

# Contrôler le marché légalisé du cannabis en France

## – L'EXEMPLE FONDATEUR DE L'ARJEL –

---

Par Christian Ben Lakhdar et Jean-Michel Costes\*

Le 4 octobre 2016

---

*Dans un rapport daté de décembre 2014, Terra Nova se prononçait pour la légalisation du cannabis en France. Il démontrait, d'une part, l'échec des politiques menées à l'encontre de cette substance depuis plus de 40 ans ; d'autre part, il tentait d'évaluer les impacts économiques positifs qui pourraient être associés à un scénario de légalisation du cannabis dans le cadre d'un monopole public permettant de contrôler étroitement le prix et du même coup l'évolution de la consommation.*

*Mais, malgré les discussions ouvertes par ce travail, la situation n'a pas évolué. Le but de cette nouvelle étude est de proposer un cadre de gouvernance et d'organisation propre à un marché légalisé et régulé du cannabis en France, sur la base de l'exemple fondateur que représente l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).*

*En effet, le marché des jeux d'argent et de hasard en ligne a été légalisé en France par la loi 2010-476 du 12 mai 2010. Elle légalise l'offre d'un bien potentiellement addictif et dépénalise de fait une industrie autrefois considérée comme illégale. Le pari du législateur était d'assécher l'offre illégale, en faisant venir une large majorité des joueurs sur les sites légaux, et de réduire les pratiques problématiques sur cette offre légale. L'ARJEL créée à cette occasion contraint les opérateurs à la mise en place de moyens de prévention et de réduction des risques du jeu pathologique. La lutte contre l'offre illicite de jeux d'argent et de hasard en ligne lui incombe également.*

Synthèse

---

\* Christian Ben Lakhdar est professeur d'économie à l'université de Lille, LEM UMR 9221 CNRS. Jean-Michel Costes est démographe, ancien directeur de l'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies (1993-2011). Ce travail a été réalisé avec l'aimable concours de Serge Karsenty sociologue, chercheur honoraire du CNRS, à l'université de Nantes.

*L'histoire et la concrétisation de ce processus de légalisation d'une conduite potentiellement addictive offre un cadre qui conviendrait à la légalisation contrôlée du cannabis. Le cadre législatif proposé par l'ARJEL permet de dessiner les objectifs de ce que pourrait être une Autorité de Régulation du Cannabis en France (ARCA).*

*Des objectifs de santé publique d'abord, car avec 700 000 Français âgés de 15 à 75 ans qui consomment quotidiennement du cannabis et 1,4 million qui en font un usage régulier (au moins 10 joints par mois), la France est en tête des classements européens. Un objectif de lutte contre le marché illicite, ensuite : la lutte policière, toujours très active auprès des simples usagers n'arrive pas à enrayer l'offre et fait à présent face à une extension du marché en ligne des drogues illicites.*

*Les jeux en ligne sont une addiction sans produit. Le cannabis est, lui, un produit, ce qui fait que les politiques à mener à se rapprochent des mesures qui sont en vigueur dans la lutte contre le tabac. En effet, il s'agit bien de faire diminuer la consommation, et non de la rendre attractive. Appliquer au cannabis des dispositions de lutte anti-tabac de la Convention cadre de lutte anti-tabac (interdiction de la vente aux mineurs, avertissements sanitaires et packaging neutre, consommation interdite dans les lieux à usage collectif et de travail clos et couverts) répondrait à cette ambition.*

*Enfin, les recettes fiscales issues du cannabis pourraient faire l'objet d'un vote au sein de la loi de finance de la Sécurité sociale et d'une affectation claire au budget de l'Assurance maladie. Des lignes budgétaires pour les politiques de prévention et de réduction des risques de l'usage de drogues et de cannabis pourraient être inscrites.*

*La mise en production de cannabis pourrait soit se faire par des agriculteurs français autorisés par des licences du Ministère de l'agriculture, soit par des entreprises étrangères. Dans tous les cas, la production de cannabis devra répondre à un cahier des charges aussi strict que peut l'être celui de l'ARJEL concernant les opérateurs désirant mettre de nouveaux jeux à disposition des consommateurs. La production française limiterait le dosage en THC (Delta-9-tétrahydrocannabinol) des produits de cannabis, concentration qui explose aujourd'hui dans les produits vendus illégalement. La vente serait confiée à des détaillants ayant demandé un agrément à l'ARCA. Trois options potentiellement complémentaires, qui présentent des avantages comme des inconvénients, sont ici à considérer : le réseau des débitants de tabac, celui des officines pharmaceutiques ou un nouveau réseau de magasins.*

## **SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

### **1 - L'ARJEL : ENTRE PREVENTION, REDUCTION DES RISQUES ET LUTTE REPRESSIVE**

#### **1.1 - HISTORIQUE**

1.1.1. La FDJ et le jeu responsable

1.1.2. Commission européenne et dealers de jeux illégaux

#### **1.2 - LE CAS DU JEU EN LIGNE : DE LA PROHIBITION A LA REGULATION D'UN BIEN POTENTIELLEMENT ADDICTIF**

1.2.1. Gouvernance et efficacité 8

1.2.2. Les carences préventives du modèle de régulation

### **2 - UNE ARJEL DU CANNABIS EN FRANCE**

#### **2.1 - SANTE PUBLIQUE ET ASSECHEMENT DES MARCHES ILLICITES**

2.1.1. Objectifs de santé publique 12

2.1.2. Lutte contre le marché illicite

#### **2.2 - VERS UNE AUTORITE DU REGULATION DU CANNABIS (ARCA)**

2.2.1. De l'application de la CCLAT au cannabis

2.2.2. Mise en œuvre, production-distribution et modes organisationnels

### **CONCLUSIONS**

### **REFERENCES**

## INTRODUCTION

Sous la pression de la Commission européenne et d'entreprises étrangères considérées comme illégales aux yeux du droit français, une offre de conduite potentiellement addictive a été légalisée en France en 2010 : les jeux d'argent et de hasard en ligne. Avant cette légalisation, on pouvait estimer à plus de un million le nombre de personnes pratiquant cette activité sur des sites considérés à l'époque comme illégaux (Costes et al., 2011). Aujourd'hui ce sont près de 2 millions de Français qui s'adonnent à cette pratique majoritairement sur des sites légaux (Tovar et al., 2013).

Les jeux d'argent peuvent être la cause de problèmes socio-sanitaires importants et « l'ouverture maîtrisée à la concurrence »<sup>1</sup> du marché des jeux s'est faite dans un souci non seulement de santé publique mais aussi de lutte contre l'offre illégale. Ce double objectif est assuré dans la loi de légalisation de 2010 par la création d'une autorité administrative indépendante garante du respect de la mise en œuvre de pratiques préventives et de réduction des risques du jeu excessif mais aussi de la lutte contre les sites de jeux ne respectant pas un cahier des charges contraignant. L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) est ainsi une émanation institutionnelle démontrant la faisabilité de la légalisation de la demande et de l'offre de conduites addictives.

Dans un rapport daté de décembre 2014, Terra Nova se prononçait pour la légalisation du cannabis en France. Il démontrait d'une part, l'échec des politiques menées à l'encontre de cette substance depuis plus de 40 ans ; d'autre part, il tentait d'évaluer les impacts économiques positifs qui pourraient être associés à un scénario de légalisation du cannabis dans le cadre d'un monopole public permettant de contrôler étroitement le prix et du même coup l'évolution de la consommation dans un souci de santé publique (Kopp et al., 2014). Le principal argument avancé par les détracteurs de ce travail était que le scénario de légalisation préférentiel soutenu par Terra Nova reposait sur la constitution d'un monopole public de production et de distribution du cannabis, ce qui – nous le reconnaissons bien volontiers – représente un anachronisme économique<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, malgré quelques rapports parlementaires et différentes prises de position politique, rien de vraiment efficace n'a été entrepris pour faire face aux enjeux de la progression des consommations de cannabis. La France est toujours en tête des pays européens en termes de nombre de consommateurs, et la lutte policière – toujours très active auprès des simples usagers – n'arrive pas à enrayer l'offre.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. JO n° 0110 du 13 mai 2010.

<sup>2</sup> Non seulement le droit européen s'oppose à la constitution de tel monopole mais comme nous le soulignerons plus bas, il est peu souhaitable de mettre l'Etat en situation de conflit d'intérêts entre logique économique, financière et fiscale d'un côté et santé publique de l'autre.

Le but de cette nouvelle note est, non seulement de répondre aux critiques, mais aussi de proposer un cadre de gouvernance et d'organisation propre à un marché légalisé et régulé du cannabis en France, sur la base de l'exemple fondateur que représente l'ARJEL. Par analogie avec l'historique, le contexte et les missions de cette autorité administrative indépendante, nous démontrons la faisabilité d'un marché réglementé du cannabis en France où une Autorité de Régulation du Cannabis (ARCA) ferait office de pourvoyeur de santé publique et de garant de la sécurité publique.

## **1 - L'ARJEL : ENTRE PREVENTION, REDUCTION DES RISQUES ET LUTTE REPRESSIVE**

Une transformation notable du marché des jeux de hasard et d'argent s'est opérée durant la décennie 2000. D'une part, la conscience collective des dangers socio-sanitaires des pratiques de jeux s'est accrue ; d'autre part, l'offre de jeux s'est déplacée sur un terrain peu couvert par les monopoles historiques français et accessible au plus grand nombre : Internet. Ces évolutions majeures ont conduit le législateur, du fait des différentes pressions qu'il a subies, à légaliser le marché en ligne, à l'ouvrir à une concurrence jusqu'alors considérée comme illicite, et à mieux considérer le caractère addictif et délétère des jeux d'argent et de hasard. L'offre de jeux d'argent et de hasard sur internet ou hors internet est régulée par l'Etat qui en fixe les modalités (nature de l'activité autorisée, conditions d'accessibilité, niveaux des prélèvements fiscaux) et gérée soit par des opérateurs sous contrôle direct de l'Etat, soit par des opérateurs privés sous régime de concession ou licence. Certaines formes de jeux sont interdites mais ce sont bien les opérateurs offrant de tels jeux qui sont poursuivis et non pas les joueurs. La politique publique mise en œuvre dans le domaine des jeux d'argent met en avant le concept de jeu responsable qui désigne la démarche suivante : « prévenir et réduire les risques et les dommages liés aux pratiques de ces jeux ».

### **1.2 - HISTORIQUE**

La légalisation des jeux d'argent et de hasard en ligne semble s'être faite à partir de deux éléments différents. D'un côté, la dénonciation croissante des risques socio-sanitaires du jeu par des associations citoyennes et des professionnelles de la santé publique a trouvé un écho favorable du fait du marketing toujours plus agressif de la Française des Jeux au début des années 2000 avec la mise sur le marché du Rapido. D'un autre côté, la mise en infraction par la Commission européenne du monopole que représentent les jeux de hasard et d'argent ainsi que la pression exercée par les opérateurs étrangers réputés illégaux aux yeux du droit français pour l'ouverture de ce même marché ont accéléré le processus de légalisation. Finalement, la création par la loi de 2010 d'une autorité indépendante garante de la bonne tenue du marché légalisé sous couvert de prévention des conduites à risques liées au jeu institutionnalise non seulement le marché *per se* mais aide à construire des barrières, fondées sur la prévention du jeu excessif, à l'entrée de ce marché. Ce dispositif est certes convenable pour l'opérateur historique, mais aussi favorable à la santé publique.

### 1.1.1 - LA FDJ ET LE JEU RESPONSABLE

Depuis le début des années 1990, la Française des jeux (FDJ) prospère : la mise sur le marché des premiers jeux de grattage double son chiffre d'affaires en quelques années. Les affaires vont bon train pour cette entreprise détenue à 72% par l'Etat, mais aussi pour le Pari mutuel urbain (PMU) et les casinos qui ont vu les machines à sous légalisées en 1987.

Le jeu pathologique est inscrit dans le DSM III de l'association américaine de psychiatrie depuis 1980<sup>3</sup>. En France, les années 1990 voient l'émergence d'associations citoyennes, d'anciens joueurs et de familles de joueurs mais aussi de médecins qui plaident pour une reconnaissance des dangers des jeux d'argent et de hasard.

La reconnaissance du problème socio-sanitaire que représente le jeu pathologique doit certainement beaucoup à la création en 1990 de l'association SOS joueurs qui, très vite, va commander une étude au CREDOC sur 200 joueurs en difficulté avec leur pratique de jeu et ayant formulé une demande d'aide à l'association (Achour-Gaillard, 1993). Comme le souligne Trespeuch (2016), quelques années plus tard, sous l'impulsion de différents médecins – Jean Adès, Michel Lejoyeux, Marc Valleur pour n'en citer que quelques-uns –, le jeu pathologique et ses conséquences sont de plus en plus reconnus en France. Au niveau international, le jeu pathologique est inscrit dans la Classification Internationale des Maladies (CIM-10) de l'OMS depuis 1993.

La reconnaissance de la dépendance au jeu trouve cependant son point d'orgue quelques années après le lancement par la FDJ du Rapido en 1999. Ce jeu de tirage diffusé sur des écrans installés par la FDJ dans les bars-tabac, disponible de 5 heures du matin à minuit, présentait la caractéristique d'une fréquence de tirage très élevée (toutes les 5 minutes) et donc d'un potentiel addictif lui aussi important. Le succès indéniable de ce jeu (on passe de moins de 500 millions d'euros de mise en 1999 à plus de 2 milliards d'euros dès 2004) mobilisa les critiques et devint le symbole du marketing toujours plus agressif de la FDJ et des externalités qui lui sont associées (Trespeuch 2016, p. 266). L'analyse textuelle d'articles de presse traitant de la FDJ publiés entre 1998 et 2005 démontre que le ton médiatique évolue : le jeu excessif s'installe progressivement comme un problème de santé publique (Mangel, 2009)<sup>4</sup>.

La FDJ réagit à ce retournement de l'opinion en mettant en place dès le début des années 2000 une politique de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE). Se cristallise dès cet instant l'ambivalence étatique : d'un côté, en tant qu'instance régulatrice, le ministère du Budget encourage l'opérateur à engager cette démarche de RSE pour répondre aux critiques de la non prise en compte de l'addiction aux jeux ; mais d'un autre côté, l'Etat actionnaire par l'entremise

---

<sup>3</sup> DSM : *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* ou Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux.

<sup>4</sup> Voir en particulier Bernard Stiegler, « Rapido, assommoir contemporain », *Le Monde Diplomatique*, Août 2000.

du ministère des Finances ne s'intéresse principalement qu'à la rentabilité de l'entreprise et à sa valorisation actionnariale (Mangel et Trespeuch, 2009).

Quoique déjà pointée dans un rapport sénatorial daté de 2002 (Trucy, 2002), cette ambivalence suivra son cours. La FDJ développera son concept de « jeu responsable » et engagera, comme Mangel et Trespeuch (2009) la qualifient, sa « petite révolution culturelle ». Il ne s'agit plus seulement pour l'entreprise détenue majoritairement par l'Etat de proposer une offre de jeu attractive mais bien de modérer les usages pour limiter les risques de dépendance : à l'instar des avertissements sanitaires apposés sur les paquets de tabac, les supports de jeu de la FDJ affichent le slogan « Restez maîtres du jeu, fixez vos limites ».

La charte de jeu responsable, principalement fondée sur des messages de prévention à destination des joueurs, s'inscrit non seulement comme une réponse à la « sanitarisaiton » du jeu et à la reconnaissance d'une addiction sans substance mais aussi comme une réponse stratégique de la FDJ à la contestation croissante de son monopole par les institutions européennes et les opérateurs étrangers (Mangel et Trespeuch, 2009).

### **1.1.2 - COMMISSION EUROPEENNE ET DEALERS DE JEUX ILLEGAUX**

En 2005, la Direction générale « marché intérieur » de la Commission européenne met en demeure l'Etat français d'ouvrir son marché des jeux à la concurrence sur la base de plaintes déposées par des *Bookmakers* étrangers et sur l'incompatibilité de son droit avec les dispositions du Traité. Plus précisément, comme l'analysent Steiner et Trespeuch (2013), trois points étaient mis en avant par la Commission pour réclamer l'ouverture à la concurrence du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne. Le premier affirmait que, même si les paris contribuaient au budget général et au financement de la filière hippique, on ne pouvait identifier de « raisons impérieuses générales » justifiant des restrictions de concurrence. Le deuxième point portait sur les problématiques de lutte contre le blanchiment : la Commission ne voyait pas en quoi la persistance des monopoles permettait une lutte plus efficace, étant entendu que la France se devait déjà de respecter les dispositions de la directive 2005/60/CE antiblanchiment. Enfin, sur la base du rapport sénatorial Trucy (Trucy, 2002), la Commission soutenait que les monopoles n'étaient pas plus efficaces dans la protection du consommateur qu'une autre organisation économique, la référence au jeu Rapido venant enfoncer le clou des arguments de la Commission pour l'ouverture à la concurrence du marché des jeux en ligne en France.

La France tenta de défendre ses monopoles en arguant que la multiplication de l'offre de jeux allait, sans nul doute, créer une demande accrue, et qu'en conséquence les individus les plus faibles et, en particulier, les mineurs allaient certainement s'exposer à un risque de dépendance. Elle souligna de plus que des mesures phares de protection du consommateur avaient été mises en place avec la création du Comité Consultatif pour l'Encadrement des Jeux et du « jeu responsable » (COJER) ainsi que des actions de prévention du jeu excessif.

Rien n'y fit : la Commission n'ayant pas été convaincue par les arguments français, il fallut se résigner à légaliser un marché concurrentiel des jeux d'argent et de hasard en ligne en le limitant toutefois à un périmètre de jeux considérés comme les moins addictifs sur la base du rapport rendu par Bruno Durieux au Premier ministre en 2008 et d'une expertise collective réalisée par l'Inserm cette même année (Steiner et Trespeuch, 2013)<sup>5</sup>.

## **1.2 - LE CAS DU JEU EN LIGNE : DE LA PROHIBITION A LA REGULATION D'UN BIEN POTENTIELLEMENT ADDICTIF**

Le cas du jeu en ligne est une des meilleures illustrations de changement de paradigme d'une politique publique passant de la prohibition à une légalisation contrôlée. La loi du 12 mai 2010 légalise l'offre d'un bien potentiellement addictif et dépénalise de fait une industrie autrefois considérée comme illégale (Journal Officiel, 2010). Elle prévoit l'ouverture sur internet d'une offre légale de jeux d'argent sur trois segments d'activité (poker, paris sportifs et paris hippiques), gérée par des opérateurs privés agréés. Le pari du législateur était d'assécher l'offre illégale, en faisant venir une large majorité des joueurs sur les sites légaux, et de réduire les pratiques problématiques sur cette offre légale. Pour cela, la loi a créé une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs et de moyens importants : l'Autorité de Régulation du Jeu En Ligne (ARJEL). Grâce aux enquêtes et au recul dont on dispose, il est possible de dresser un bilan relatif à ces objectifs. Il apparaît que ce pari a été gagné, du moins partiellement. Malgré une certaine progression des pratiques de jeu des Français, y compris des pratiques « à risque modéré », la prévalence des joueurs excessifs est restée stable en France et surtout, les deux effets attendus par le changement de cadre légal ont été vérifiés : la majorité des pratiques de jeu d'argent sur Internet se sont déplacées sur l'offre légale (Tovar et al., 2013) et les pratiques sur l'offre légale génèrent, à type d'activité comparable, moins de problèmes que les pratiques résiduelles sur l'offre illégale (Costes et al., 2015b). Quelques années après cette légalisation, on peut constater que si la pratique des jeux d'argent s'est élargie parmi les Français, la prévalence du « jeu excessif » est restée stable entre 2010 et 2014 (Costes et al., 2015a).

### **1.2.1 - GOUVERNANCE ET EFFICACITE**

L'ARJEL organise le marché des jeux d'argent et de hasard en ligne : elle délivre des agréments permettant aux opérateurs d'accéder au marché français et homologue les produits offerts en validant les logiciels de jeux ou de paris. Ces agréments et homologations se font en vertu du cahier des charges applicable aux opérateurs de jeux en ligne (arrêté du 17 mai 2010 abrogé et remplacé par l'arrêté du 27 mars 2015 portant approbation du cahier des charges applicables aux opérateurs de jeux en ligne). Outre des dispositions techniques et financières, ce cahier des charges insiste sur la nécessité pour l'opérateur demandant un agrément de se conformer aux dispositions de prévention du jeu excessif ou pathologique comme inscrit dans la loi 2010-476 du 12 mai 2010. Plus précisément, l'opérateur se doit de :

---

<sup>5</sup> Il s'agit du poker, des paris sportifs à cote fixe et des paris mutuels sur les courses hippiques.

- « [prévenir] les comportements de jeu excessif ou pathologique par la mise en place de mécanismes d'auto-exclusion et de modération et de dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises. Il communique en permanence à tout joueur fréquentant son site le solde instantané de son compte. Il informe les joueurs des risques liés au jeu excessif ou pathologique par le biais d'un message de mise en garde, ainsi que des procédures d'inscription sur les fichiers des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'intérieur. Un arrêté du ministre de la santé précise le contenu de ce message de mise en garde. »
- « [s'abstenir] d'adresser toute communication commerciale aux titulaires d'un compte joueur bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion sur son site et, dans le cas des joueurs auto-exclus définitivement, pendant la période durant laquelle ceux-ci ne peuvent solliciter à nouveau l'ouverture d'un compte. A compter du 1er janvier 2015, il s'abstient également d'adresser toute communication commerciale aux anciens titulaires d'un compte joueur dès lors qu'ils sont inscrits sur les fichiers des interdits de jeu mentionnés au premier alinéa et que l'opérateur dispose des informations personnelles relatives à ces joueurs permettant d'interroger ces fichiers dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée. »

Comme Steiner et Trespeuch (2013) le notent, il s'agit ici de responsabiliser l'internaute-joueur en obligeant l'opérateur à lui proposer des mesures d'auto-exclusion et d'autolimitation. Le joueur doit ainsi se fixer ses propres limites et l'opérateur le rappellera à l'ordre dès l'instant où ce même joueur enfreindra ses propres règles. Ici, l'information transmise au joueur et l'interdiction d'envoi d'incitations à rejouer à des joueurs ayant déjà fait preuve de difficultés sont censées prévenir le jeu excessif.

Ce n'est toutefois pas le seul dispositif de prévention du jeu pathologique que la loi prévoit. Il en existe deux autres, à savoir le contrôle du "taux de retour au joueur" et les moyens mis en œuvre pour lutter contre l'offre illégale.

Le taux de retour au joueur (TRJ) est en quelque sorte le prix des jeux. Techniquement, c'est le rapport calculé sur deux mois glissants entre les sommes versées aux joueurs (leurs gains du jeu) et les mises engagées par ces derniers. Le taux de retour s'apparente alors au prix du jeu dans la mesure où si le taux de retour est élevé, on peut considérer que le prix du jeu est faible. Au contraire, si le taux de retour est faible, le prix du jeu est élevé. Cet élément est donc important en terme de contrôle du marché et de limitation des comportements addictifs. L'observatoire des jeux dans un rapport rendu en 2012 met en garde sur ce point en soulignant le lien direct s'établissant entre élévation du taux de retour au joueur et augmentation des facteurs de risque du jeu problématique (Costes et Etiemble, 2012). C'est la loi qui plafonne le taux de retour au joueur : celui-ci ne doit être ni trop élevé, pour limiter la demande, ni trop faible, pour éviter que cette même demande ne se tourne vers une offre illégale. Ou, pour le dire autrement, le prix du jeu doit être assez élevé pour ne pas inciter à la consommation, mais assez faible pour pouvoir concurrencer une offre illicite persistante. Le taux de retour maximum au

joueur a été fixé à 85% et le premier rapport d'activité de l'ARJEL montre qu'effectivement cette limite n'a pas été franchie. En 2010, il était de 82% pour les paris sportifs et de 80% pour les paris hippiques (ARJEL, 2011). A noter que seuls ces deux types de jeu sont contraints par le plafonnement du taux de retour au joueur : en sont exclus les jeux de poker qui, eux, affichaient cette même année des TRJ à hauteur de 97% pour le poker cash-game et de 92% pour le poker en tournoi.

On remarque toute l'importance du prix du jeu à travers deux indicateurs : le nombre de joueurs et le montant de mise générée par un euro déposé sur un compte joueur.

Alors qu'avec des taux de retour au joueur de 82 et 80%, les paris sportifs et les paris hippiques ont respectivement réuni 150 000 et 135 000 joueurs par semaine en moyenne en 2010, le poker avec un TRJ compris entre 92 et 97% en réunissait 300 000, soit deux fois plus. De plus, sachant que le montant de mise générée par 1 euro déposé sur un compte joueur mesure le comportement de réinvestissement des gains que les joueurs ont perçu, celui-ci est beaucoup plus élevé pour le poker – entre 8 et 23 euros – que pour les paris sportifs (4 euros) et les paris hippiques (3,20 euros).

Le taux de retour au joueur est donc un instrument de politique publique puisque celui-ci détermine non seulement le nombre de joueurs mais aussi leur comportement de jeu. Ainsi, fixé de manière adéquate, les prévalences de joueurs peuvent être contenues, de même que le risque de dépendance au jeu peut être limité en minimisant les incitations à rejouer ou, dit autrement, à « se refaire » (Steiner et Trespeuch, 2013)<sup>6</sup>.

Un joueur conscient que le TRJ est plafonné sur les sites légaux pourrait être incité à jouer sur des sites illégaux présentant un prix du jeu plus faible, s'exposant alors à un risque accru de dépendance. Cependant, l'ARJEL a aussi pour mission de lutter contre l'offre illicite de jeux en ligne. Si l'on en croit le dernier rapport d'activité, ce sont près de 800 sites en moyenne annuelle depuis 2010 qui sont répertoriés par le service d'enquête de l'ARJEL. Après constatations ou procédures diligentées par l'ARJEL, plus de la moitié de ces sites se trouvent être en conformité avec la loi. Pour le reste, l'ARJEL met en demeure ces opérateurs de se mettre en conformité, ou bloque le site sur ordonnance du TGI. Même s'il est difficile d'évaluer l'impact de l'ARJEL sur l'offre illicite de jeux d'argent et de hasard en ligne, le nombre de Français jouant sur des sites illégaux semble plutôt contenu : on estime entre 10 et 20 % la part des pratiques sur une offre non régulée (Tovar et al., 2013 ; Costes et al., 2015).

Finalement, il semble que le cadre de gouvernance choisi pour maîtriser le marché et les risques de dépendance aux jeux d'argent et de hasard en ligne soit bon : les mesures préventives

---

<sup>6</sup> S'ajoute comme moyen de contrôle, la taxe sur les mises dont les opérateurs doivent s'acquitter. Ce sont bien les mises qui ont été choisies comme assiette d'imposition, ce qui permet de renchérir le prix du jeu *per se*, donc d'affaiblir son taux de retour et ainsi de rendre le jeu moins attractif pour l'internaute-joueur. Quoi qu'il en soit, le taux de retour au joueur s'apparente plus à un encadrement du prix, fixant un prix-plancher ou prix minimum, qu'à une taxe ou une accise.

participent au contrôle de la demande et à la réduction des risques socio-sanitaires ; l'offre illicite quant à elle, semble jugulée. La légalisation des jeux d'argent et de hasard en ligne apparaît alors comme une expérience reproductible même si certaines critiques peuvent lui être adressées.

### **1.2.2 - LES CARENCES PREVENTIVES DU MODELE DE REGULATION**

Les critiques que l'on peut adresser au cadre de légalisation du marché des jeux en ligne portent principalement sur les concessions que l'Etat a dû consentir aux opérateurs. Elles portent sur le marketing – l'autorisation de la publicité – et sur la latitude laissée aux opérateurs dans l'utilisation du taux de retour au joueur.

Alors que la loi Evin de 1991 interdit la publicité pour le tabac et l'encadre pour l'alcool, il aurait pu en être de même pour les produits des jeux d'argent et de hasard. Toutefois, comme l'écrivent Steiner et Trespeuch (2013), la possibilité de faire de la publicité était une condition sine qua non des candidats à l'entrée sur le marché français des jeux en ligne. Depuis, même si le Conseil supérieur de l'audiovisuel encadre quelque peu leurs communications commerciales<sup>7</sup>, le marketing opéré par les industriels des jeux d'argent et de hasard paraît totalement débridé, surtout lors d'événements sportifs importants. Cela est d'autant plus problématique qu'il semblerait que la publicité ait un impact négatif sur les individus présentant déjà des problèmes de dépendance aux jeux, en augmentant leur envie de jouer ou en rendant plus difficile leur décision d'abstention (Binde, 2009).

Le taux de retour au joueur, utile pour contrôler la taille de la population de joueurs et leur comportement de jeu, présente aussi quelques limites. Comme défini par la loi, le plafonnement à 85% n'est pas fixe : il ne représente qu'une moyenne que les opérateurs se doivent de respecter sur deux mois glissants. En d'autres termes, il est possible pour les opérateurs de réaliser des « promotions » et ainsi d'attirer une nouvelle clientèle ou de conforter celle qu'ils ont déjà. Prenons un exemple avec un produit d'appel, comme une coupe du monde de football ou tout autre grand événement sportif. Lors de cet événement et de façon caricaturale, l'opérateur peut décider de fixer son TRJ à 100%, c'est-à-dire reverser l'intégralité des sommes que les joueurs ont mises. Ici évidemment tous les joueurs ne gagnent pas mais ceux qui gagnent, gagnent plus fréquemment et plus gros. L'intérêt à commencer à jouer et l'intérêt à constamment rejouer sont grands. Pour se mettre en conformité avec la loi, l'opérateur devrait alors le mois suivant l'événement sportif majeur diminuer son TRJ à 70% faisant au final que les joueurs gagnent moins et moins fréquemment. En moyenne, le plafond de 85% est respecté. Il s'agit ici de savoir si les individus « accrochés » par la promotion sont plus ou moins importants que ceux « déçus » par le TRJ faible du mois suivant. Gageons que si les opérateurs ont négocié cette possibilité, c'est quelle doit être rentable comme dans n'importe quel commerce (Ailawadi et al., 2009).

---

<sup>7</sup> Voir les délibérations du 22 janvier 2013 du CSA. L'accent est mis sur la protection des mineurs face à l'exposition des publicités pour les jeux d'argent et de hasard ainsi que la présence de messages de prévention sur les supports publicitaires.

Malgré ces deux critiques majeures en termes de santé publique, le cadre de légalisation des jeux d'argent et de hasard en ligne offre une formidable opportunité institutionnelle dont pourrait bénéficier le cannabis.

## **2 - UNE ARJEL DU CANNABIS EN FRANCE**

Les évolutions législatives visant la légalisation d'un produit addictif poursuivent deux principaux objectifs comme le rappellent Caballero et Bisiou (2000, p. 130 et suivantes) : l'assèchement du marché criminel d'un côté, la prise en compte d'un problème de santé publique de l'autre. Alors que la légalisation des jeux d'argent et de hasard en ligne s'est construite autour de ces deux objectifs, il convient dans un premier temps de rappeler que la problématique d'ensemble est la même concernant le cannabis, puis, dans un second temps, de proposer sur la base de l'ARJEL et de la loi de 2010, un cadre de légalisation contrôlée du cannabis.

### **2.1 - SANTE PUBLIQUE ET ASSECHEMENT DES MARCHES ILLICITES**

Un marché du cannabis légalisé peut revêtir différentes formes organisationnelles : il peut être laissé aux forces du marché ou au contraire être strictement encadré via une monopolisation étatique de sa production et de sa distribution. Entre ces deux formes polaires, existe une multitude d'encadrements et de réglementations faisant que le marché et ses acteurs sont plus ou moins libres d'entreprendre. Alors que le cas emblématique de légalisation du cannabis, à savoir celui du Colorado, est décrié par nombre d'experts du fait d'une trop grande libéralisation malgré les restrictions et contrôles imposés aux acteurs (Rehm et Fischer, 2015 ; Liccardo Pacula et al., 2014), il convient de rappeler la situation du marché français et de se demander quels instruments de maîtrise pourraient être mobilisés dans ce cas particulier.

#### **2.1.1 - Objectifs de santé publique**

Selon les derniers résultats du Baromètre santé de l'INPES<sup>8</sup> en 2014, 700 000 Français âgés de 15 à 75 ans consomment quotidiennement du cannabis (en augmentation de 17% depuis 2010), et 1,4 million en font un usage régulier, c'est-à-dire concèdent fumer au moins 10 joints par mois. Enfin, 4,6 millions de Français ont connu au moins un épisode de consommation de cannabis en 2014 (Beck et al., 2015).

Face à ces prévalences élevées qui placent la France en tête des classements européens en matière d'usage de cannabis, les campagnes de prévention menées en population générale n'ont été que d'une faible efficacité. Certainement insuffisantes, mal calibrées et mal ciblées, elles n'ont eu qu'un impact modeste, voire potentiellement contreproductif, pour faire reculer le nombre de consommateurs (Costes et Wellenstein, 2014). L'illégalité du cannabis n'a certainement pas incité les pouvoirs publics à chercher à développer un discours de santé

---

<sup>8</sup> INPES : Institut National de la Prévention et de l'Éducation à la Santé, aujourd'hui devenu Santé Publique France.

publique et préventif crédible auprès des populations d'usagers et des jeunes. Les campagnes menées ont soit souvent dramatisé la situation, soit se sont simplement fondées sur un simple rappel à la loi (voir Ben Lakhdar, 2016). Alors que l'on attribue au cannabis plus de 200 décès chaque année sur les routes de France (Laumon et al., 2005), en 15 ans, une seule campagne de prévention « grand public » invitait les Français à ne pas prendre le volant après avoir consommé du cannabis.

De la même façon, bien que se développent des outils de réduction des risques de la consommation de cannabis (Gieringer, 2001), en l'occurrence des vaporisateurs évitant de consommer concomitamment du tabac et évitant la combustion du cannabis – tous deux sources de monoxyde de carbone et de substances cancérigènes – aucune communication n'est faite pour mettre en avant un usage à moindre risque du cannabis.

La prise en charge sanitaire apparaît, quant à elle, avoir été mieux prise en compte. L'instauration des Consultations jeunes consommateurs, baptisées dès leur lancement « consultations cannabis » traduisant en cela l'attente sociale qu'il pouvait y avoir autour de cette question, a été un succès. Nombre de jeunes accompagnés ou non de leurs parents ou d'un tiers sont venus faire un point sur leur consommation de cannabis, inquiets qu'ils étaient de leur usage. Notons toutefois, sans relativiser l'intérêt de ce dispositif d'aide et de prise en charge sanitaire, qu'un tiers de la file active de ces structures se compose d'individus sous main de justice... (Obradovic, 2015) et que l'on attend toujours une évaluation robuste de l'impact de ces structures relativement à l'arrêt ou à la diminution de l'usage de cannabis des populations les ayant fréquentées.

La prévention de l'usage de cannabis ainsi que la réduction des risques lié à son usage, voire la prise en charge sanitaire des consommateurs, sont indéniablement les parents pauvres de la politique française de gestion des toxicomanies basée sur la loi du 31 décembre 1970. La lutte policière, elle, n'a jamais été aussi active et aussi inefficace.

### **2.1.2 - Lutte contre le marché illicite**

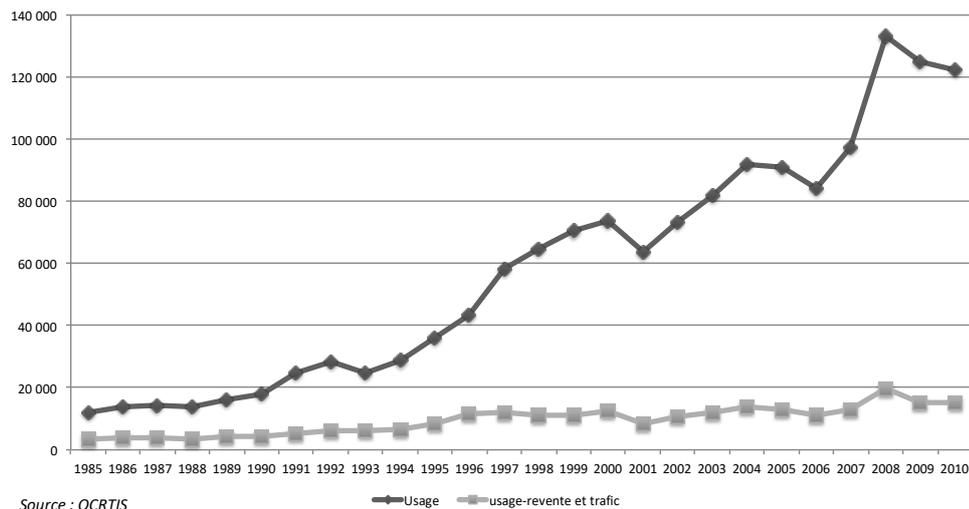
Les interpellations pour possession ou usage de cannabis ont plus que doublé sur la décennie 2000 (Graphique 1). Certes, le nombre d'usagers a augmenté sur la même période, mais pas dans les mêmes proportions. La résurgence de la guerre à la drogue et l'instauration d'une politique du chiffre ont frappé de plein fouet les usagers. L'inefficacité de cette politique est pourtant patente : le nombre de consommateurs a continué de croître tendanciellement à tel point que des chercheurs de l'INED<sup>9</sup> parlent désormais d'épidémie de cannabis (Legleye et al., 2014). La répression n'arrive donc pas à enrayer la consommation de cannabis et, de façon plus inquiétante, on observe des usagers de cannabis de plus en plus jeunes. Les premières expérimentations de cannabis sont observées dès la classe de 4ème : 11% des élèves de ce niveau disent avoir fumé au moins une fois du cannabis au cours de leur vie, alors même qu'ils n'ont en moyenne que 13 ans. L'usage régulier de cannabis (au moins 10 joints dans le mois

---

<sup>9</sup> INED : Institut National d'Etudes Démographiques.

précédent l'enquête) se développe au lycée : de 6% en seconde ou en 1ère année de CAP à 11% en première ou en 2nde année de CAP à 7% en terminale (Spilka et Le Nézet, 2013). La conclusion s'impose : la loi de 1970 et la répression policière ne protègent pas la jeunesse française du cannabis.

**Graphique 1 - Evolution des interpellations pour infraction à la Loi sur les Stupéfiants (Cannabis) en France, 1985-2010.**



La lutte policière est en surchauffe. Elle est d'autant plus débordée qu'un nouvel acteur, source d'approvisionnement en cannabis, a fait son apparition depuis quelques années (Ben Lakhdar et Weinberger, 2011). Non seulement l'autoculture de cannabis est compliquée à enrayer, que cette culture soit individuelle ou industrielle, mais Internet propose de plus en plus une offre de cannabis livrée à domicile. Comme le souligne l'UNODC<sup>10</sup>, le marché en ligne des drogues illicites devient de plus en plus étendu. Les internautes paient avec des monnaies virtuelles, commandent sur les sites et se font livrer à domicile par les grandes entreprises de livraison : en 10 ans, le nombre de saisies de drogues par colis postaux a augmenté de 300% ! Comme le précise le rapport de l'UNODC (2014), l'un des tous premiers mots tapés dans le moteur de recherche et de commande du site le plus connu du *Dark Net*<sup>11</sup>, à savoir le « *Silk Road* »<sup>12</sup> est *Weed*, c'est-à-dire herbe de cannabis. Gageons qu'à l'instar des jeux d'argent et de hasard en ligne accessibles aux internautes français alors même que cette offre était illicite, l'histoire va se répéter pour le cannabis venu de l'autre côté de l'Atlantique.

## 2.2 - VERS UNE AUTORITE DE REGULATION DU CANNABIS (ARCA)

<sup>10</sup> L'UNODC est l'organe des Nations-Unies en charge de la lutte contre la drogue et le crime.

<sup>11</sup> Un *Dark Net* est un Internet caché partagé par quelques utilisateurs, souvent de façon anonyme.

<sup>12</sup> Voir *Le Monde* du 29 mai 2015, « Le fondateur du site de vente de drogue *Silk Road* condamné à la réclusion à perpétuité ».

Les similitudes entre les jeux d'argent et de hasard et le cannabis se retrouvent dans les prévalences d'usagers et dans l'évolution de l'offre où se côtoient désormais offre physique et offre en ligne. L'une de ces pratiques addictives a été légalisée, l'autre pas. Sur le modèle de l'ARJEL, nous exposons ce que pourrait être une ARCA permettant une légalisation contrôlée du marché du cannabis en France.

### **2.2.1 - De l'application de la CCLAT au cannabis**

Avant de préciser la mise en œuvre potentielle d'une légalisation du cannabis par une ARCA, il convient de souligner une évidence : malgré les comparaisons possibles entre les deux conduites addictives, les jeux d'argent et de hasard et le cannabis présentent des différences sensibles. Même s'ils peuvent être également dommageables pour la santé, l'un crée une addiction sans produit alors que l'autre est un produit en tant que tel. La consommation de l'un, sans outil de réduction des risques, est clairement cancérigène, l'autre pas. Le cannabis est ainsi plus proche du tabac que des jeux. Ainsi, coupler les instruments de régulation du marché du tabac et ceux des jeux permettrait de produire un cadre réglementaire qui conviendrait au cannabis.

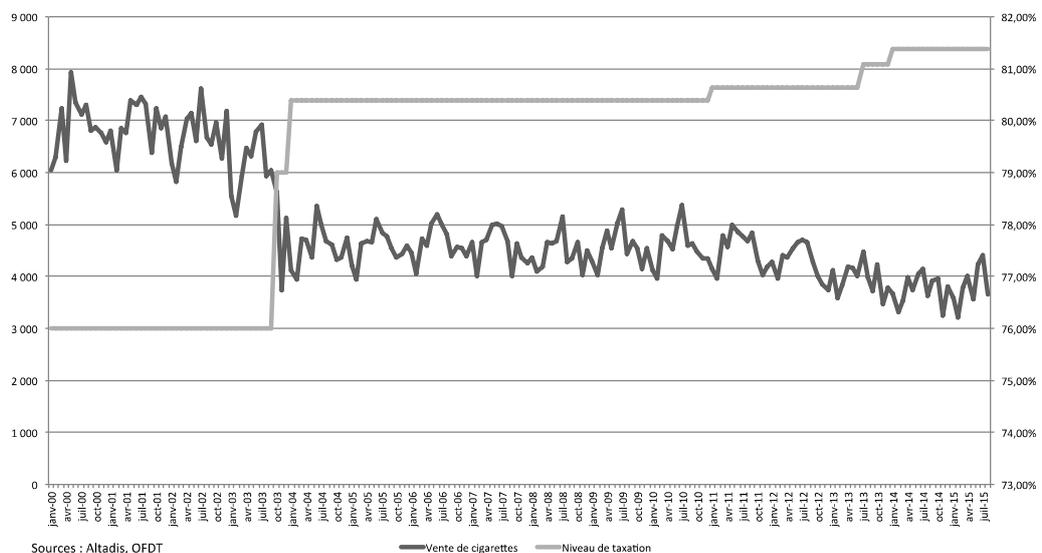
Les instruments de régulation du marché du tabac sont donnés par la Convention cadre de lutte anti-Tabac (CCLAT) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dont la France est signataire. L'application des dispositions de lutte anti-tabac de la CCLAT au cannabis permettrait de combler les lacunes de la loi de 2010 et de l'ARJEL relatives aux jeux d'argent et de hasard en ligne. Une des premières recommandations de la CCLAT est l'interdiction de la vente de tabac aux mineurs et c'est à ce titre que l'âge légal de vente de tabac est passé de 16 à 18 ans en 2009. Malgré un taux d'application de l'ordre de 33% (enquêtes avec clients-mystère, CNCT, 2011), cette mesure semble avoir eu un petit effet puisque l'âge d'expérimentation de la première cigarette semble reculer chez les plus jeunes (Spilka et Le Nézet, 2012, Spilka et al., 2015), la perception de l'accessibilité au produit ayant constamment diminué chez les mineurs. Un cannabis légalisé serait soumis à cette même limitation, l'objectif étant bien de faire reculer l'âge d'expérimentation.

Nous l'avons déjà souligné, un bémol important aux yeux de la santé publique de la légalisation des jeux en ligne est la possibilité donnée aux opérateurs de se livrer à un marketing plutôt agressif. Il semble plus que judicieux d'appliquer une interdiction de la publicité pour les produits du cannabis à l'instar de ceux du tabac, comme le spécifie non seulement la CCLAT mais aussi la loi Evin depuis 1991. L'objectif est bien de chercher à faire diminuer les prévalences cannabiques et non de rendre la consommation de cannabis attractive : avertissements sanitaires et packaging neutre seraient la règle en matière de cannabis.

A l'instar du tabac, il convient également d'interdire la consommation de cannabis dans tous les lieux à usage collectif. Au même titre que la consommation de tabac est interdite dans les lieux de travail clos et couverts, la consommation de cannabis le serait aussi.

Finalement, l'OMS reconnaît que l'un des outils les plus efficaces pour lutter contre la consommation de tabac est l'augmentation des taxes. Ceci s'est confirmé en France comme le graphique 2 le montre. En 2003 et 2004, sous l'impulsion du Plan Cancer de Jacques Chirac, de fortes augmentations des taxes sur les produits du tabac ont conduit à une baisse drastique des ventes. L'instrument fiscal est bel et bien un outil permettant de gouverner les conduites (Delalande, 2016).

**Graphique 2 - Evolution des ventes de cigarettes en tonnes et niveau des taxes sur le paquet de cigarettes, France, 2000-2015.**



Ainsi, comme le premier rapport de Terra Nova le démontrait, en appliquant des taxes plus ou moins importantes sur le prix du cannabis, l'Etat pourrait reprendre le contrôle sur ce marché. Un prix concurrentiel au marché noir permettrait sa disparition, ou tout du moins son assèchement, puis des prix constamment relevés grâce à l'application de taxes autoriseraient un contrôle des prévalences.

### 2.2.2 - Mise en œuvre, production-distribution et modes organisationnels

Les pouvoirs publics ont la fâcheuse habitude de devenir dépendants aux recettes fiscales faciles : en matière de jeux d'argent, le sénateur Trucy qualifiait « d'Etat croupier » les ministères en charge du contrôle des monopoles des jeux français tant la rentabilité de l'offre semblait primer sur la santé publique et l'ordre social (Trucy, 2002). Aussi, en matière de tabac, les liens historiques entre l'Etat et feu le monopole de la distribution du tabac (la SEITA) n'étaient pas sans poser problème dès l'instant où les questions de santé publique étaient posées (voir Godeau, 2009).

La création d'une autorité administrative indépendante aurait donc l'avantage de déconnecter un marché du cannabis générateur de recettes fiscales et les ministères du budget ou des finances,

limitant de ce fait, d'une part, une potentielle accoutumance des pouvoirs publics aux rentrées fiscales cannabiques et, d'autre part, la sensibilité de ces mêmes ministères aux lobbys qui pourraient se former. Idéalement, le directeur de cette ARCA et son conseil d'administration seraient nommés prioritairement sur proposition du Ministre de la santé.

Evidemment, l'ARCA n'aura pas vocation à collecter les recettes fiscales issues du cannabis. Celles-ci pourraient faire l'objet d'un vote au sein de la loi de finances de la Sécurité sociale et d'une affectation claire au budget de l'Assurance maladie. Cependant, tout comme une partie des recettes fiscales retirées des jeux d'argent et de hasard sont fléchées, c'est-à-dire qu'une partie d'entre elles ne rentre pas directement dans le budget général de l'Etat mais sont affectées à des lignes budgétaires préalablement établies, en l'occurrence les filières hippiques et sportives françaises, il pourrait en aller de même d'une partie des recettes fiscales issues de la vente de cannabis. Des lignes budgétaires pour les politiques de prévention et de réduction des risques de l'usage de drogues et de cannabis en particulier pourraient être inscrites. De même, des crédits alloués à la politique de la ville et à l'éducation à destination des Zones urbaines sensibles pourraient être fléchés, l'objectif étant de réinscrire les populations bénéficiant de l'économie de subsistance proposée actuellement par le cannabis (voir Duport, 2011) dans le champ d'une économie légale et républicaine.

La mise en production de cannabis pourrait soit se faire par des agriculteurs français autorisés par des licences du Ministère de l'agriculture, soit par des entreprises étrangères. Dans le premier cas, rappelons que la France était le premier producteur européen de chanvre en 2005 (Commission européenne, 2005) et qu'elle a un historique relativement important dans la culture de cette plante (Dufour, 1961). Evidemment, le chanvre industriel cultivé en France ne présente pas les caractéristiques toxicologiques du cannabis recherché par les actuels consommateurs : le niveau de THC et des CBD et CBN présentés par ces productions ne sont pas de nature à permettre l'ivresse cannabique<sup>13</sup>. Avec le savoir-faire et les connaissances scientifiques en toxicologie et avec l'appui de l'INRA<sup>14</sup>, il serait cependant relativement aisé de développer en France une production de cannabis, d'autant plus qu'existe une Coopérative Centrale des Producteurs de Semences de Chanvre et que cela fournirait un nouveau débouché à l'agriculture française. Cette proposition de faire participer le secteur agricole national à une légalisation du cannabis est déjà exploitée en Suisse (Wavre, 2016).

La seconde option est de réaliser un appel d'offre international pour la mise en place d'une production française de cannabis. C'est l'option que semble avoir retenue l'Uruguay. En effet, plusieurs entreprises privées sont en mesure de pouvoir offrir rapidement un appareil de production de cannabis sur le territoire concerné. En particulier, des entreprises israéliennes sont spécialistes de la production de cannabis à des fins thérapeutiques<sup>15</sup> et d'autres entreprises

---

<sup>13</sup> Le Delta-9-tétrahydrocannabinol (THC), le Cannabinol (CBN) et le Cannabidiol (CBD) sont des substances chimiques du cannabis qui en fonction de leurs niveaux respectifs modulent les états ressentis par l'utilisateur après consommation en activant plus ou moins fortement les récepteurs cannabinoïdes présents dans le corps humain.

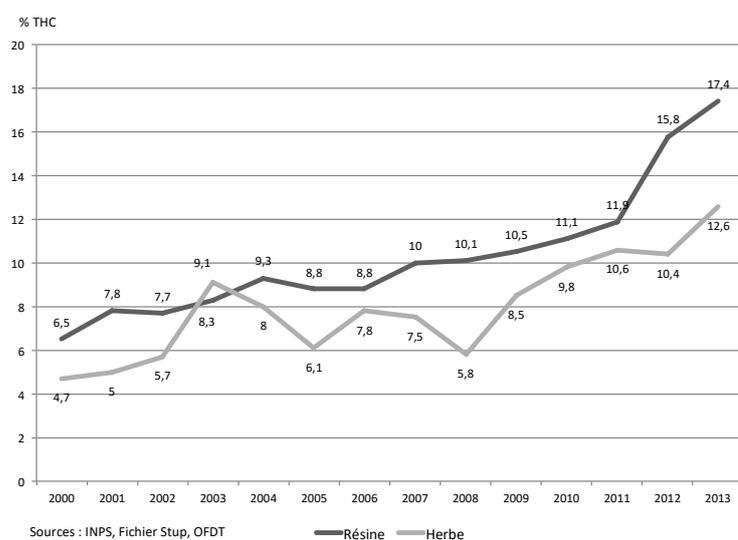
<sup>14</sup> INRA : Institut National de Recherche Agronomique.

<sup>15</sup> Voir *Le Monde Economie* du 3 mai 2016, « *En Israël, le pari du Cannabusiness* ».

nord-américaines offrent ces mêmes prestations. Ces deux options de production ne sont pas antinomiques et peuvent se compléter : des entreprises étrangères conseillant et aidant à la constitution d'un secteur agricole cannabique français<sup>16</sup>.

Que la production soit mise en place par des agriculteurs français ou avec l'aide et l'accompagnement d'entreprises étrangères, la production de cannabis devra répondre à un cahier des charges aussi strict que peut l'être celui de l'ARJEL concernant les opérateurs désirant mettre de nouveaux jeux à disposition des consommateurs. La première des dispositions de ce cahier des charges concernerait la concentration en THC des produits offerts. Aujourd'hui, cette concentration explose comme le graphique 3 le montre. Les produits du cannabis saisis par les forces de l'ordre et analysés par la police scientifique indiquent une nette augmentation du niveau de THC.

**Graphique 3 - Evolution de la concentration en THC des produits du cannabis saisis en France, 2000-2013.**



La production française limiterait le dosage en THC des produits de cannabis et offrirait toute une gamme de produits en fonction des concentrations en THC, CBD et CBN dans la mesure où ces niveaux de molécules ont un impact sur les effets ressentis par les consommateurs : plus ou moins d'ivresse, de détente... Cela aurait l'avantage d'informer le consommateur sur le contenu du produit et de l'assurer d'une culture contrôlée, voire labellisée sous contrôle de la DGCCRF<sup>17</sup>.

Toujours en matière de production, il existe deux autres formes organisationnelles qu'une ARCA devrait intégrer : les *Cannabis Social Clubs* et l'autoculture individuelle.

<sup>16</sup> Le commerce international de cannabis ne verra le jour que quand plusieurs pays auront d'une part, légalisé sa production, son transport et sa vente et d'autre part, ouvert leurs frontières à ce produit. D'ici là, il n'est nullement question d'importations ni d'exportations mais bien de production nationale permettant l'autosuffisance du marché domestique.

<sup>17</sup> DGCCRF : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.

La première consiste dans le regroupement d'usagers de cannabis en association de production et de distribution. Ces associations existent déjà en Espagne (Pere Martinez Oro, 2015) et en Belgique (Decorte, 2015). Des velléités de reconnaissance d'associations françaises s'étaient fait connaître en 2012, vite avortées par les pouvoirs publics français<sup>18</sup>. De telles associations de consommateurs pourraient sous certaines conditions, être agréées par l'ARCA. En plus de déposer leurs statuts en préfecture - comme toutes associations -, ces *cannabis social clubs* français se conformeraient aux réglementations de l'ARCA en matière de production, de qualité, de protection du consommateur et de prévention et de réduction des risques de la consommation de cannabis.

L'autoculture individuelle est déjà largement implantée sur le territoire français : on estimait qu'en 2005 un joint sur dix fumé en France était issu de cette pratique (Ben Lakhdar, 2009). Aujourd'hui, même si les données manquent, il semblerait que l'autoculture individuelle soit en régression, certainement du fait des efforts des offreurs illégaux pour mettre sur le marché une herbe de qualité (Cadet-Taïrou et al., 2014). Il n'en reste pas moins que la culture personnelle de cannabis pourrait être autorisée en France sous réserve que l'individu n'en fasse évidemment pas commerce<sup>19</sup>. Notons toutefois que cette pratique pourrait se résorber. En effet, les motivations des individus cultivant du cannabis pour leur propre consommation portent sur le fait de pouvoir contrôler eux-mêmes la qualité de leur produit et de ne pas être en contact avec les marchés criminels. Un cannabis légalisé dont la qualité serait labellisée répondant à ces motivations, l'intérêt individuel à cultiver du cannabis diminuerait sans doute considérablement<sup>20</sup>.

La vente de cannabis serait confiée à des détaillants ayant demandé un agrément à l'ARCA. De la même manière que pour la production, la vente respecterait une charte établissant les modalités de vente, de prévention et de réduction des risques à engager auprès des acheteurs. Traçabilité et contrôle du débit des ventes par système informatique (comme c'est le cas des jeux d'argent et de hasard en ligne) garantiraient le système de distribution. Trois options potentiellement complémentaires sont ici à considérer : le réseau des débitants de tabac pourrait être sollicité, celui des officines pharmaceutiques également ou un nouveau réseau de magasins pourrait voir le jour. Toutes ces options présentent avantages et inconvénients. Les débitants de tabac ont l'avantage de pouvoir être rapidement sollicités et équipés pour une vente contrôlée de cannabis mais les compétences préventives et sanitaires peuvent leur faire défaut. Ceci n'est pas le cas des pharmacies mais voudront-elles vendre un produit pour un usage récréatif, c'est-à-dire sortir quelque peu de leur cœur de métier ? Finalement, un nouveau type de magasin, spécialisé dans la vente de cannabis, pourrait demander agrément à l'ARCA. Il présenterait

---

<sup>18</sup> Voir *Le Monde* du 25 décembre 2012, « *les coopératives de cannabis sans but lucratif aspirent à la légalité* » et *Le Monde* du 8 avril 2013, « *Huit mois de prison avec sursis pour le porte-parole des Cannabis Social Clubs* »

<sup>19</sup> Un nombre maximum de plants de cannabis autorisé à la culture pourrait être défini comme cela est déjà le cas dans différents pays et Etats : 6 plants en Uruguay, 6 en Alaska ou au Colorado (dont seulement 3 à maturité), jusqu'à 12 plants en Arizona pour ce qui est du cannabis thérapeutique, 12 aussi en Californie mais dont 6 seulement sont à maturité, etc.

<sup>20</sup> Il a de plus été montré que la décision de cultiver ou non du cannabis dépendait des coûts de transaction à se le procurer sur le marché. Si les coûts liés aux transactions diminuent du fait de la légalisation du cannabis, l'intérêt de le cultiver soi-même diminue lui aussi (voir Belackova et al., 2015).

l'avantage d'un contrôle territorial de l'implantation de ces magasins, en plus de créer de l'emploi. En revanche, son contrôle serait certainement plus compliqué à mettre en œuvre par comparaison aux deux autres réseaux cités.

## CONCLUSION

La récente légalisation des jeux d'argent et de hasard en ligne et la création de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) offrent un cadre de légalisation et de contrôle d'un marché pouvant induire le risque d'une conduite addictive. Les jeux d'argent et de hasard en ligne, pratique récréative ambivalente pouvant entraîner un risque d'addiction et présentant de ce point de vue une similitude avec le cannabis, font l'objet d'une politique publique s'illustrant par une certaine efficacité pour en réduire les dimensions dommageables. Aussi, par analogie, nous proposons un mode organisationnel similaire de régulation d'un marché du cannabis légalisé en France. Constatant les limites du cadre actuel de la régulation des jeux d'argent, nous avons enrichi ce cadre en nous appuyant sur certaines des mesures réglementaires propres à la régulation du marché du tabac, autre objet d'addiction et de dangers pour la santé publique. Ceci nous conduit à proposer la création d'une Autorité de Régulation du CAnnabis (ARCA) à l'instar de l'ARJEL mais couplée à la mise en œuvre des mesures de réglementation du marché du tabac proposées par la Convention cadre de lutte contre le tabac (CCLAT) de l'OMS. L'ARCA ainsi dotée d'outils de régulation permettrait un meilleur contrôle du marché du cannabis par comparaison à la situation catastrophique en termes de santé et de sécurité publiques que nous connaissons aujourd'hui.

## REFERENCES

- Achour-Gaillard A. (1993). *Les joueurs dépendants. Une population méconnue en France*. CREDOC, Paris.
- Ailawadi K. L., Beauchamp J. P., Donthu N., Gauri D. K., Shankar V. (2009). Communication and promotion décisions in retailing: A review and directions for future research. *Journal of Retailing*, 85, 42-55.
- ARJEL (2011). Rapport d'activité – mai à décembre 2010. Paris, ARJEL, 79 pages. <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2010.pdf>
- Beck F., Richard J.-B., Guignard R., Le Nézet O., Spilka S. (2015). Les niveaux d'usage des drogues en 2014. OFDT, Saint-Denis, Tendances n° 99.
- Belackova V., Maalsté N., Zabransky T., Grund J. P. (2015). "Should I buy or should I grow?" How drug policy institutions and drug market transaction costs shape the decision to self-supply with cannabis in the Netherlands and the Czech Republic. *International Journal of Drug Policy*, 26(3), 296-310.

Ben Lakhdar C. (2009). La culture du cannabis en France: implications, volume et qualité estimés. *Alcoologie & Addictologie*, 31(2), 121-127.

Ben Lakhdar (2016). *De l'intérêt de sortir le cannabis des réseaux criminels – Pour une régulation d'un marché légal du cannabis*. Lormont, Les Bords de l'Eau, 134 pages.

Ben Lakhdar C., Weinberger D. (2007). Du marché du cannabis au marché du THC en France. Implications pour le système d'offre et les politiques de lutte. *Revue Française de Socio-Economie*, 7(1), 125-147.

Binde P. (2009). Exploring the impact of gambling advertising: An interview study of problems gamblers. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 7, 541-554.

Caballero F., Bisiou Y. (2000). *Droit de la drogue*. Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition, 827 pages.

Cadet-Tairou A., Gandilhon M., Martinez M., Néfau T. (2014). Substances illicites ou détournées : les tendances récentes (2013-2014). OFDT, Saint-Denis, Tendances n° 96.

Cinieri D. (2013). *Proposition de loi tendant à favoriser le retour des exilés fiscaux et à renforcer la compétitivité des entreprises*. Assemblée Nationale, n° 855.

CNCT (2011). Interdiction de vente aux mineurs des produits du tabac, la loi est-elle respectée en France ? Comité National Contre le Tabagisme, [http://www.cnct.fr/images/site/20120801\\_085045synth\\_se\\_fran\\_ais\\_interdiction\\_vente\\_mineurs.pdf](http://www.cnct.fr/images/site/20120801_085045synth_se_fran_ais_interdiction_vente_mineurs.pdf)

Commission européenne (2005). *Evaluation de l'organisation commune de marché dans le secteur du lin et du chanvre*. CE, Direction Générale de l'Agriculture, 123 pages.

Costes J.-M., Pousset M., Eroukmanoff V., Le Nezet O., Richard J.-B., Guignard R., Beck F., Arwidson P. (2011). Les niveaux et pratiques des jeux de hasard et d'argent en 2010. Saint-Denis, OFDT, *Tendances* n° 77.

Costes J.-M., Etiemble J. (2012). *Taux de retour au joueur, addiction et blanchiment* (1re éd.). Paris: Observatoire des jeux (ODJ).

Costes J.-M., Wellenstein A. (2014). Les campagnes de communication sur les drogues sont-elles efficaces et utiles ? *Psychotropes*, 20(3), 55-78.

Costes J.-M., Eroukmanoff V., Richard J.-B., Tovar M.-L. (2015a). Les jeux d'argent et de hasard en France en 2014. ODJ, (4), 9.

Costes J.-M., Kairouz S., Eroukmanoff V., Monson E. (2015b). Gambling Patterns and Problems of Gamblers on Licensed and Unlicensed Sites in France. *Journal of Gambling Studies*, 32(1), 79-91.

Decorte T. (2015). Cannabis social clubs in Belgium: Organizational strenghts and weaknesses, and threats to the model. *International Journal of Drug Policy*, 26, 122-130.

Delalande N. (2016). Gouverner les conduites par la fiscalité ? Une brève histoire des débats sur le pouvoir incitatif de l'impôt (XVIII<sup>e</sup> – XXI<sup>e</sup> siècle). In Sophie Dubuisson-Quellier (Ed), *Gouverner les conduites*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 61-91.

Dufour J. (1961). Une culture moribonde : le chanvre français. *L'information Géographique*, 25(4), 139-154.

Duport C. (2011). *L'intervention sociale à l'épreuve des trafics de drogues*. ADDAP 13, 104 pages.

Durieux B. (2008). *Rapport de la mission sur l'ouverture du marché des jeux d'argent et de hasard*. Paris, La Documentation Française, 38 pages.

Gieringer D. H. (2001). Cannabis vaporization : A promising strategy for smoke harm reduction. *Journal of Cannabis Therapeutics*, 3/4, 153-170.

Godeau E. (2009). Comment le tabac est-il devenu une drogue ? *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, 102, 105-115.

INSERM (expertise collective) (2008). *Jeux de hasard et d'argent – Contexte et addiction*. Inserm, 479 pages.

Journal Officiel (2010). Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. JO n° 0110 du 13 mai 2010.

Kopp P., Ben Lakhdar C., Perez R. (2014). Cannabis : réguler le marché pour sortir de l'impasse. Terra Nova, 29 pages.

Laumon B., Gadegbeku B., Martin J.-L., Biecheler M.-B., and the SAM Group (2005). Cannabis intoxicification and fatal road crashes in France: population based case-control study. *British Medical Journal*, 331, 1371-1374.

Legleye S., Piontek D., Pampel F., Goffette C., Khlat M., Kraus L. (2014). Is there a cannabis epidemic model? Evidence from France, Germany and USA. *International Journal of Drug Policy*, 25, 1103-1112.

Liccardo Pacula R., Kilmer B., Wagenaar A. C., Chaloupka F. J., Caulkins J. P. (2014). Developing public health regulations for marijuana : lessons from alcohol and tobacco. *American Journal of Public Health*, 104(6), 1021-1028.

Mangel A.-C. (2009). *Analyse de la construction sociale de la notion de « jeu pathologique » et de ses effets sur les représentations et pratiques des joueurs de la Française des Jeux*. Thèse de doctorat de sociologie, Université Paris Descartes.

Mangel A.-C., Trespeuch M. (2009). La RSE et les jeux d'argent : les nouveaux enjeux de la régulation. *Sociologies Pratiques*, 18, 91-107.

Obradovic I. (2015). 10 ans d'activité des « consultations jeunes consommateurs ». OFDT, Saint-Denis, *Tendances* n° 101.

Pere Martinez Oro D. (2015). Clubs sociales de cannabis : normalizacion, neoliberalismo, oportunidades politicas y prohibicionismo. *Clivatge*, n° 3, 92-112.

Rehm J., Fischer B. (2015). Cannabis legalization with strict regulation, the overall superiority policy option for public health. *Clinical Pharmacology & Therapeutics*, 97(6), 541-544.

Spilka S., Le Nézet O. (2013). Alcool, tabac et cannabis durant les années « Lycée ». OFDT, Saint-Denis, *Tendances* n° 89.

Spilka S., Ehlinger V., Le Nézet O., Pacoricona D., Ngantcha M., Godeau E. (2015). Alcool, tabac et cannabis en 2014, durant les « années collèges ». Saint-Denis, OFDT, *Tendances* n° 106.

Steiner Ph., Trespeuch M. (2013). Maîtriser les passions, construire l'intérêt – Les jeux d'argent en ligne et les organes humaines à l'épreuve du marché. *Revue Française de Sociologie*, 54, 155-180.

Tovar M.-L., Costes J.-M., Eroukmanoff V. (2013). Les jeux d'argent et de hasard sur Internet en France en 2012. Saint-Denis, OFDT, *Tendances* n° 85.

Trespeuch M. (2011). Du monopole à la concurrence sur Internet – L'exemple du marché français des paris en ligne. *Revue Française de Socio-Economie*, 8, 39-58.

Trespeuch M. (2016). Gagner moins pour rejouer moins – Les ressorts du gouvernement des conduites de jeu d'argent. In Sophie Dubuisson-Quellier (Ed), *Gouverner les conduites*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 263-298.

Trucy F. (2002). *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France*. Sénat, n° 223.

UNODC (2014). World drug report 2014. Vienne, UNODC, 197 pages.

Wavre R. (2016). Comment modifier les représentations de l'opinion publique et valoriser l'intérêt général de développer la RdRD ? Communication lors de la 1<sup>ère</sup> audition publique de la Fédération Française d'Addictologie, Paris, 7 et 8 avril 2016.