités différentes. En ce sens, ils sont multifonctionnels. Cela signifie aussi que ce ne sont pas les pouvoirs pharmacologiques des substances qui déterminent les usages, mais leurs conditions de consommation. Nous avons dégagé quatre « fonctions ressources » :

1. Anesthésier pour tenir physiquement et psychologiquement.
2. Stimuler, euphoriser, désinhiber.
3. Récupérer.
4. Intégrer, insérer, entretenir les liens professionnels.

Dans un monde du travail où tout pousse les professionnels à masquer leurs vulnérabilités, à atteindre des objectifs, à tenir le rythme, on peut aussi travailler non seulement « avec une addiction » mais aussi « grâce à une addiction ».

Plus que la recherche de la performance communément admise lorsqu'il est question de consommations utilitaristes de substances psychoactives, ce sont des processus de défense, de récupération et de reconnaissance que révèlent les fonctions professionnelles des usages de substances psychoactives.

Bibliographie

- Jérôme Pelisse. « Introduction au dossier « *Nécessités et limites de l'interdisciplinaire pour étudier le travail et la santé* », Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé [En ligne], 20-1 | 2018, URL : <http://journals.openedition.org/pistes/5610>
- Anact/INRS. Évaluer les interventions de prévention des RPS-TMS, Guide à l'usage des intervenants, 2017, 56 p.
- Hautefeuille, M.. « *Je fais le métier* ». Le dopage au quotidien : un dopage ordinaire. Dans *Se doper pour travailler*, Crespin, Lhuillier, Lutz (dir.). Erès, coll. Clinique du travail, 2017, pp 157-171.

Numéro 03, décembre 2018

Prix de vente : 6€

Directeur de la publication

Jean-Michel Delile

Coordinateur du numéro

Olivier Hurel

Comité éditorial

Sébastien Alexandre
Frédéric Brzozowski
Marie-Christine Fortin
Pascale Hensgens
Alexis Jurdant
Nathalie Latour
Lisa Massicotte
Jean-Félix Savary
Joël Tremblay

Journaliste

Natalie Castetz

Conception graphique

Nelly Gibert - Mediis Studio

Impression

2570 ex.
Imprimerie Harmonie Print