

## LA RÉCEPTION D'UNE NOTE DU CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE RELATIVE À LA LÉGALISATION DU CANNABIS

Pierre-Yves Geoffard

Professeur à l'École d'Économie de Paris, directeur d'études à l'EHESS

### TÉMOIGNAGE

Le 20 juin 2019, le Conseil d'Analyse Économique (CAE) publiait une note de huit pages intitulée « Cannabis : comment reprendre le contrôle ? »<sup>1</sup>, ainsi que trois « focus » développant certains points de l'analyse présentée dans la note. Le même jour, la couverture de *l'Obs* annonçait un dossier sur le sujet, qui comprenait notamment un long entretien avec les deux auteurs de la note, Emmanuelle Auriol et moi-même. La publication de la note ayant été annoncée par l'Agence France Presse, la presse s'en fit abondamment l'écho. De l'aveu du CAE, aucune note n'avait suscité un tel retentissement médiatique.

Le présent article revient d'une manière très subjective sur la réception, par différents acteurs et institutions, de cette note.

Afin de mieux situer cet épisode, il n'est pas inutile de rappeler ce qu'est le CAE. Le Conseil d'Analyse Économique, créé en 1997, est un organisme indépendant placé auprès du Premier ministre qui le préside, et dirigé par un président délégué. Il « réalise, en toute indépendance, des analyses économiques pour le gouvernement et les rend publiques. Il examine les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre et par le ministre chargé de l'économie et peut procéder de sa propre initiative à l'analyse prospective de questions économiques qu'il estime pertinentes pour la conduite de la politique économique du pays. Il est composé d'économistes universitaires et de chercheurs reconnus.<sup>2</sup>» Le modèle dont le CAE s'inspire très librement est le *Council of Economic Advisors* des États-Unis d'Amérique qui existe quant à lui depuis 1946. Au contraire du *Council*, le CAE est composé de membres non permanents, bénévoles pour cette mission, pour la plupart occupant un poste dans une institution académique ; il s'appuie également sur une équipe de permanents, plus jeunes, qui aident les auteurs dans la préparation des publications. Les auteurs des notes comprennent toujours un ou plusieurs membres du CAE, mais peuvent également faire appel à d'autres collègues non membres, ce qui était, et reste, mon cas personnel. Quant aux focus qui accompagnent les notes, leurs auteurs sont variés, et associent souvent les jeunes chercheurs des équipes permanentes. Jusqu'en 2017, le CAE

présentait ses notes au Premier ministre, dans un moment un peu solennel mais propice aux échanges. Pour s'en tenir aux dix dernières années, Jean-Marc Ayrault semblait affectionner ces discussions avec des universitaires, au contraire de Manuel Valls qui y participait très rarement. Depuis 2017, le CAE peut également être présidé, en l'absence du Premier ministre, par le ministre en charge de l'économie. Le CAE peut réaliser, à la demande du gouvernement, de courtes analyses ayant vocation à rester confidentielles. Les notes, en revanche, sont publiques, et n'engagent pas la responsabilité du gouvernement ni celle des administrations publiques ; le programme de travail est discuté en amont, et « *convenu avec le cabinet du Premier ministre, celui du ministre de l'Économie et des Finances et celui du Président de la République.*<sup>3</sup> » Il peut aborder des sujets à la suggestion du gouvernement, mais également se saisir lui-même de questions de politique économique qu'il estime pertinentes. Dans un cas comme dans l'autre, j'insiste et j'y reviendrai, les projets de note font l'objet d'échanges, en amont, entre le président délégué du CAE et le gouvernement, et le CAE n'ouvre un chantier qui mobilise ses équipes permanentes qu'après avoir obtenu un avis positif, au moins tacite. Si les économistes qui constituent le CAE sont choisis avant tout pour leur compétence, ils peuvent être de sensibilités politiques variées. En revanche, le président délégué du Conseil, nommé par le Premier ministre, est le plus souvent proche du gouvernement en place. En l'occurrence, Édouard Philippe avait nommé à ce poste Philippe Martin, professeur d'économie à Sciences Po Paris. Celui-ci avait été conseiller économique au cabinet d'Emmanuel Macron lorsque ce dernier était à Bercy, et s'était fortement investi dans la campagne présidentielle de 2017 et la préparation du programme économique du candidat. Outre la proximité avec celui qui est devenu Président de la République, Philippe Martin est avant tout un chercheur à la renommée internationale ; surtout, il est convaincu que la recherche académique peut et doit contribuer à éclairer les choix de politique économique, ce qui est le principe même du CAE.

Lorsque le CAE envisagea de traiter de l'analyse économique de la régulation du cannabis, l'une de ses membres, Emmanuelle Auriol, ayant publié un ouvrage<sup>4</sup> sur l'économie du crime, fut logiquement associée à la réflexion. Le sujet touchant directement à la santé humaine, et le CAE ne comptant plus parmi ses membres d'économiste de la santé, je fus également sollicité pour m'engager dans ce projet. J'avais déjà consacré plusieurs des chroniques que je tiens depuis 2003 pour le quotidien *Libération* au sujet, nourries notamment des expériences étrangères d'évolution de la régulation. De nombreux pays ou États, ayant dressé le constat de l'échec de la prohibition, se sont engagés dans d'autres modes de régulation, de

la dépénalisation de l'usage à la légalisation encadrée ; ces expériences ont nourri une vaste littérature académique, tant de santé publique que d'économie. J'avais par ailleurs réalisé quelques années auparavant une mission de conseil, pour une start-up qui s'interrogeait sur les conséquences économiques d'une légalisation en France. J'acceptais avec enthousiasme de m'engager dans la préparation d'une note sur la légalisation du cannabis, abordée du point de vue économique, destinée cette fois au gouvernement et au grand public. N'étant, je le répète, pas membre du CAE, je rédigeais à cette occasion une déclaration de situation d'intérêt, mentionnant la mission que j'avais effectuée pour une entreprise privée, et cette déclaration fut naturellement publiée sur le site web du CAE.

Les notes du CAE font surtout appel aux travaux des chercheurs en économie, et visent à présenter ces travaux de manière synthétique, lisible par un public non spécialiste. Le cannabis a ceci de particulier qu'il fait l'objet d'un assez vaste consensus chez les économistes, ce qui n'est certes pas le cas de tous les sujets. La prohibition est vue presque unanimement comme la pire des politiques de régulation du cannabis et de ses usages. Il y a encore vingt ans, les arguments évoqués restaient de nature théorique, bien que fondés sur des analyses historiques des expériences de prohibition d'autres produits comme l'alcool ou, plus rarement, du tabac. Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle toutefois, l'évolution des réglementations dans plusieurs pays, d'abord sur les usages thérapeutiques puis sur les usages récréatifs, fournit l'occasion de travaux empiriques cherchant à évaluer l'impact de ces évolutions. D'emblée, il nous est apparu que la question pertinente n'était pas de savoir s'il était opportun de lever la prohibition des usages récréatifs, mais plutôt de s'interroger sur les différentes modalités possibles des régulations, dans un cadre légal, remplaçant l'interdiction stricte, toujours en vigueur en France. Les expériences étrangères offraient un panorama assez varié, permettant d'éclairer les avantages et les inconvénients des différentes options. Il apparaissait également clairement que les conséquences de la régulation devaient être étudiées sous plusieurs aspects. Sanitaire tout d'abord : le cannabis est souvent consommé pour ses effets psychotropes, et l'impact de sa consommation, occasionnelle ou régulière, sur la santé des usagers doit faire l'objet d'une attention particulière. Sécuritaire ensuite, puisque la criminalisation de la consommation, de la production et de la distribution n'éteint jamais la demande, à laquelle répondent des organisations criminelles violentes. Économique enfin, car une régulation légale doit permettre le développement d'une filière structurée, créatrice d'emplois, et génératrice de recettes fiscales. Sur ce dernier point, la régulation du tabac offre une référence possible : fortement addictif et hautement dommageable pour la santé de ceux qui en consomment, le

tabac est néanmoins légal, et rapporte en France 15 milliards d'euros de taxes diverses qui alimentent le budget de l'État et de l'Assurance maladie.

Le contexte politique semblait, fin 2018, propice à l'ouverture d'un débat en France. Alors candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron avait manifesté une absence de préjugé. Le gouvernement annonçait s'engager dans une évaluation des effets thérapeutiques du cannabis. Pour ce qui est des usages récréatifs, des discussions évoquaient l'assouplissement de la loi, et on pouvait encore espérer que les projets d'instaurer une amende forfaitaire délictuelle iraient effectivement en ce sens. Il faut dire que la situation apparaissait aux yeux de tous comme peu satisfaisante. La loi française était en principe, et reste encore à ce jour, extrêmement sévère ; pourtant la France est le pays d'Europe où la consommation de cannabis est la plus fréquente, notamment chez les plus jeunes. En outre, de l'Uruguay au Colorado, de nombreux États s'étaient déjà engagés dans une régulation légale, sous des formes variées ; le Canada s'appropriait également à le faire. Toutes ces expériences montraient que la création d'une filière légale, étroitement encadrée, était possible, qu'elle pouvait être associée à une meilleure prise en charge sanitaire des usages problématiques chez les plus jeunes, et pouvait au passage donner lieu à d'importantes recettes fiscales.

Le moment semblait donc venu d'une évolution de la politique française, et notre note allait contribuer à en éclairer les enjeux. En s'interrogeant sur les impacts des différentes formes de régulation, nos travaux nous permirent de distinguer plusieurs voies possibles, selon que les points de vente étaient dédiés au cannabis ou non, que la production et la distribution faisaient l'objet d'un monopole d'État ou étaient plus ouvertes à la concurrence, selon le niveau de taxes appliqué, selon la forme de l'accompagnement sanitaire des usagers, et selon d'autres éléments encore. Choisir entre ces différentes options demande de préciser l'ordre de priorité attribué aux trois objectifs (sanitaire, sécuritaire et économique), et relève d'une décision politique. La note fut accompagnée de trois focus, l'un consacré à la lutte contre les trafics illicites, montrant que la légalisation ne dispensait pas de continuer cette lutte, un deuxième à la question du cannabis médical, et le dernier à une estimation de ce que pourrait être une filière française du cannabis récréatif et des recettes fiscales potentielles.

Une fois finalisée mais avant sa publication, toute note du CAE est présentée au Premier ministre ainsi qu'au ministre en charge de l'économie. Ceci fit l'objet de deux réunions distinctes le 4 juin 2019, la première à Bercy, la seconde à Matignon. Toutefois, le ministre de l'Économie se fit représenter par le directeur adjoint de son cabinet ; de même, la présentation à Matignon se fit en l'absence

du Premier ministre, devant l'ensemble des conseillers chargés de la santé ou de l'économie, du chef du gouvernement comme du Président de la République, les deux équipes travaillant en étroite concertation. Ayant moi-même été impliqué dans la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron, et ayant formé de nombreux économistes, j'étais en présence de personnes que j'avais déjà eu l'occasion de rencontrer à de nombreuses reprises. Les échanges furent cependant contrastés. Les discussions sur l'analyse économique semblaient convaincre les économistes, mais les réticences, non pas sur les conséquences de telle ou telle modalité choisie mais sur la pertinence même d'une sortie du cadre prohibitionniste, n'étaient pas levées, en particulier chez les conseillers santé qui se montrèrent assez hostiles. Alors qu'ils avaient pu me solliciter depuis l'élection pour des échanges informels sur d'autres sujets, ils étaient cette fois comme fuyants, quittant rapidement la réunion sans me laisser l'occasion de les saluer. D'autres ministères firent savoir au CAE qu'ils souhaitaient également échanger avec les auteurs de la note avant sa parution. Le 5 juin, nous rencontrions le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur. Les échanges furent francs mais cordiaux, et si le conseiller en charge de la police restait farouchement opposé à toute évolution, le directeur de cabinet se garda finement d'exprimer une position claire. En revanche, le directeur de cabinet du ministre de la Santé, rencontré le 12 juin, manifesta un réel intérêt pour la réflexion entreprise, reconnaissant que le très haut niveau de consommation des plus jeunes imposait de chercher une meilleure régulation. La note parut le 20 juillet, une conférence de presse permit d'échanger avec une dizaine de journalistes présents, et de nombreux médias en rendirent compte dans les jours qui suivirent.

Ce n'était pas la fin de l'histoire. Le cabinet du Premier ministre manifesta son souhait de reprendre les échanges, et le 27 juin, j'étais à nouveau à Matignon, sans Emmanuelle Auriol mais accompagné du président délégué du CAE ; nous fumes reçus par le directeur adjoint du cabinet, lui-même accompagné d'un conseiller économique. Ce ne fut pas réellement un échange, mais plutôt une remontrance en bonne et due forme. La publication de cette note n'était pas opportune, le gouvernement voulait ouvrir le jeu pour le cannabis thérapeutique et la note introduisait de la confusion, l'opinion risquait de se braquer sur l'ensemble des usages, la note contenait beaucoup d'éléments fragiles voire faux, etc. J'étais assez surpris, et presque amusé, d'une telle manifestation de mauvaise foi. La discussion fut vive, le président délégué devant rappeler que le sujet avait été évoqué en amont, que le Conseil était un organisme indépendant, et que cette indépendance était une condition indispensable à la crédibilité de ses publications. Puis on me fit comprendre que je devais sortir du bureau, où la discussion se

poursuivit. J'appris par la suite que la note était disqualifiée par le fait qu'un de ses auteurs, en l'occurrence moi-même, travaillait pour le lobby du cannabis. Je compris soudain l'ambiance étrange de la première réunion. Par transparence et déontologie ma déclaration d'intérêts mentionnait une mission stratégique sur une éventuelle filière française du cannabis, celle-ci faisait de moi un avocat de cette industrie encore inexistante. Eussé-je été interrogé sur un éventuel conflit d'intérêt, j'aurais aisément pu répondre que je n'avais plus échangé avec la start-up en question depuis des années, mais qui veut noyer son chien...

Nous fûmes également invités à échanger avec la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, alors que la mission parlementaire sur le cannabis était en cours de composition ; cette fois, les discussions furent extrêmement cordiales. Suite à cette audition, des députés de la majorité partagèrent avec nous leur analyse politique du sujet : rien n'était tranché, Emmanuel Macron n'avait pas encore d'avis définitif, même s'il pensait que l'opinion n'était pas prête pour une légalisation. Certes, au sein de la majorité, une aile droite refusait totalement une telle évolution ; mais la mission parlementaire qui allait commencer ses travaux adopterait certainement une position plus ouverte ; en rendant ses conclusions après les élections municipales, elle pourrait alimenter le programme de la campagne présidentielle et celle-ci, qui s'inscrirait dans le « en même temps », aurait besoin de mesures « de gauche, » pour motiver cette partie de l'électorat qui avait contribué au succès de 2017. Et à ce moment-là, il n'y avait pas tant d'idées en ce sens ; la légalisation du cannabis était une proposition *disruptive* qui ancrerait l'image d'un candidat *et de droite et de gauche*, à même aussi de séduire une partie de l'électorat jeune. L'histoire ne s'est pas exactement passée ainsi.

## Notes

1. <https://www.cae-eco.fr/Cannabis-comment-reprendre-le-controle>
2. <https://www.cae-eco.fr/p-conseil-d-analyse-economique>
3. *Id.*
4. *Pour en finir avec les mafias : sexe, drogue et clandestins : et si on légalisait ?*, Armand Colin, 2016.