

Légaliser le cannabis peut rapporter jusqu'à 144 millions à l'État

Le Groupe du Vendredi a réalisé une étude mesurant l'impact sur les finances publiques d'une dépénalisation. Trois scénarios sont testés. Celui d'un monopole géré par l'Etat tient la corde.

AMANDINE CLOOT
LOUIS COLART
XAVIER COUNASSE

C'est le retour en grâce du cannabis. Bannie pendant de longues années, cette plante est toujours considérée comme une « drogue » par les Nations unies, au même titre que la cocaïne et l'héroïne. Il est strictement interdit de la commercialiser, de la produire ou même de la détenir, au sens de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, signée par plus de 180 Etats. Malgré cela, l'ONU recense 192 millions d'utilisateurs, ce qui en fait « la drogue illécite la plus consommée du monde ».

Mais « illicite », le cannabis l'est de moins en moins. Quoi qu'en pense l'ONU, la tendance est à la légalisation, aux quatre coins du monde. D'abord pour le cannabis à usage médical. Et même pour une consommation purement récréative. L'Uruguay est le premier pays à avoir légalisé. Puis le Canada. Bientôt le Luxembourg. Dix Etats américains ne voient plus d'objection à ce que leurs citoyens se roulent un pétard, même si le droit fédéral américain interdit toujours la marijuana.

Et le débat percole jusqu'en Belgique, où l'herbe est toujours interdite (lire ci-contre). Le président du PS, Elio Di Rupo, a fait de la légalisation une promesse électorale. Il souhaite que l'Etat belge en régle la production et la vente. Les jeunes MR militent depuis longtemps pour une légalisation. Les jeunes CDH suivent, sans l'appui de leur parti « père ». Des magasins de « cannabis légal » essaient un peu partout dans le

pays. Et, sans que cette énumération soit exhaustive, un texte de loi vient d'être voté à la Chambre, à la quasi-unanimité (seule la N-VA s'est abstenue), pour que la Belgique se dote d'une Agence du cannabis.

Pour nourrir le débat, *Le Soir* dévoile aujourd'hui une étude réalisée par le Groupe du Vendredi. Ce jeune think tank, soutenu par la Fondation Roi Baudouin, s'est penché sur l'impact qu'aurait un changement de politique sur les finances publiques.

Premier obstacle (de taille) : trouver des études fiables sur le sujet. En particulier sur le montant des dépenses publiques liées au cannabis, un sujet mal documenté. On sait que les drogues génèrent des coûts pour l'Etat : de sécurité (contrôle de police, enquête, incarcération, organisation des procès), de santé (hospitalisation, réhabilitation, centres de soins, visites médicales), et de prévention. Moyennant diverses hypothèses (lire ci-dessous), le Groupe du Vendredi estime à 223,9 millions les dépenses publiques annuelles liées au can-

nabis. Un montant qui ne prend pas en compte les effets des accidents de la route causés sous l'effet du psychotrope. Différents scénarios ont ensuite été testés, en mesurant leur impact sur les dépenses publiques.

1

« Simple » dépénalisation

Le premier : celui d'une « simple » dépénalisation. Autrement dit, on lève l'interdiction sur la consommation de cannabis, mais la vente et la production restent totalement interdites. Conséquences ? Comme le risque de poursuite disparaît, le nombre de consommateurs augmente (+19,6 %). Ce qui fait gonfler la note des dépenses de santé de 14,1 millions d'euros. En revanche, la charge imposée à la justice et aux services de police diminue, car il n'y a plus de raison de traquer les consommateurs (sauf s'ils sont mineurs). Ce qui réduit le coût pour l'Etat de 56,9 millions d'euros. Il faut toutefois maintenir des moyens importants pour s'attaquer aux réseaux criminels qui organisent la production et la vente. Bilan de ce scénario : une réduction des dépenses publiques de 42,8 millions pour l'Etat (voir infographie).

2

L'Etat contrôle

Autre scénario étudié : la légalisation avec gestion du stock par un monopole public. C'est donc l'Etat qui contrôle la production, qui distribue les licences pour la vente, et qui fixe le prix du gramme de beuh. La dépénalisation

tend à augmenter le nombre de consommateurs, mais l'Etat va relever le prix de vente pour casser cet incitant. Dans ce cas, le nombre de fumeurs reste donc stable, tout comme les dépenses de santé. Mais ce scénario présente deux avantages importants pour le budget de l'Etat : *primo*, il réduit très fortement le marché noir, et par la même occasion les frais de police et de justice. Seuls les mineurs sont encore poursuivis, ainsi que les crimes sous influence de cannabis. *Secundo*, l'Etat peut dégager de nouvelles recettes fiscales, en gérant le monopole. En partant d'une taxation de 80 %, similaire à celle du tabac, c'est plus de 40 millions qui rentrent dans les caisses publiques chaque année. Au total, ce scénario permet donc à l'Etat de dégager une marge de 144 millions d'euros. Un chiffre qui ne prend pas en compte la potentielle création d'emplois.

3

Un marché concurrentiel

Enfin, un dernier modèle de légalisation a été testé : celui d'un marché concurrentiel où les entreprises privées sont libres de fixer la quantité produite et les prix. Ceci va avoir pour effet de faire baisser le prix du gramme de cannabis. Dans l'hypothèse où il passe de 10 à 9 euros, le nombre d'utilisateurs flambe (+78,5 %). On frôle les 600.000 consommateurs. Ce qui implique une hausse sévère des dépenses de santé. A l'inverse, comme dans le scénario précédent, de nouvelles recettes fiscales sont générées, et les dépenses de sécurité fondent. Mais, financièrement parlant, ce scénario est globalement moins intéressant. L'Etat ne dégagerait qu'une marge de 78,4 millions. Et ce modèle devient même désavantageux si le prix du cannabis baisse plus fortement. « En faisant l'hypothèse d'une diminution du prix de vente à 7 euros, le nombre de consommateurs explose littéralement ainsi que les dépenses de santé. Les recettes générées par la fiscalité

té ne suffisent pas à couvrir l'augmentation, générant une marge quasiment nulle voire négative pour l'Etat », écrit le Groupe du Vendredi. Une troisième piste qui semble peu convaincante, aussi bien en termes budgétaires que de santé publique.

Méthodologie

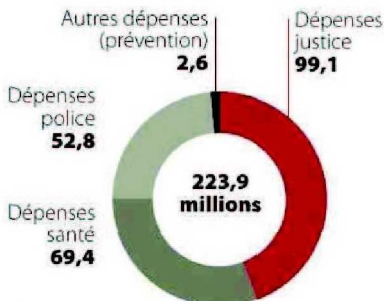
En janvier, *Le Soir* a pris la décision de monter un dossier autour du cannabis. Objectif initial ? Se pencher sur différentes expériences étrangères et évaluer l'impact d'un changement de politique sur les finances publiques belges. Pour ce point, *Le Soir* a fait appel au Groupe du Vendredi, un cercle de réflexion regroupant une

vingtaine de jeunes bilingues (25-35 ans), soutenus par la Fondation Roi Baudouin. Emballés par l'idée, le Groupe accepte d'explorer la question. Leur point de départ : une étude française, réalisée en 2014 par le think tank Terra Nova (signée notamment par Pierre Kopp, professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne). Le raisonnement économique et la méthodologie de cette étude ont été transposés au cadre belge. En revanche, le Groupe du Vendredi a été confronté à une pénurie de données statistiques en Belgique : aucun chiffre officiel sur notre volume de consommation, ou sur les dépenses publiques qui y sont liées. Différentes hypothèses ont donc dû être posées.

Elles sont détaillées et justifiées dans le rapport, que vous pouvez consulter sur le site internet du Groupe. Une analyse de sensibilité a également été menée sur deux paramètres. Toutefois, pour plus de lisibilité dans la présentation des résultats, *Le Soir* a pris le parti de fixer ces deux paramètres à leur valeur intermédiaire (le cannabis pèse pour 50 % des dépenses publiques liées aux drogues illicites, et le risque de se faire attraper en possession d'herbe est fixé à 5 % du prix). Lorsque les auteurs de l'étude font varier ces paramètres, la marge dégagée par l'Etat belge change. Dans le scénario n° 2, par exemple, le bénéfice d'une légalisation oscille entre 92 et 200 millions d'euros. A.C, L.CO., X.C.

Dépenses de l'Etat liées au cannabis

EN MILLIONS D'EUROS



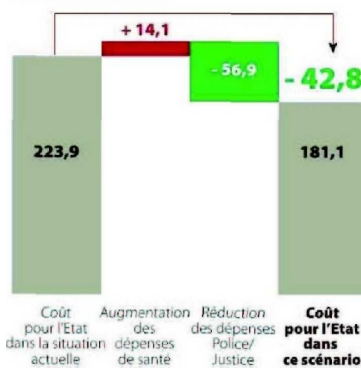
333.761
Le nombre de consommateurs

10 €
Le prix de vente du gramme de cannabis

SCÉNARIO 1 Dépénalisation

L'interdit pénal est levé sur la consommation, mais pas sur la vente ni la production

Evolution du coût pour l'Etat EN MILLIONS D'EUROS



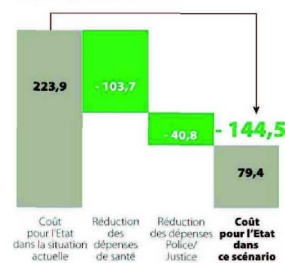
399.240 + 19,6 %
L'évolution du nombre de consommateurs

10 €
Le prix de vente du gramme de cannabis

SCÉNARIO 2 Légalisation et vente régulée par l'Etat

Le marché est légalisé, et la vente est prise en charge par l'Etat (qui fixe le prix)

Evolution du coût pour l'Etat EN MILLIONS D'EUROS



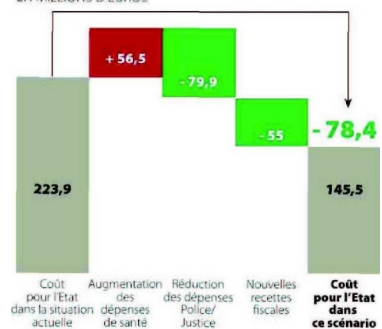
333.761 - stable
L'évolution du nombre de consommateurs

11 €
Le prix de vente du gramme de cannabis

SCÉNARIO 3 Légalisation et marché concurrentiel

Le marché est légalisé, dans un cadre concurrentiel totalement ouvert.

Evolution du coût pour l'Etat EN MILLIONS D'EUROS



595.679 + 78,5 %
L'évolution du nombre de consommateurs

9 €
Le prix de vente du gramme de cannabis

l'expert « Le cannabis n'est pas un produit anodin »

ENTRETIEN

LOUIS COLART

Alexis Goosdeel est le directeur de l'Office européen des drogues et toxicomanies. Ce Belge est un spécialiste de toutes les drogues. L'Office s'intéresse, à travers une multitude d'études menées ou analysées par ses soins, tant à l'aspect santé publique qu'aux problématiques liées aux trafics.

Le cannabis est-il un produit aux effets anodins ?

Dans la plupart des substances stupéfiantes dont on parle, aucune n'est anodine ou inoffensive. Sinon, cela voudrait dire qu'elles n'ont aucun effet. Or, ces effets sont recherchés par les consommateurs. Dans le débat aujourd'hui, on voit deux aspects : soit on en parle du point de vue de la législation, des interdits qui pèsent sur le cannabis ; soit du point de vue des bénéfices thérapeutiques attribués au cannabis.

Et en parlant de ces prétendus bénéfices thérapeutiques (qui manquent parfois de preuves scientifiques...), on risque d'escamoter les risques bien réels pour la santé. Enfin, il y a tellement de variétés et de formes au cannabis aujourd'hui que parler « du » cannabis est difficile.

Quels sont les risques pour la santé de fumer du cannabis sous forme d'herbe ou de haschich ?

Il y a une évidence scientifique suffisante, mais qui reste à approfondir, sur les effets négatifs liés à l'usage de cannabis avec une forte dose de THC, sur le développement cognitif. Surtout si l'usage a commencé tôt, chez de jeunes adolescents. On sait aussi que le cannabis, dans certains cas, a un effet négatif pour les personnes qui présentent des prédispositions pour des problèmes de santé mentale. Cela peut révéler une maladie ou jouer le rôle de déclencheur. Par ailleurs, fumer le cannabis a aussi un impact mauvais pour les poumons. Donc, oui, on ne parle pas d'un produit anodin. Surtout quand on considère que la substance vendue illicitement en Europe a fortement augmenté les concentrations de THC ces dernières années. Cette concentration accrue est valable aussi bien pour la résine de cannabis que pour la plante.

Quelles sont les tendances des consommateurs en Europe ?

La recherche de produits forts en concentration. Cette tendance n'est pas limitée au cannabis, mais à l'ecstasy aussi. Des gens cherchent des sensations fortes.

Quels sont les effets bénéfiques du modèle législatif à la belge (prohibition mais relative tolérance pour les simples consommateurs) ?

Des modèles d'analyse pour les politiques nationales, il en existe très peu ! A ma connaissance, il n'y a pas d'étude d'impact de la politique en Belgique. Même dans les Etats américains qui ont récemment décidé de légaliser, la question de l'évaluation reste difficile. J'étais à la dernière conférence nord-américaine

sur le cannabis, seule conférence qui n'est pas financièrement contrôlée par l'industrie du cannabis : les différents intervenants, des différentes institutions, ont exprimé une souffrance due au manque de données. Dommage... une des annonces faites dans la plupart des Etats qui avaient décidé de légaliser l'usage récréatif consistait en un suivi statistique, un investissement dans la prévention... Il y a un certain suivi (au Colorado par exemple), mais qui reste largement insuffisant.

Six questions pour tout savoir sur le cannabis

Peut-on fumer un pétard en toute légalité ? En cultiver dans sa chambre ? Dans une serre ? Le point sur la situation, en Belgique et ailleurs.

De quoi parle-t-on ?

Shit, beuh, chichon, marijuana... Les mots pour en parler sont sans limite, mais au fond, qu'est-ce que le cannabis ? Avant tout, une plante. Ses feuilles pointues sont entrées depuis longtemps dans l'imaginaire collectif. Le cannabis est consommé depuis plusieurs millénaires pour ses effets psychotropes. Sous forme de chanvre, il est aussi utilisé comme matériel textile, de construction, cosmétique... En tant que stupéfiant, ce sont principalement les fleurs séchées qui se fument (sous forme d'herbe), ou la résine de la plante qui, extraite et séchée, fait du haschich (sous forme de barrette de couleur brune). Ces produits peuvent être intégrés dans une multitude de dérivés (biscuits, gâteaux – les fameux « space cakes » – huile à vapoter, bonbons). Plus rare (donc plus chère), l'huile est la troisième forme que peut prendre cette drogue.

Peut-on le consommer en Belgique ?

La loi « cannabis » n'interdit pas le produit à proprement parler, mais l'une de ses molécules : le fameux THC. Au-delà de 0,2 % de THC, fumer du cannabis est donc strictement interdit, que ce soit à usage médical ou récréatif. Pourtant, selon le Rapport européen sur les drogues 2018, un jeune sur dix (15-34 ans) a consommé du cannabis au moins une fois, sur les

douze derniers mois.

Car il existe une forme de tolérance, en cas d'usage personnel. « La politique pénale ne se focalise pas sur la simple consommation personnelle », explique le cabinet du ministre de la Justice, Koen Geens. « L'accent est mis sur les infractions plus graves (vente, crime organisé, contrebande). » Autrement dit, même si consommer est illégal, on ne risque pas grand-chose à le faire, pour usage personnel. « Cette tolérance n'a pas force de loi, la justice peut donc toujours s'en écarter. Et le caractère personnel de cette consommation est assez vaguement défini », déplore Sébastien Alexandre, directeur de Fedito BXL, la Fédération bruxelloise des institutions pour toxicomanes. Aujourd'hui, il existe des cannabis dont le taux de THC est inférieur au plafond légal de 0,2 %. Ceux-ci contiennent une autre molécule (le cannabidiol, ou CBD). Or « le CBD n'est pas légalement considéré comme un stupéfiant ou un agent psychotrope et n'est donc pas interdit », cadre le cabinet Geens. Ce cannabis-là peut dès lors être consommé sans restriction légale.

Peut-on produire du cannabis en Belgique ?

C'est encore la même rengaine. La production et l'importation de cannabis sont strictement interdites par la loi, si le taux de THC est supérieur à 0,2 %. Pour la molécule CBD, cette

interdiction disparaît.

Et, comme pour la consommation, il existe une forme de tolérance pour les auto-producteurs, qui ne cultivent qu'un plant pour leur bien-être perso. Bien qu'illégal, cette production à domicile n'est pas poursuivie dans les faits... même si rien n'empêche un juge de le faire. Sachant cela, certains ont développé des cannabis social clubs. « Ce sont des coopératives de producteurs, qui mettent ensemble leurs plants. Le premier cannabis social club historique s'appelle Trek Uw Plant à Anvers. Il a déjà connu deux procès, sans condamnation. En 2018, de nouvelles perquisitions ont eu lieu, et un nouveau procès est en cours. Cela permettra de clarifier la situation », commente Sébastien Alexandre.

Ça fait quoi, le cannabis ?

Il existe une centaine de molécules dans la plante de cannabis. Mais le principe actif aux effets psychotropes du cannabis est le tétrahydrocannabinol, ou THC. Le taux en THC varie fortement d'une plante à l'autre. Selon Infor-Drogues, la teneur moyenne est de 2 à 10 % pour l'herbe, mais cela peut monter jusqu'à 30 %. Outre les dégâts causés par la fumée du tabac, qui accompagne le plus souvent l'herbe ou la résine, les effets du THC sont nombreux : euphorie et impression de planer (les effets recherchés par les consommateurs), baisse de la concentration, ralentissement des réflexes, vertiges et anxiété chez cer-

taines personnes... En cas de prise brutale, des hallucinations sont possibles. Une accoutumance se crée en cas de consommation régulière.

Peut-on vendre du cannabis en Belgique ?

La logique est la même. Il est strictement interdit de vendre du cannabis avec un taux de THC supérieur à 0,2 %. En revanche, si le cannabis est débarrassé de THC mais dopé au CBD, il n'est pas considéré comme stupéfiant. Et peut être vendu. Les « CBD shops » sont d'ailleurs en train d'essaimer en Belgique.

« Il faut encore que le cannabis vendu le soit pour des motifs autorisés », explique Sébastien Alexandre. « En l'occurrence, le CBD ne peut pas être vendu pour des raisons de santé puisqu'il n'est pas reconnu comme un médicament par l'Agence fédérale du médicament et des produits de santé. Il

ne peut pas non plus être vendu comme comestible (biscuit, thé, etc.) puisqu'il n'est pas autorisé par l'Afssa. Dès lors, les CBD shops disent qu'ils vendent du "pot-pourri", ou des "objets de collection", alors que tout le monde sait quel usage il en est fait. » Autre exception, médicale cette fois. En 2015, la ministre de la Santé Maggie De Block a autorisé la commercialisation de médicaments contenant des principes actifs du cannabis. On parle ici de médicaments reconnus par les autorités de santé. Le premier du genre accepté en Belgique est le Sativex, utilisé pour le traitement de la sclérose en plaques.

Certains pays ont-ils déjà légalisé le cannabis ?

Vingt-six pays dans le monde autorisent la commercialisation et la consommation de cannabis à usage médical (une prescription est nécessaire). Trente-trois États américains – la Californie était la première à passer le cap en 1996 – acceptent également la marijuana thérapeutique. Jusqu'en 2012, il n'était nulle part permis sur le globe de consommer le stupéfiant pour un propos récréatif : un référendum au Colorado ouvre le bal (mais l'entrée en vigueur de la législation aura lieu deux ans plus tard). L'Uruguay suit en légalisant l'usage et la production privée début 2013. A l'heure actuelle, dix États américains organisent la consommation et la production de la drogue douce. Deux autres travaillent à intégrer le cannabis dans un texte de loi. En octobre dernier, le Canada est le premier pays du G20 à passer le cap. Le Luxembourg s'y prépare actuellement. Aujourd'hui, près de 110 millions de personnes ont accès à la consommation de cannabis en toute légalité.